Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 225/2012

Arrêt du 10 juillet 2013

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président, Aemisegger, Merkli, Karlen et Chaix.
Greffier: M. Kurz.

Participants à la procédure
Communauté genevoise d'action syndicale,
Parti socialiste genevois,
A._____,
B._____,
C._____,
D._____,
E._____,
tous représentés par Me Maurice Utz,
recourants,

contre

Grand Conseil de la République et canton de Genève.

Objet
modifications de la loi genevoise sur les manifestations sur le domaine public,

recours contre la loi modifiant la loi sur les manifestations sur le domaine public (M̈anifestations à potentiel violenẗ), adoptée le 9 juin 2011 par le Grand Conseil de la République et canton de Genève.

Faits:

A.
La loi genevoise sur les manifestations sur le domaine public (LMDPu, RS/GE F 3 10) a été adoptée le 26 juin 2008 et est entrée en vigueur le 1er novembre 2008. Elle soumet à autorisation toute manifestation (cortège, défilé ou autre réunion sur le domaine public) et fixe la procédure et les conditions relatives à cette autorisation (art. 4 et 5 LMDPu). Elle instaure diverses règles visant à protéger l'ordre public (art. 6 et 7) et prévoit l'indemnisation par l'Etat et l'action récursoire de ce dernier en cas de dommages liés à une manifestation (art. 8), ainsi que la remise en état des lieux (art. 9). Le 9 juin 2011, le Grand Conseil du canton de Genève a adopté une loi modifiant la LMDPu. Ces modifications, intitulées M̈anifestations à potentiel violenẗ, font notamment suite à la vaste manifestation du 28 novembre 2009 au cours de laquelle des voitures avaient été incendiées et des vitrines brisées. Elles ont la teneur suivante:
Art. 1 Modifications
La loi sur les manifestations sur le domaine public, du 26 juin 2008, est modifiée comme suit :
Art. 4, al. 5 (nouveau)

Le bénéficiaire de l'autorisation ou une personne responsable désignée par lui est tenu de se tenir à disposition de la police pendant toute la manifestation et de se conformer à ses injonctions.
Art. 5, al. 3 (nouvelle teneur), al. 4 et 5 (nouveaux, l'al. 4 ancien devenant l'al. 6)
3 A cet effet, le département s'assure notamment que l'itinéraire n'engendre pas de risque disproportionné pour les personnes et les biens et permet l'intervention de la police et de ses moyens sur tout le parcours. Il peut prescrire que la manifestation se tient en un lieu déterminé, sans déplacement.
4 Lorsque cette mesure paraît propre à limiter les risques d'atteinte à l'ordre public, le département impose au requérant la mise en place d'un service d'ordre. L'ampleur du service d'ordre est proportionnée au risque d'atteinte à l'ordre public. Le département s'assure avant la manifestation de la capacité du requérant à remplir la charge. Le service d'ordre est tenu de collaborer avec la police et de se conformer à ses injonctions.
5 Lorsque la pose de conditions ou de charges ne permet pas d'assurer le respect de l'ordre public ou d'éviter une atteinte disproportionnée à d'autres intérêts, le département refuse l'autorisation de manifester.
Art. 6, al. 2 (nouveau, les al. 2 à 6 anciens devenant les al. 3 à 7), al. 4 (nouvelle teneur)
2 La police peut s'assurer par des contrôles préventifs du respect par les participants à une manifestation de l'interdiction stipulée à l'alinéa 1.
4 En cas de violences et de débordements, la police emploie sans délai les moyens adéquats et proportionnés pour rétablir l'ordre et identifier les fauteurs de troubles. Les participants à la manifestation sont tenus d'obtempérer immédiatement à ses sommations.
Art. 8, al. 2 (nouveau)
2 Il exerce toutes actions récursoires contre les auteurs des dommages et les organisateurs de la manifestation, dans la mesure où leur responsabilité est engagée.
Art. 10 (nouvelle teneur)
Celui qui a omis de requérir une autorisation de manifester, ne s'est pas conformé à sa teneur, a violé l'interdiction édictée à l'article 6, alinéa 1, ou ne s'est pas conformé aux injonctions de la police est puni de l'amende jusqu'à 100'000 fr.
Art. 10A Délai de carence (nouveau)
1 Lorsque le bénéficiaire de l'autorisation de manifester ne respecte pas les conditions et charges posées par l'autorisation, ou lorsque, même sans sa faute, la manifestation donne lieu à des atteintes graves aux personnes ou aux biens, le département peut lui refuser toute nouvelle autorisation pendant une période de 1 à 5 ans.
2 La même mesure s'applique à tout organisateur de fait de la manifestation, même s'il n'est pas le bénéficiaire de l'autorisation de manifester.
Ayant fait l'objet d'un référendum, la loi a été soumise au vote populaire. Dans son message explicatif, le Grand Conseil a relevé que cette modification avait pour but de réduire les risques de débordements, à la suite des scènes d'émeutes provoquées par quelques centaines de casseurs lors de la manifestation autorisée du 28 novembre 2009 contre l'OMC. La loi a été acceptée en votation populaire le 11 mars 2012, par près de 54% des votants. Le Conseil d'Etat l'a promulguée le 20 avril 2012.

B.
Par acte du 1er mai 2012, la Communauté genevoise d'action syndicale, le Parti Socialiste Genevois et cinq citoyennes et citoyens genevois forment un recours en matière de droit public contre cette modification législative. Ils demandent principalement l'annulation des art. 5 al. 4 et 5, 8 al. 2, 10 et 10A LMDPu, subsidiairement une interprétation conforme à la Constitution de ces mêmes dispositions. Ils requièrent l'effet suspensif, qui a été refusé par ordonnance du 31 mai 2012.
Le Grand Conseil conclut au rejet du recours. Les recourants ont répliqué et maintenu leurs conclusions.

Considérant en droit:

1.
Le recours en matière de droit public est ouvert contre les actes normatifs cantonaux (art. 82 let. b LTF).

1.1. L'acte attaqué ne pouvant être contesté par un recours cantonal (ATF 136 I 241 consid. 1.2 p. 246), le recours en matière de droit public est directement ouvert (art. 87 al. 1 LTF).

1.2. L'art. 89 al. 1 LTF confère la qualité pour former un recours en matière de droit public à quiconque 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 137 I 77 consid. 1.4 p. 81; 134 I 269 consid. 2.1 non publié; 133 I 286 consid. 2.2 p. 290).
En l'occurrence, la modification législative litigieuse pose certaines restrictions et conditions au droit de manifester sur le domaine public. Les recourants, soit un mouvement syndical, un parti politique et des citoyens genevois, en tant que titulaires des libertés d'opinion et d'information, d'une part, et de la liberté de réunion d'autre part, sont susceptibles de se voir appliquer l'une ou l'autre des dispositions contestées. La qualité pour agir doit leur être reconnue.

1.3. Le recours a été interjeté dans les trente jours suivant la publication de l'arrêté de promulgation (ATF 137 I 77 consid. 1.5 p. 81; 136 I 241 consid. 1.2.1). Le délai de l'art. 101 LTF est ainsi respecté.

1.4. Les recourants demandent l'annulation de quatre dispositions qu'ils contestent, soit les art. 4 al. 4 et 5, 8 al. 2, 10 et 10A LMDPu. Au regard du pouvoir de décision dont dispose le Tribunal fédéral saisi d'un recours contre un acte normatif cantonal, ces conclusions en annulation sont recevables. Le recours tend aussi à une interprétation conforme des mêmes dispositions, sans que les recourants ne précisent, dans leurs conclusions, en quoi devrait précisément consister ladite interprétation. De telles conclusions sont de toute manière irrecevables. A teneur de l'art. 107 LTF, le Tribunal fédéral peut, en cas d'admission du recours, statuer lui-même sur le fond (en annulant ou en réformant l'acte attaqué), ou renvoyer la cause pour nouvelle décision. L'interprétation conforme voulue par les recourants peut permettre, le cas échéant, le maintien de dispositions contestées (cf. ci-dessous consid. 2.1). Lorsque le Tribunal fédéral y procède, cela n'affecte pas formellement le contenu de l'acte attaqué et conduit au rejet du recours, le cas échéant au sens des considérants. Dès lors, si les recourants sont libres de proposer une interprétation selon eux conforme au droit supérieur, ils ne sauraient y conclure formellement.
Sous cette dernière réserve, il y a lieu d'entrer en matière.

2.
Invoquant les art. 16, 22 et 36 Cst., 11 CEDH et 21 du Pacte ONU II, les recourants estiment que les dispositions litigieuses porteraient atteinte au droit de manifester. Ils se réfèrent pour cela notamment à un avis du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression du 9 mars 2012, aux lignes directrices de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) sur la liberté de réunion pacifique adoptées le 4 juin 2010 conjointement avec le Conseil de l'Europe, ainsi qu'à l'avis du Conseil fédéral du 10 septembre 2003 sur le postulat Baader 03.3338. Les recourants relèvent notamment que lors de l'adoption de la LMDPu du 28 juin 2008, l'obligation faite aux organisateurs d'assurer un service d'ordre ainsi que l'instauration d'une responsabilité objective avaient été abandonnées.

2.1. 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 (ATF 138 I 321 consid. 2 p. 323). 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 (ATF 137 I 31 consid. 2 p. 39 s.; 135 II 243 consid. 2 p. 248).
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).

2.2. 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 des droits 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.
Les recourants demandent l'annulation de l'art. 5 al. 4 et 5 LMDPu, dont la teneur est la suivante:

4 Lorsque cette mesure paraît propre à limiter les risques d'atteinte à l'ordre public, le département impose au requérant la mise en place d'un service d'ordre. L'ampleur du service d'ordre est proportionnée au risque d'atteinte à l'ordre public. Le département s'assure avant la manifestation de la capacité du requérant à remplir la charge. Le service d'ordre est tenu de collaborer avec la police et de se conformer à ses injonctions.
5 Lorsque la pose de conditions ou de charges ne permet pas d'assurer le respect de l'ordre public ou d'éviter une atteinte disproportionnée à d'autres intérêts, le département refuse l'autorisation de manifester.

3.1. Les recourants estiment que l'obligation de mettre en place systématiquement un service d'ordre (et non un simple service de surveillance), en recourant le cas échéant à des sociétés de sécurité privées, serait disproportionnée; l'Etat ne saurait ainsi déléguer son obligation positive d'assurer le maintien de l'ordre public. Cette obligation avait été abandonnée lors de l'adoption de la première loi, en raison du risque de subordination avec la police. La norme litigieuse serait par ailleurs insuffisamment précise au regard de l'exigence de densité normative, les expressions ¨collaborer avec la policeët ¨se conformer à ses injonctions¨, ainsi que les tâches du service d'ordre n'étant pas suffisamment définies. Subsidiairement, les recourants demandent une interprétation conforme de la norme en ce sens que le service d'ordre ne peut être chargé que de la transmission d'informations, à l'exclusion des tâches de police.

3.2. Pour le Grand Conseil, la notion de service d'ordre désignerait de manière générale les mesures d'accompagnement à prendre par un organisateur de manifestation. Il s'agirait d'une mesure parmi d'autres pouvant être imposées au destinataire d'une autorisation de manifester, telles la fixation d'un itinéraire, d'un horaire, et l'interdiction d'engins bruyants. Selon la disposition litigieuse, une telle charge ne pourrait être imposée qu'en cas de risque d'atteinte à l'ordre public; elle permettrait d'éviter d'avoir à interdire une manifestation comportant de tels risques. Le caractère indéterminé de la notion de service d'ordre permettrait d'imposer des obligations allant au-delà de la simple transmission d'informations; cela permettrait par exemple d'éviter au cortège de s'étendre sur une certaine longueur, de respecter les horaires fixés ou toutes autres conditions particulières de l'autorisation.

3.3. L'art. 16 Cst. consacre les libertés d'opinion et d'information (al. 1) en garantissant à chacun le droit de former, d'exprimer et de répandre librement son opinion (al. 2). 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 aux art. 11 CEDH (en relation avec l'art. 10) et 21 Pacte ONU II, ils garantissent notamment le droit de toute personne à la liberté de réunion et à la liberté d'association (par. 1), et offrent des garanties comparables (ATF 132 I 256 consid. 3 p. 260). L'exercice de ces droits 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 (art. 11 par. 2, 1 ère phrase CEDH; art. 36 Cst.).
La jurisprudence déduit ainsi des libertés de réunion et d'opinion un droit conditionnel à un usage accru du domaine public pour les manifestations avec appel au public (ATF 138 I 274 consid. 2.2.2 p. 282). Un tel droit peut être soumis à une procédure d'autorisation dans le cadre de laquelle l'autorité doit tenir compte d'une part des intérêts des organisateurs à pouvoir se réunir et s'exprimer et, d'autre part, à l'intérêt de la collectivité et des tiers à limiter les nuisances, et en particulier à prévenir les actes de violence (ATF 127 I 164 consid. 3 p. 167 et les références citées).
L'autorité dispose d'une certaine liberté d'appréciation lorsqu'elle décide de l'octroi ou du refus d'une autorisation de manifester; elle peut assortir cette dernière de charges et de conditions et exiger une collaboration active des organisateurs (ATF 132 I 256 consid. 3 p. 259-260). Afin de garantir l'exercice de ce droit, l'Etat peut être amené à prendre des mesures positives appropriées - notamment l'octroi d'une protection policière efficace - afin d'empêcher que les manifestations publiques ne soient troublées ou empêchées par des opposants (ATF 124 I 267 consid. 3a p. 269).

3.4. 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).

3.5. Les organisateurs de manifestations ont une certaine responsabilité propre s'agissant des mesures destinées à prévenir les risques de violences ou d'abus (ATF 132 I 256 consid. 4.4.3 p. 265). Une obligation de collaborer avec les autorités et les forces de police apparaît ainsi compatible avec la liberté de réunion et d'expression, dans la mesure ou cette obligation demeure conforme au principe de la proportionnalité (arrêt 1P.53/2001 du 20 septembre 2001 consid. 3b, publié in RDAF 2003 I p. 418; PETER UEBERSAX, La liberté de manifestation, RDAF 2006 I p. 25 ss, 51-53).

3.6. Selon l'exposé des motifs à l'appui du projet de loi, la disposition litigieuse tendait à obliger les organisateurs de manifestations de se doter d'un service dont l'ampleur devrait être déterminée en fonction du risque, en prenant les mesures adéquates et en engageant les personnes formées à cet effet. Ce service d'ordre ne devait toutefois pas remplacer la police mais il s'agissait d'une première étape indispensable, ne serait-ce que pour éviter qu'un défilé ne se mette en mouvement en présence de casseurs. En outre, les organisateurs devaient se tenir à disposition de la police durant toute la manifestation pour que cette dernière puisse modifier l'itinéraire ou arrêter le défilé en cas de troubles. La Commission chargée d'étudier le projet de loi a entendu le Commandant de la gendarmerie qui a lui aussi précisé que le service d'ordre ne devait pas se substituer à la police, mais fournir à celle-ci toutes les informations afin de faciliter son action en cas de débordement. Il s'agissait également de développer un lien de confiance entre les organisateurs et la police.

3.7. Le libellé de la disposition litigieuse fait suffisamment apparaître que le service d'ordre n'a pas pour but de forcer les organisateurs à assurer eux-mêmes la sécurité publique. Dans tous les cas en effet, le service d'ordre est subordonné aux forces de police avec lesquelles il doit collaborer. Manifestement, ce service est destiné à faire le lien entre la police et les manifestants. Il peut ainsi devoir informer ceux-ci des conditions auxquelles l'autorisation est subordonnée, le cas échéant leur rappeler les obligations ainsi fixées, transmettre les injonctions des forces de police et, le cas échéant, renseigner cette dernière.
Le maintien de l'ordre est une tâche primordiale reconnue constitutionnellement à l'Etat (art. 57 Cst.; GUERY, La privatisation de la sécurité et ses limites juridiques, SJ 2006 II p. 141 ss, 154). Il en va de même de la réglementation de l'utilisation du domaine public, de la compétence des cantons (ATF 135 I 302 consid. 3.1 p. 306). C'est donc à l'Etat qu'il incombe au premier chef de prendre les mesures appropriées, en assurant notamment une protection policière efficace pour que les manifestations publiques puissent avoir lieu, notamment sans être troublées ou empêchées par des opposants (ATF 124 I 267 consid. 3a p. 268). C'est à lui également qu'incombe le cas échéant l'adoption de mesures coercitives et l'usage de la force, pour lesquelles il dispose d'un monopole

(GUERY, op. cit. p. 160). En particulier, l'adoption des mesures de contrainte prévues par le CPP (en particulier l'appréhension - art. 215 CPP -, l'arrestation - art. 217 CPP - et la mise en détention provisoire - art. 22 ss CPP -, ainsi que les mesures de fouille - art. 241 CPP - et de séquestre - art. 263 CPP) sont du ressort du Ministère public ou de la police (art. 15 ss et 306 CPP). Sur le domaine public, on ne saurait dès lors exiger du service d'ordre, tel
qu'il est prévu à l'art. 5 LMDPu, qu'il intervienne directement à l'encontre des fauteurs de troubles en recourant, le cas échéant, à des sociétés de sécurité privées (ATF 127 I 164 consid. 3 p. 169-170; 124 I 267 consid. 3a p. 269).
La norme litigieuse impose à l'autorité de s'assurer que la mesure est propre à atteindre le but recherché, et détermine les tâches du service d'ordre en fonction des risques d'atteinte à l'ordre public. Il ne saurait donc être question d'une obligation systématique au contenu prédéterminé, mais d'une mesure prise sur la base d'une évaluation spécifique des risques concrets liés à la manifestation. Le message à l'appui de la loi fait d'ailleurs clairement ressortir que le service d'ordre doit être entendu comme un service de surveillance concrétisant le devoir de collaboration des organisateurs avec la police.

3.8. Les recourants ne sauraient par ailleurs se plaindre de ce que la norme serait insuffisamment précise. Cette imprécision tient au devoir de l'autorité de s'adapter aux circonstances concrètes, et d'imposer des charges et conditions proportionnées aux risques encourus. L'imprécision relative de la norme permet justement d'en assurer une application adaptée aux multiples situations.
Interprété de la sorte, l'art. 5 al. 4 et 5 de la loi apparaît conforme à la Constitution.

4.
Les recourants s'en prennent ensuite à l'art. 8 al. 2 de la loi, disposition prévoyant une action récursoire de l'Etat c̈ontre les auteurs des dommages et les organisateurs de la manifestation, dans la mesure où leur responsabilité est engagée. Compte tenu du but de la loi, qui est de durcir les conditions d'autorisation de manifester, il pourrait s'agir selon les recourants d'une responsabilité causale des organisateurs, contraire aux art. 16 et 22 Cst.
L'art. 8 al. 2 LMDPu ne saurait toutefois être interprété comme instituant une responsabilité aggravée. Il vise en effet d'une part les äuteurs des dommages, soit les personnes qui répondent par leur faute, et les organisateurs de la manifestation d̈ans la mesure où leur responsabilité est engagée. Cette dernière expression ne peut viser que la responsabilité ordinaire, aux conditions de l'art. 41 CO. Par ailleurs, il ressort du message des autorités en vue du vote que le but de la norme n'est pas d'instituer un nouveau chef de responsabilité, mais d'inciter l'Etat à une action récursoire dans les cas où celui-ci est intervenu pour indemniser les lésés. Une telle action récursoire ne saurait s'exercer que contre des organisateurs qui auraient manqué à leurs obligations ën omettant, par exemple, de transmettre à la police des informations. Le message précise plus clairement encore: ïl ne s'agit en aucune façon d'instaurer une responsabilité financière de l'organisateur qui n'aurait commis aucune faute.
Le grief apparaît dès lors mal fondé.

5.
Les recourants concluent également à l'annulation de l'art. 10 de la loi, disposition pénale prévoyant une amende jusqu'à 100'000 fr. pour celui qui a omis de demander une autorisation de manifester, ne s'est pas conformé à sa teneur, a violé l'interdiction de l'art. 6 al. 1 LMDPu (disposition interdisant de porter une tenue empêchant une identification, de détenir des armes ou des objets pouvant causer des dommages) ou ne s'est pas conformé aux injonctions de la police. Ils relèvent que le maximum fixé à l'art. 106 CP, et applicable aux contraventions de droit cantonal selon l'art. 335 al. 1 CP, est de 10'000 fr. Le montant prévu dans la loi, dix fois supérieur, ne devrait s'appliquer qu'à des infractions particulièrement graves, du ressort exclusif du législateur fédéral. Le montant prévu serait en outre contraire au principe de la proportionnalité, au regard des comportements visés (irrespect des conditions posées ou des injonctions de la police). A titre de comparaison, le règlement genevois sur la tranquillité publique (RS/GE F 3 10.03) prévoit une amende maximum de 10'000 fr., pour des comportements similaires.

5.1. Selon l'art. 335 CP, les cantons conservent le pouvoir de légiférer sur les contraventions de police qui ne sont pas l'objet de la législation fédérale (al. 1). Ils peuvent édicter des sanctions pour les infractions au droit administratif et au droit de procédure cantonaux (al. 2). Lorsque le droit pénal fédéral a réglementé de façon

exhaustive les atteintes à un bien juridiquement protégé, il n'y a plus de place pour une contravention de droit cantonal (ATF 138 IV 13 consid. 3.3.1 p. 16 et les arrêts cités).

5.2. Les recourants ne prétendent pas, à juste titre, que le droit fédéral ne laisserait pas de place à une réglementation cantonale sur les infractions en rapport avec les manifestations. La protection de l'ordre et de la sécurité publics est en effet du ressort des cantons, de même que la réglementation relative à l'usage du domaine public. Dans un domaine où ils sont eux-mêmes compétents, les cantons sont en principe libres d'assortir leurs réglementations de droit public de normes de droit pénal administratif destinées à en assurer le respect (ATF 129 IV 276 consid. 2.1 p. 280). Tel est le but de la disposition contestée.

5.3. Les recourants reconnaissent par ailleurs que les cantons ne sont pas liés, lorsqu'ils adoptent des dispositions pénales, par le maximum de 10'000 fr. prévu à l'art. 106 al. 1 CP. En matière de contraventions, les cantons ne sont en effet pas tenus de reprendre l'ensemble des principes figurant dans la partie générale du Code pénal. La loi pénale genevoise (RS/GE E 4 05) prévoit certes que les art. 1 à 110 CP s'appliquent aux contraventions du droit cantonal (art. 1 al. 1), mais ce renvoi n'est pas absolu car les dispositions contraires de la loi sont expressément réservées. Le législateur cantonal peut dès lors s'écarter du maximum prévu à l'art. 106 CP.
Le montant maximum de l'amende est dix fois supérieur aux 10'000 fr. prévus à l'art. 106 CP. Il n'en résulte toutefois pas, en soi, une violation du principe de la proportionnalité. Les dispositions de la partie générale du CP étant applicables aux contraventions du droit cantonal, l'autorité administrative devra tenir compte, pour fixer le montant de l'amende, de la situation de l'auteur et de la faute commise (art. 106 al. 3 CP). S'agissant de manifestations organisées sur la voie publique, on ne saurait sous-estimer les conséquences auxquelles peut conduire une violation des prescriptions applicables, la modification législative contestée visant expressément les manifestations ¨a potentiel violent¨. L'organisation de défilés importants sur la voie publique peut en effet comporter un risque d'actes de violence pouvant entraîner des dégâts considérables. Par comparaison, la loi cantonale sur les constructions et installations diverses (LCI, RS/GE L 5 05) prévoit une amende de 100 à 150'000 fr. pour toute contravention à la loi ou au règlement d'application, ainsi qu'aux ordres donnés par le département compétent (art. 137 LCI). La loi sur les procédés de réclame (LPR, RS/GE F 3 20) prévoit quant à elle une amende jusqu'à 60'000
fr. Au regard des intérêts protégés par la LMDPu, le montant maximum de l'amende ne saurait ainsi être considéré, abstraitement, comme disproportionné. C'est à l'autorité d'application qu'il appartiendra, le cas échéant, de s'assurer qu'il y a un rapport raisonnable entre la sanction et la faute commise (cf. arrêt 1P.730/2003 du 22 mars 2004, publié in SJ 2004 I p. 459).
Le grief doit par conséquent être rejeté.

6.
Les recourants estiment enfin que l'art. 10A LMDPu devrait être annulé. Cette disposition a la teneur suivante:
Art. 10A Délai de carence (nouveau)
1 Lorsque le bénéficiaire de l'autorisation de manifester ne respecte pas les conditions et charges posées par l'autorisation, ou lorsque, même sans sa faute, la manifestation donne lieu à des atteintes graves aux personnes ou aux biens, le département peut lui refuser toute nouvelle autorisation pendant une période de 1 à 5 ans.
2 La même mesure s'applique à tout organisateur de fait de la manifestation, même s'il n'est pas le bénéficiaire de l'autorisation de manifester.
Selon les recourants, le délai de carence imposé aux organisateurs constituerait une sanction disproportionnée. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une telle sanction, portant atteinte au droit de manifester, ne serait pas possible lorsque l'intéressé n'a lui-même commis aucun acte répréhensible. Pour le Grand Conseil, la disposition litigieuse n'aurait pas vocation punitive; son but est la sauvegarde de l'ordre public en évitant que l'organisateur qui n'a pas été à même de satisfaire à ses obligations lors d'une précédente manifestation ne fasse courir un même risque à l'occasion d'un nouvel événement. Il ne serait donc pas question de punir un comportement, mais de prévenir un risque, en présence d'indices concrets (non-respect des charges et conditions assorties à une manifestation antérieure ou atteintes graves aux personnes et aux biens), dans la perspective d'une nouvelle autorisation de manifester. Le pouvoir discrétionnaire dont dispose le département permettrait une application circonstanciée respectueuse des droits fondamentaux.

6.1. La disposition litigieuse (qui figure à la suite des dispositions pénales de la loi) a toutefois une portée plus étendue qu'une simple mesure préventive. L'éventail des mesures préventives liées à une manifestation déterminée figure en effet déjà aux art. 5 et 6 de la loi: Lorsqu'il est saisi d'une demande d'autorisation, le département doit évaluer les risques que la manifestation fait courir à l'ordre public; il peut se fonder sur les indications contenues dans la demande d'autorisation, sur les expériences passées et sur la corrélation qui existe entre le thème de la manifestation sollicitée et les troubles possibles (art. 5 al. 1 LMDPu). Cela permet ainsi de tenir compte de l'attitude des organisateurs - notamment le respect des charges et conditions - et des débordements qui auraient eu lieu à l'occasion de manifestations précédentes. Lorsque, compte tenu des expériences passées et en dépit de charges ou de conditions, le respect de l'ordre public n'est pas assuré, le département peut refuser l'autorisation de manifester (art. 5 al. 5 LMDPu). Ainsi, l'irrespect des charges et conditions posées précédemment, de même que l'existence d'atteintes graves portées aux personnes et aux biens font partie des motifs qui peuvent
fonder un refus sur la base de l'art. 5 al. 5 LMDPu, y compris en l'absence de toute faute de la part des organisateurs concernés (ATF 127 I 164 consid. 6a p. 183 et les références citées). S'il ne tendait qu'à un objectif de prévention, l'art. 10A de la loi serait ainsi inutile puisque l'art. 5 permet déjà d'aboutir au même résultat.
L'art. 10A LMDPu permet en réalité de refuser toute nouvelle autorisation de manifester à une personne déterminée (organisateur de droit ou de fait), par principe et durant une certaine période, au motif que des irrégularités auraient été commises ou des atteintes graves occasionnées lors d'une précédente manifestation. Une telle interdiction ad personam revêt bien un certain caractère répressif puisqu'il ne s'agit plus de s'interroger sur les risques concrets que présente une manifestation déterminée, mais uniquement de se fonder sur des irrégularités survenues par le passé pour interdire à certains citoyens d'organiser toute nouvelle manifestation.

6.2. Qu'elle institue une sanction ou une simple mesure administrative, la disposition litigieuse permet à l'autorité de refuser une autorisation de manifester durant une certaine période. Une telle restriction au droit de manifester, tel qu'il a été défini ci-dessus, doit correspondre à un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité, c'est-à-dire se limiter à ce qui est nécessaire et adéquat à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (art. 36 al. 3 Cst.), sans violer l'essence du droit fondamental en question (art. 36 al. 4 Cst.). Pour être conforme à ce principe, la restriction doit être apte à atteindre le but visé, lequel ne peut pas être obtenu par une mesure moins incisive; il faut en outre qu'il existe un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de la personne visée et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 137 I 167 consid. 3.6 p. 175; 136 I 197 consid. 4.4.4 p. 205; 134 I 214 consid. 5.7 p. 218).

6.3. Selon la jurisprudence de la CourEDH, la liberté de participer à une réunion pacifique revêt une telle importance dans une société démocratique qu'une personne ne peut subir une quelconque sanction pour avoir participé à une manifestation non prohibée dans la mesure où l'intéressé ne commet par lui-même, à cette occasion, aucun acte répréhensible (CourEDH, arrêt Barraco contre France du 5 mars 2009, § 43-44). Les mêmes principes doivent s'appliquer, a fortiori, aux organisateurs. Le principe de subsidiarité (consid. 3.4 ci-dessus) commande de renoncer à une interdiction a priori, et de lui préférer lorsque cela est possible une autorisation assortie de conditions (Manfrini, in Thürer/Aubert/Müller, Droit constitutionnel suisse, Zurich 2001, § 46 n°31; Uebersax, op. cit. p. 36). Une interdiction de manifester, décrétée par avance, ne saurait dès lors constituer qu'une ultima ratio, dans les cas où les organisateurs se montrent d'emblée (sur le vu de précédents concrets) incapables ou non désireux d'assurer le respect des conditions qui leur sont fixées.

6.4. La disposition litigieuse permet d'interdire aux intéressés d'organiser toute nouvelle manifestation (indépendamment des caractéristiques et des risques liés à un nouvel évènement) durant une certaine période pouvant aller jusqu'à cinq ans. Il s'agit d'une restriction particulièrement grave au droit de manifester. Comme cela a été relevé ci-dessus (consid. 6.1), les objectifs de prévention peuvent déjà être pris en considération dans le cadre de la procédure d'autorisation de manifester, comme le prévoit l'art. 5 LMDPu. Cette disposition permet en effet aussi de refuser une autorisation lorsque, indépendamment de toute faute antérieure de l'organisateur, une manifestation déterminée présente objectivement des risques trop élevés pour l'ordre et la sécurité publics. L'art. 10A LMDPu introduit une restriction supplémentaire, ad personam, indépendamment des risques que peut présenter une manifestation particulière; en cela, elle ne répond ni au principe de nécessité,

ni à celui de proportionnalité au sens étroit.

6.5. Telle qu'elle est rédigée, la norme litigieuse ne se prête d'ailleurs pas à une interprétation conforme au droit supérieur. Comme cela est rappelé ci-dessus (consid. 2.1), il faut notamment tenir compte, dans cette perspective, 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. En l'occurrence, quand bien même le département compétent disposerait d'un large pouvoir d'appréciation dans l'application de cette disposition, le texte clair de celle-ci autorise expressément l'instauration d'un délai de carence, notamment à l'endroit d'un organisateur qui n'aurait par hypothèse commis aucune faute, et sans que cela ne corresponde nécessairement à un objectif de prévention en rapport avec une manifestation déterminée. Compte tenu de la gravité de l'atteinte et de la difficulté d'obtenir un contrôle judiciaire en temps utile (les demandes d'autorisation de manifester peuvent être déposées dans le mois, voire dans les 48 heures qui précèdent - art. 2 du règlement d'application, RS/GE 3 10.01), l'inconstitutionnalité doit être
sanctionnée à ce stade. L'art. 10A de la loi doit dès lors être annulé et le recours admis sur ce point.

6.6. L'annulation de la disposition litigieuse rend par ailleurs sans objet les critiques des recourants à l'égard de la notion d'örganisateur de faitfigurant à l'art. 10A al. 2 de la loi.

7.
Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être admis partiellement. L'art. 10A LMDPu est annulé. Le recours est rejeté pour le surplus, dans la mesure où il est recevable. Les recourants n'obtiennent que partiellement gain de cause. Il se justifie de leur allouer des dépens réduits, à la charge du canton de Genève. Conformément à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais judiciaires, eux aussi réduits, sont mis à la charge des recourants.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est admis partiellement, et l'art. 10A LMDPu est annulé. Le recours est rejeté pour le surplus, dans la mesure où il est recevable.

2.
Une indemnité de dépens de 1'000 fr., est allouée aux recourants, à la charge du canton de Genève.

3.
Les frais judiciaires, arrêtés à 1'000 fr., sont mis à la charge des recourants.
Le présent arrêt est communiqué au mandataire des recourants et au Grand Conseil de la République et canton de Genève.

Lausanne, le 10 juillet 2013

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président: Fonjallaz

Le Greffier: Kurz