Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.448/2003 /svc

Arrêt du 3 août 2004
IIe Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges Wurzburger, Président, Hungerbühler, Müller, Yersin et Merkli.
Greffier: M. Vianin.

Parties
X._____,
recourant,

contre

Commission du barreau du canton de Genève,
rue des Chaudronniers 7, case postale 3079,
1211 Genève 3,
Tribunal administratif de la République
et canton de Genève, rue du Mont-Blanc 18,
case postale 1956, 1211 Genève 1.

Objet
sanction,

recours de droit administratif contre l'arrêt du
Tribunal administratif de la République et
canton de Genève du 23 juillet 2003.

Faits:
A.
X._____ est avocat à Genève depuis ****. Depuis 1999, il défend les intérêts de la famille tzigane Y._____, que plusieurs procédures opposent au Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement du canton de Genève (ci-après: le département), pour avoir installé des caravanes et entrepris différents travaux de construction sur des parcelles sises en zone agricole.

Dans un courrier du 18 janvier 2002, X._____ s'est adressé au conseiller d'Etat chef du département notamment en les termes suivants:
« [...]vous avez sommé mon client et sa famille de remettre en état les lieux et de les quitter.

Mes clients vous demandent de bien vouloir leur indiquer où votre Département considère qu'ils doivent aller vivre. [...]

Est-il exact de conclure que vous considérez qu'ils doivent réintégrer le Molard, place de concentration notoirement indigne et insalubre où ils ont illégalement été contraints à résider pendant quelque 30 ans?

J'analyserai pour ma part dans un tel cas une telle exigence de l'Etat de Genève comme constitutive d'actes préparatoires à et/ou de crime contre l'humanité au sens des articles 75bis, 122 al. 3 et 260bis CPS ».
Le 23 janvier 2002, le chef du département a retourné à X._____ l'original de son courrier en l'invitant à

supprimer les propos par lesquels celui-ci lui posait une question tout en évoquant l'éventualité que sa réponse soit constitutive de crime contre l'humanité.

Dans sa réponse du 15 février 2002, X._____ a déclaré au chef du département que par son courrier du 18 janvier 2002 « il ne voulait pas l'offenser mais l'informer, par loyauté, des actions auxquelles la présente situation le contraignait à réfléchir ».

Le 14 mars 2002, X._____ a adressé au chef du département un nouveau courrier qui portait notamment ce qui suit:
« [...]

1. Les Tziganes genevois ont été illégalement spoliés des droits perpétuels qui leur avaient été concédés en 1870 [...]et ont été déplacés en 1975 sous la contrainte au Molard, lieu où, selon des expertises toxicologiques de 1983 déjà, l'insalubrité a été scientifiquement constatée. Ils y sont concentrés depuis 27 ans du fait des atermoiements et tergiversations de votre Département qui depuis plus de 20 ans viole leurs droits humains. J'ai donc mandat d'assigner en justice l'Etat de Genève pour dommages-intérêts et de solliciter du Grand Conseil la levée de votre immunité afin de porter devant la justice pénale le débat juridique sur la base des art. 75bis, 122 al. 3 et 260 CPS.

[...]

3. J'ai également pour mandat de saisir le Conseil fédéral du fait que vous proposez d'aménager une nouvelle place pour les Tziganes longée par un projet de route de contournement où plus de 20'000 voitures passeront chaque jour. Ces propositions sont de nature génocidaire, violent le droit international et engagent la responsabilité internationale de la Suisse.

4. Les organisations tziganes suisses saisiront les instances internationales à Genève pour dénoncer la politique discriminatoire de Genève, qui devra bien ainsi, grâce à votre politique inhumaine, s'expliquer et justifier de son statut autoproclamé de ville des droits de l'homme. »
Par courrier du 21 mars 2002, le chef du département a porté les faits exposés ci-dessus à la connaissance de la Commission du barreau.

Le 4 juin 2002, la Commission du barreau a informé X._____ de l'ouverture formelle d'une instruction disciplinaire à son encontre, à la suite de la dénonciation précitée ainsi que de celle, intervenue en raison d'autres faits, du conseiller d'Etat chef du Département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement.
B.
Le 16 janvier 2003, la Commission du barreau a infligé à X._____ un avertissement, dont le délai de radiation était fixé à deux ans. En considérant les faits dénoncés par le chef du département (à l'exclusion de ceux portés à sa connaissance par le chef du Département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement), elle a estimé que le prénommé avait violé l'art. 12 lettre a de la loi fédérale du 23 juin 2000 sur la libre circulation des avocats (loi sur les avocats, LLCA, entrée en vigueur le 1er juin 2002; RS 935.61), l'art. 27 de la loi genevoise sur la profession d'avocat du 26 avril 2002 (LPAv; RS/GE E 6 10) et l'art. 2 des us et coutumes de l'Ordre des avocats de Genève du 5 septembre 1979.

Le 4 février 2003, X._____ a déféré cette décision au Tribunal administratif du canton de Genève (ci-après: le Tribunal administratif).
C.
Par arrêt du 23 juillet 2003, le Tribunal administratif a rejeté le recours. Il a considéré que X._____ avait mis en cause l'intégrité du chef du département en tenant des propos « d'une extrême virulence, attentatoires à l'honneur et injustifiables » et « profondément blessants ». En particulier, le recours à la notion de crime contre l'humanité appartenait « aux accusations les plus graves que l'on puisse formuler à l'encontre d'un régime ». Le prénommé faisait un amalgame entre « la défense d'une population minoritaire » et « le droit qu'il faudrait reconnaître à cette dernière d'être hors des lois des Etats dans lesquels elle réside », confusion qui ne justifiait

en aucune manière les menaces proférées et les propos tenus à l'égard du magistrat précité. En agissant de la sorte, il avait contrevenu à l'obligation contenue à l'art. 12 lettre a LLCA d'exercer la profession d'avocat avec soin et diligence. En prononçant un avertissement, soit la mesure disciplinaire la plus légère, et en fixant le délai de radiation à deux ans, la Commission du barreau avait fait un usage correct de son pouvoir d'appréciation.
D.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, X._____ demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, d'annuler cette décision. Il conteste exiger un droit à l'illégalité pour les Tziganes suisses et soutient qu'il n'a pas commis de faute professionnelle en analysant un état de fait et en le qualifiant en droit de crime contre l'humanité. Au surplus, il dénonce une violation de la liberté d'expression (art. 10 CEDH), de celle d'opinion (art. 16 Cst.) ainsi que de la liberté économique (art. 27 Cst.).

Dans sa détermination sur le recours, le Tribunal administratif se réfère à son arrêt. La Commission du barreau conclut au rejet du recours.

Sans prendre de conclusions formelles, l'Office fédéral de la justice a produit des observations où il considère que le comportement de X._____ constitue une violation de l'art. 12 LLCA.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours dont il est saisi (ATF 129 II 453 consid. 2 p. 456, 225 consid. 1 p. 227).
1.1 Selon l'art. 97 OJ en relation avec l'art. 5 PA, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions fondées sur le droit public fédéral - ou qui auraient dû l'être -, à condition qu'elles émanent des autorités énumérées à l'art. 98 OJ et pour autant qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ ou dans la législation spéciale ne soit réalisée (ATF 129 II 183 consid. 3.1 p. 186; 128 II 259 consid. 1.2 p. 262, 311 consid. 2 p. 315).

Une décision qui est à tort fondée sur le droit fédéral plutôt que sur le droit cantonal doit également être contestée par le biais d'un recours de droit administratif (ATF 116 Ib 169 consid. 1 p. 171; Alain Wurzburger, Le recours de droit administratif, in Les recours au Tribunal fédéral, Publications FSA vol. 15, Berne 1997, p. 103; Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechts- pflege des Bundes, 2ème éd., Zurich 1998, n. 906).
1.2 Avant le 1er juin 2002, date de l'entrée en vigueur de la loi sur les avocats, les règles professionnelles des avocats et les sanctions disciplinaires ressortissaient exclusivement au droit cantonal. Seule la voie extraordinaire du recours de droit public était alors ouverte à l'encontre des décisions cantonales prises en la matière. Désormais, la loi fédérale sur les avocats fixe de manière exhaustive les règles professionnelles auxquelles est soumis l'avocat (art. 12 LLCA), ainsi que les peines disciplinaires (art. 17 LLCA) (cf. ATF 129 II 297 consid. 1.1). Le 1er juin 2002, est également entrée en vigueur la loi genevoise du 26 avril 2002 sur la profession d'avocat (LPAv), qui a abrogé la loi du 15 mars 1985 sur la profession d'avocat (aLPAv). S'agissant des manquements aux devoirs professionnels, l'art. 43 LPAv renvoie expressément aux sanctions énoncées à l'art. 17 LLCA .

La nouvelle loi fédérale sur les avocats a donc clairement voulu - outre garantir la libre circulation des avocats - unifier au niveau fédéral les règles professionnelles et les peines disciplinaires et donner la possibilité de recourir au Tribunal fédéral (Message du Conseil fédéral du 28 avril 1999 concernant la loi fédérale sur la libre circulation des avocats [ci-après: Message], in FF 1999 p. 5331 ss, spéc. p. 5372). Ainsi, en matière de sanctions disciplinaires, la décision prise en dernière instance cantonale peut désormais être attaquée par la voie (ordinaire) du recours de droit administratif au sens des art. 97 ss OJ (en relation avec l'art. 5 PA).
1.3 Se pose toutefois la question de savoir si le recours de droit administratif (prévu par le nouveau droit) est recevable lorsque - comme en l'espèce - les faits sanctionnés se sont déroulés sous l'ancien droit, tandis que la procédure disciplinaire a été ouverte et que la sanction a été prononcée sous le nouveau droit.

De manière générale, les nouvelles règles de procédure sont applicables aux procédures pendantes lors de leur

entrée en vigueur (Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungs-rechtspflege des Bundes, 2ème éd., Zurich 1998, n. 79). Toutefois, le recours de droit administratif étant ouvert contre des décisions qui sont fondées sur le droit fédéral ou auraient dû l'être (art. 97 ss OJ en relation avec l'art. 5 PA), la question de la recevabilité du recours de droit administratif dépend du point de savoir si le droit matériel applicable en l'espèce est l'ancien droit (cantonal) ou le nouveau (fédéral). Ainsi, la question du droit de procédure applicable ne peut être dissociée de celle du droit matériel applicable.
1.4 S'agissant de déterminer le droit matériel applicable, il convient d'examiner si le principe de la lex mitior (art. 2 al. 2 CP) vaut par analogie en droit disciplinaire des avocats.

La règle de la lex mitior constitue une exception au principe de non-rétroactivité de la loi pénale. Elle se justifie par le fait qu'en raison d'une conception juridique modifiée, le comportement considéré n'apparaît plus ou apparaît moins punissable pénalement (ATF 89 IV 113 consid. 1a p. 116).

Le droit disciplinaire ne se rattache pas au droit pénal, mais au droit administratif, car la mesure disciplinaire n'a pas en premier lieu pour but d'infliger une peine, mais de maintenir l'ordre à l'intérieur du groupe de personnes auquel il s'applique et, s'agissant des professions libérales, d'assurer l'exercice correct de la profession et de préserver la confiance du public à l'égard des personnes qui l'exercent (ATF 108 Ia 230 consid. 2b p. 232, 316 consid. 5b p. 321; Gabriel Boinay, Le droit disciplinaire dans la fonction publique et dans les professions libérales, particulièrement en Suisse romande, Revue jurassienne de jurisprudence 1998 p. 1 ss, 10 n. 11).
Lorsque les règles professionnelles des avocats sont assouplies, c'est que, selon la nouvelle conception juridique, il n'est plus nécessaire de sanctionner disciplinairement tel comportement ou de le faire aussi sévèrement pour assurer l'exercice correct de la profession. Si le changement a eu lieu entre le moment où les faits en cause se sont produits et celui où ils doivent être qualifiés juridiquement, il convient d'appliquer le nouveau droit à titre de lex mitior, en vertu de l'art. 2 al. 2 CP appliqué par analogie (s'agissant des sanctions administratives en général, cf. Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, Les fondements généraux, 2ème éd., Berne 1994, p. 171 et 180; ATF 104 Ib 87 consid. 2b p. 90).
1.5 Le principe de la lex mitior s'appliquant - par analogie - en matière disciplinaire, le droit (matériel) applicable se détermine en comparant l'ancien droit (cantonal) avec le nouveau (fédéral), afin de déterminer lequel est le plus favorable dans le cas d'espèce. Cette opération présuppose que l'on interprète le droit fédéral, de sorte que, dans ce sens, la décision disciplinaire est aussi fondée sur le droit fédéral même si l'on parvient au résultat que le droit cantonal est applicable. Dans ces conditions, il se justifie que cette décision puisse faire l'objet d'un recours de droit administratif (arrêt 2A.459/2003 du 18 juin 2004, destiné à la publication). Cette voie de recours est donc ouverte en l'espèce.

Au surplus, le présent recours a été déposé en temps utile et dans les formes prescrites par la loi, de sorte qu'il est recevable.
2.
L'ancienne loi genevoise sur la profession d'avocat prévoit des règles de comportement dans son chapitre I (« Dispositions générales »). Intitulé « Obligations générales », l'art. 8 dispose notamment ce qui suit:
« L'avocat est tenu de respecter scrupuleusement les lois, les règlements et les usages professionnels.»
Le serment professionnel de l'avocat, dont le texte figure à l'art. 27 de la loi, contient également des règles de comportement. L'avocat promet notamment « d'exercer sa profession dans le respect des lois avec honneur, dignité, conscience, indépendance et humanité », de « ne jamais s'écarter du respect dû aux tribunaux et aux autorités » ainsi que « de s'abstenir de toute personnalité offensante et de n'avancer aucun fait contre l'honneur et la réputation des parties, s'il n'est indispensable à la cause dont il sera chargé ».

Les usages professionnels auxquels renvoie l'art. 8 de la loi sont constitués en particulier par les us et coutumes de l'Ordre des Avocats de Genève, du 5 septembre 1979. Ceux-ci sont subdivisés en cinq chapitres intitulés « Principes », « Le client », « Les confrères », « Au palais » et « Rapports avec les tiers ». Au nombre des principes figure notamment la règle selon laquelle « dans tous les actes de sa vie professionnelle et privée, l'avocat donne l'exemple de l'honneur et de la probité » (art. 2 1ère phrase).

Les règles disciplinaires sont contenues au chapitre VI de la loi. Intitulé « Manquements aux devoirs pro-

fessionnels », l'art. 49 a la teneur suivante (al. 1):
« La commission du barreau statue sur tout manquement aux devoirs professionnels. Si un tel manquement est constaté, elle peut, suivant la gravité du cas, prononcer un avertissement, le blâme, la suspension pour 1 an ou plus ou la destitution. L'amende jusqu'à 20 000 F peut être prononcée; elle peut être cumulée avec une autre sanction. [...]».
3.
La loi fédérale sur les avocats énumère les règles professionnelles aux art. 12 et 13. Les règles professionnelles sont les normes édictées par une autorité aux fins de réglementer l'exercice d'une profession dans l'intérêt public; elles constituent ainsi du droit public. Elles doivent être distinguées des règles déontologiques ou us et coutumes (Standesregeln), qui émanent des associations professionnelles (Message, p. 5367). La loi fédérale énumère de manière exhaustive les règles professionnelles auxquelles sont soumis les avocats (Message, p. 5355, 5368). En la matière, il n'y a donc plus place pour le droit cantonal: les cantons ne peuvent prévoir d'autres règles professionnelles ni d'autres sanctions. Le législateur a voulu par là clairement délimiter les règles professionnelles et les règles déontologiques et ce pour l'ensemble de la Suisse, de manière à faciliter la libre circulation des avocats (Message, p. 5368). Les règles déontologiques conservent toutefois une portée juridique, dans la mesure où elles peuvent servir à interpréter et à préciser les règles professionnelles (ibid., p. 5355, 5368).
L'art. 12 lettre a contient une clause générale selon laquelle l'avocat exerce sa profession avec soin et diligence. Cette disposition régit également les rapports entre les avocats et les autorités judiciaires (Message, p. 5368). Avec l'Office fédéral de la justice, on peut admettre qu'elle permet d'exiger de l'avocat qu'il se comporte correctement dans l'exercice de sa profession à l'égard de toutes les autorités et non seulement des autorités judiciaires stricto sensu (cf. aussi Beat Hess, Das Anwaltsgesetz des Bundes [BGFA]und seine Umsetzung durch die Kantone am Beispiel des Kantons Bern, RJB 2004 p. 103 n. 58; Vincenzo Amberg, Das Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte [Anwaltsgesetz, BGFA], Revue de l'avocat 3/2002 p. 11; Isaak Meier, Bundesanwaltsgesetz: Probleme in der Praxis, Plädoyer 5/2000 p. 33).

Selon l'art. 17 al. 1 LLCA, en cas de violation de la loi, l'autorité de surveillance peut prononcer les mesures disciplinaires suivantes: l'avertissement, le blâme, une amende de 20'000 francs au plus, l'interdiction temporaire de pratiquer pour une durée maximale de deux ans ou l'interdiction définitive de pratiquer. L'amende peut être cumulée avec une interdiction de pratiquer (al. 2). L'art. 20 al. 1 LLCA précise que l'avertissement, le blâme et l'amende sont radiés du registre cinq ans après leur prononcé.
4.
S'agissant de déterminer le droit le plus favorable, il faut relever que tant le droit fédéral que le droit cantonal prévoient l'avertissement comme sanction la plus légère et plafonnent l'amende à un montant de 20'000 fr. Par ailleurs, la loi fédérale est plus rigoureuse dans la mesure où elle fixe les délais (cinq ans pour l'avertissement, le blâme et l'amende; dix ans pour l'interdiction temporaire de pratiquer) au terme desquels les sanctions peuvent être radiées du registre. L'ancien droit cantonal genevois étant muet sur ce point, l'autorité qui prononçait la sanction pouvait fixer des délais plus courts.

Concernant les règles de comportement, l'ancienne loi genevoise prescrit à l'avocat, en des termes absolus, de « ne jamais s'écarter du respect dû [...]aux autorités ». De plus, elle enjoint l'avocat de « respecter scrupuleusement » aussi les usages professionnels, ce qui revient à intégrer les us et coutumes dans les règles professionnelles pouvant donner lieu à des sanctions disciplinaires. Il est vrai que certains des us et coutumes ne sont pas de nature à fonder une sanction disciplinaire (cf. p. ex. la décision de la Commission du barreau du 26 mai 1987 in SJ 1994 p. 75).
La loi fédérale, elle, n'intègre pas les us et coutumes dans les règles professionnelles; au contraire, un des buts du législateur était de distinguer les deux catégories de règles (voir ci-dessus consid. 4). Les us et coutumes peuvent servir à interpréter et préciser les règles professionnelles, mais ils ne peuvent, en tant que tels, fonder des sanctions disciplinaires au sens de la loi fédérale sur les avocats.

Les sanctions étant identiques - si l'on fait abstraction de la question du délai de radiation, qui n'est toutefois pas en cause - et les normes de comportement entrant en ligne de compte ayant un caractère très général, il n'apparaît pas nettement quel droit est le plus favorable dans le cas d'espèce. La question peut demeurer

indécise, dès lors que la décision attaquée doit être confirmée même dans le cadre d'un libre examen, effectué à la lumière du droit fédéral et prenant en compte la jurisprudence du Tribunal de céans, ainsi qu'il convient de le démontrer à présent.
5.
Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'avocat dispose d'une grande liberté pour critiquer l'administration de la justice, tant qu'il le fait dans le cadre de la procédure, que ce soit dans ses mémoires ou à l'occasion de débats oraux. Il y a un intérêt public à ce qu'une procédure se déroule conformément aux exigences d'un Etat fondé sur le droit. En fonction de cet intérêt public, l'avocat a le devoir et le droit de relever les anomalies et de dénoncer les vices de la procédure. Le prix à payer pour cette liberté de critiquer l'administration de la justice est qu'il faut s'accommoder de certaines exagérations. Si l'avocat se voit interdire une critique non fondée, il ne lui est plus possible de présenter sans risque une critique éventuellement fondée. Si, après examen, les griefs soulevés se révèlent non fondés, cela n'est pas un motif en soi suffisant pour infliger une peine disciplinaire. L'avocat n'agit contrairement à ses devoirs professionnels et, partant, de façon inadmissible, que s'il formule des critiques de mauvaise foi ou dans une forme attentatoire à l'honneur, au lieu de se limiter à des allégations de fait et à des appréciations. Les affirmations tenues en dehors de toute procédure, notamment les déclarations publiques, sont quant à elles soumises à des exigences plus strictes (ATF 106 Ia 100 consid. 8b p. 107 s.; arrêt 2P.291/2001 du 23 janvier 2002 in Pra 2002 n. 66 p. 375 consid. 3b). Ces principes valent aussi à l'égard des autorités administratives (arrêts 2P.130/1997 du 30 juin 1997 in RDAT 1998 I n. 10 p. 37 consid. 5b et 2P.183/1994 du 8 août 1995 in RDAT 1996 I n. 7 p. 30 consid. 5b).
Par ailleurs, l'avocat ne peut en règle générale se servir de moyens juridiques pour exercer des pressions. Cela vaut à plus forte raison lorsque de tels moyens peuvent jeter le discrédit sur la personne concernée (arrêt 2P.263/1999 du 12 novembre 1999 in Rep 1999 p. 94, RDAT 2000 II n. 14 p. 55 consid. 4). Il a ainsi été jugé que l'avocat qui menace un magistrat de déposer une plainte pénale contre lui pour séquestration si son client n'est pas libéré, alors qu'il sait que l'illégalité de la détention de celui-ci est loin d'être établie, viole ses devoirs professionnels (arrêt 2P.130/1997, précité, consid. 5c).
6.
6.1 Le recourant conteste exiger un droit à l'illégalité pour les Tziganes suisses. Dans toutes les procédures qu'il a menées pour leur compte, il aurait au contraire invoqué le droit constitutionnel et le droit international ainsi que leur primauté sur les lois appliquées par le Département. D'ailleurs, le Tribunal de céans lui aurait donné raison dans la motivation de son arrêt 1A.205/2002 du 28 mars 2003 (publié aux ATF 129 II 321), sinon dans le dispositif de celui-ci.

Par ailleurs, le recourant conteste que les courriers adressés au Département aient contenu des propos inacceptables, exagérés d'une manière inadmissible ou irrespectueux. Il n'aurait pas accusé le chef du département d'être un criminel contre l'humanité. Il n'aurait fait que lui communiquer « qu'il analyserait pour sa part dans un tel cas une telle exigence (soit une réintégration à la Place du Molard) de l'Etat de Genève comme constitutive d'actes préparatoires à et/ou de crime contre l'humanité au sens des articles 75bis, 122 al. 3 et 260bis CPS ». Cette formulation serait prudente, dénuée d'agressivité et ne viserait pas le chef du département - dont il n'y aurait pas atteinte à l'honneur - mais l'Etat de Genève. De plus, la qualification ne vaudrait que dans l'éventualité où l'Etat de Genève ne changerait pas sa méthode, comme le recourant lui « donnait une chance » de le faire.
6.2 Dans son courrier du 18 janvier 2002, le recourant a qualifié une éventuelle exigence de l'Etat de Genève que ses clients réintègrent la place du Molard d' « actes préparatoires à et/ou de crime contre l'humanité au sens des articles 75bis, 122 al. 3 et 260bis CPS ». Dans son courrier du 14 mars 2002, il a déclaré que la « concentration » des Tziganes au Molard depuis vingt-sept ans, en raison de l'attitude du département, violait leurs droits humains; il avait donc mandat d'agir en responsabilité contre l'Etat de Genève et de solliciter la levée de l'immunité du chef du département en vue de le déférer au juge pénal sur la base des dispositions précitées. Par ailleurs, il a qualifié le projet du chef du département d'aménager une nouvelle place pour les Tziganes de « génocidaire »; ce projet était de nature à engager la responsabilité internationale de la Suisse, de sorte qu'il avait mandat de saisir le Conseil fédéral.

En agissant de la sorte, le recourant a cherché à exercer une pression sur le chef du département, aux fins d'obtenir qu'il renonce à exiger que ses clients quittent leur lieu de stationnement. Les crimes invoqués sont

d'une extrême gravité: le crime contre l'humanité se définit comme « l'assassinat, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation et tout autre acte inhumain commis envers toutes populations civiles [...]ou bien des persécutions pour des motifs raciaux ou religieux » et le génocide - constituant une forme de crime contre l'humanité - présuppose « l'intention de détruire en tout ou en partie un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel » (mémoire de recours du 4 février 2003, p. 3/4 et les références). Ils sont de nature à donner ultérieurement à l'affaire un retentissement médiatique important voire disproportionné, en jetant un profond discrédit sur le chef du département. Le procédé consistant à s'en prendre personnellement à un magistrat en se servant de qualifications manifestement outrancières pour critiquer son action s'apparente à de l'intimidation et n'est pas acceptable de la part d'un avocat. Cela vaut d'autant plus que le recourant a certes agi en relation avec des procédures
judiciaires (à savoir celles liées aux amendes infligées à son client, cf. les courriers précités du 18 janvier et du 14 mars 2002) mais non dans le cadre de celles-ci. Au demeurant, même s'il n'est pas nécessaire d'établir avec certitude que les propos tenus sont constitutifs d'une infraction contre l'honneur - les règles régissant la profession d'avocat étant autonomes vis-à-vis du droit pénal -, il convient de relever que le fait de qualifier dans un courrier qui lui est adressé le projet d'un magistrat de « génocidaire » présente assurément un caractère injurieux.

Dans ces conditions, c'est à bon droit que l'autorité intimée a retenu une violation des règles professionnelles. Le fait que le recourant n'aurait pas revendiqué de droit à l'illégalité pour ses clients, mais invoqué à leur profit un droit de rang supérieur, n'y change rien.
7.
7.1 Le recourant se plaint que la sanction prononcée aurait pour effet de lui interdire d'exercer pleinement sa réflexion juridique et de faire valoir tous les droits de ses clients; partant, elle violerait gravement la liberté d'opinion - garantie par les art. 10 CEDH et 16 al. 2 Cst. - dont un avocat doit nécessairement disposer pour défendre les intérêts de ses clients. Le recourant se prévaut en particulier de l'art. 10 CEDH, en affirmant que les conditions dont l'alinéa 2 fait dépendre une restriction de la liberté d'expression ne sont pas réalisées. En outre, la sanction contestée - première étape d'un processus pouvant aller jusqu'à une interdiction de pratiquer - porterait atteinte à la liberté économique (art. 27 al. 2 Cst.) en lui interdisant d'exercer librement sa profession d'avocat et de plaider un aspect du dossier.
7.2 Il est de jurisprudence constante que les avocats peuvent, dans l'exercice de leur profession, aussi bénéficier de ces droits fondamentaux (ATF 125 I 417 consid. 3b et 4a p. 421/422 et les arrêts cités). Comme les autres droits fondamentaux, ces libertés peuvent toutefois être restreintes s'il existe pour cela une base légale et que la restriction est justifiée par un intérêt public et proportionnée au but visé (art. 36 Cst.). L'art. 10 par. 2 CEDH fixe également les conditions dans lesquelles une atteinte à la liberté d'expression est admissible: elle doit être prévue par la loi, viser l'un des buts légitimes énumérés - la sécurité nationale, l'intégrité territoriale, la sûreté publique, la défense de l'ordre et la prévention du crime, la protection de la santé ou de la morale, la protection de la réputation ou des droits d'autrui, empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou encore garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire - et être nécessaire dans une société démocratique pour atteindre ce but.
7.3 En droit disciplinaire des avocats, une clause générale telle que l'art. 12 lettre a LLCA suffit à l'exigence de base légale, car il n'est pas possible d'énumérer exhaustivement les manquements aux devoirs professionnels (cf. ATF 108 Ia 316 consid. 2b/aa p. 319; arrêt de la CourEDH en la cause Ezelin contre France du 26 avril 1991, Série A, no 202, par. 45).

Par ailleurs, la sanction contestée a été prononcée en vue de protéger les droits du conseiller d'Etat en tant que chef du département et membre du pouvoir exécutif cantonal et, plus largement, de défendre l'ordre public. Quoiqu'en dise le recourant, elle poursuit donc un but légitime au sens de l'art. 10 al. 2 CEDH. Il est vrai que les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard d'un homme politique, visé en cette qualité, que d'un simple particulier: à la différence du second, le premier s'expose inévitablement et consciemment à un contrôle attentif de ses faits et gestes; il doit, par conséquent, montrer une plus grande tolérance (arrêt de la CourEDH en la cause Lingens contre Autriche du 8 juillet 1986, Série A, no 103, par. 42). D'un autre côté, les avocats ont un statut particulier comme intermédiaires entre les justiciables et les tribunaux, ce qui explique les normes de conduite imposées en général aux membres du barreau (arrêt de la CourEDH en la cause Schöpfer

contre Suisse du 20 mai 1998, Recueil CourEDH 1998-III p. 1042, par. 29). Leur liberté d'expression ne les autorise généralement pas à tenir des propos attentatoires à l'honneur des membres des autorités judiciaires. Ainsi, dans le cas d'un avocat
qui avait déclaré dans le cadre d'une procédure disciplinaire que des documents avaient été saisis en son étude par un procureur de district qui était « un criminel lié à la mafia », l'amende de 800 fr. prononcée à son endroit a été jugée conforme à l'art. 10 CEDH, la requête y relative étant déclarée irrecevable (arrêt de la CourEDH en la cause Kubli contre Suisse du 21 février 2002, JAAC 2002 no 112 p. 1304).

Les avocats ont l'obligation d'adopter un comportement correct à l'égard des autorités en général; ils ne peuvent en particulier utiliser des termes injurieux à leur endroit, ni user de procédés tendant à les intimider. Ces règles de comportement contribuent à ce que les procédures menées notamment devant et par des autorités exécutives et administratives se déroulent dans un climat serein et objectif, ce qui n'est pas seulement dans l'intérêt public mais également dans l'intérêt bien compris des clients des avocats.

Dans le cas particulier, le recourant a tenté en sa qualité d'avocat d'exercer une pression sur le chef du département, en se servant de moyens dont la légalité est plus que douteuse. Il a critiqué l'action de celui-ci en des termes injurieux, dans la mesure en tout cas où il a qualifié l'un de ses projets de « génocidaire ». Un tel comportement n'était pas nécessaire à la défense de ses clients, ni commandé par aucun intérêt public. La sanction contestée apparaît donc justifiée et, au surplus, proportionnée, si l'on songe, d'une part, au caractère nettement excessif des propos tenus et, d'autre part, au fait que la sanction prononcée est la plus légère. Dès lors, ni l'art. 10 CEDH, ni l'art. 16 al. 2 Cst., qui n'accorde pas de protection plus étendue, n'ont été violés.
Enfin, on ne voit pas en quoi les règles de comportement énoncées ci-dessus et les sanctions corrélatives constitueraient une atteinte à la liberté économique du recourant, celui-ci pouvant parfaitement exercer sa profession en observant les règles en question.

Au vu de ce qui précède, la sanction contestée apparaît justifiée également à la lumière des art. 10 CEDH, 16 et 27 Cst.
8.
Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours.

Succombant, le recourant supporte les frais judiciaires (art. 156 al. 1 OJ) et n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Un émolument judiciaire de 2'000 fr. est mis à la charge du recourant.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au recourant, à la Commission du barreau et au Tribunal administratif du canton de Genève ainsi qu'au Département fédéral de justice et police.
Lausanne, le 3 août 2004
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: