Tribunale federale
Tribunal federal

2A.191/2003/VIA/elo
{T 0/2}

Arrêt du 22 janvier 2004
IIe Cour de droit public

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

Parties
X._____, recourante,

contre

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

Objet
avertissement,

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Genève du 15 avril 2003.

Faits:
A.
X._____ est avocate à Genève depuis ..... Elle est membre de l'Ordre des Avocats de Genève.

Le 15 janvier 2002, X._____ a adressé à la Commission du barreau du canton de Genève (ci-après: la Commission du barreau) une "lettre ouverte" où elle exposait ses démêlés avec ses confrères Y._____ et Z._____ (eux-mêmes associés). Elle dénonçait le comportement de ceux-ci notamment en les termes suivants:
"La méthode utilisée par l'Etude Z._____ & Y._____ ci-dessus décrite consiste, d'une part, à déconsidérer l'avocat en lieu et place de se prononcer sur le fond du problème, d'autre part, à multiplier les procédures disciplinaires à son encontre. Cette méthode, également utilisée contre des magistrats, a été décrite par le juge B._____ dans son ouvrage '**********'. Le Juge B._____, ainsi que son collègue genevois, C._____, ont subi des pressions similaires de la part d'une partie représentée par la même Etude ci-dessus mentionnée. Ils ont également dû faire face à une multitude de procédures disciplinaires. Cette méthode de déstabilisation est terriblement efficace dans la mesure où elle distrait les victimes de leur dossier, celles-ci étant obligées de dépenser une énergie considérable et un temps démesuré à la défense de leur honneur. Cette manière de procéder doit être dénoncée."
Au surplus, X._____ se référait à un article du journal "D._____", selon lequel il existerait à Genève un groupe occulte d'avocats, qui pratiqueraient "le renvoi d'ascenseur"; les deux personnes précitées en auraient fait partie.

Ce courrier a été adressé en copie à un établissement financier ainsi qu'à plusieurs magistrats.

La Commission du barreau a traité le courrier de X._____ comme une dénonciation.

Considérant que cette lettre portait atteinte à son honneur professionnel et privé, Z._____ a sollicité de la Commission du barreau, par courrier du 14 février 2002, l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre de son auteur. Il a également demandé que X._____ fournisse la liste des personnes à qui elle avait envoyé cette écriture. Par la suite, Y._____ s'est joint à la démarche de son associé.

Lors de sa séance du 6 mai 2002, la Commission du barreau a décidé, d'une part, de classer la dénonciation de X._____ (décision qui a été notifiée à celle-ci le 8 mai 2002) et, d'autre part, d'ouvrir à son encontre une procédure disciplinaire en raison de l'envoi à des tiers de la lettre ouverte précitée. La décision de classement est entrée en force.

B.

Le 2 décembre 2002, la Commission du barreau a infligé à X._____ un blâme - dont le délai de radiation était fixé à trois ans -, pour violation de l'art. 27 de la loi genevoise sur la profession d'avocat du 26 avril 2002 (LPAv; RS/GE E 6 10) ainsi que de l'art. 2 des us et coutumes de l'Ordre des Avocats de Genève du 5 septembre 1979.

Le 20 décembre 2002, X._____ a déféré cette décision au Tribunal administratif du canton de Genève (ci-après: le Tribunal administratif), en concluant à son annulation, sous suite de frais et dépens.

C.

Par arrêt du 15 avril 2003, le Tribunal administratif a admis partiellement le recours en prononçant un avertissement en lieu et place d'un blâme. Selon la Cour cantonale, en adressant sa lettre ouverte à la Commission du barreau ainsi qu'à plusieurs personnes physiques et établissements bancaires pouvant être amenés à confier la défense de leurs intérêts aux avocats mis en cause, X._____ avait manqué à son devoir de se comporter correctement dans l'exercice de sa profession d'avocat et contrevenu ainsi à 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). Une sanction était donc justifiée. Les faits reprochés n'étant pas suffisamment graves pour justifier un blâme et compte tenu de l'absence d'antécédents, il y avait lieu de prononcer un avertissement.

D.

Agissant par la voie du recours de droit administratif, X._____ demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, d'annuler l'arrêt attaqué. Elle fait valoir que l'autorité intimée a constaté les faits pertinents de manière inexacte et incomplète et violé le droit fédéral en ne respectant pas le principe de légalité ("pas de peine sans loi", art. 7 CEDH) ainsi que les principes d'égalité et d'interdiction de l'abus de droit et de l'arbitraire (art. 9 Cst. et 17 CEDH).

X._____ énumère les procédures pénales ou disciplinaires qui ont été engagées contre elle par Z._____ ou Y._____ ou qu'elle a été amenée à initier en raison de leur comportement. Il s'agit des procédures suivantes.

En relation avec l'action en responsabilité d'une banque contre ses administrateurs, ces derniers, représentés par Z._____, ont déposé plainte pénale, le 16 décembre 1998, contre la banque et X._____, conseil de celle-ci, notamment pour faux dans les titres. X._____ a déposé une contre-plainte. La plainte et la contre-plainte ont été classées par le Procureur général du canton de Genève.

Après avoir succédé à X._____ dans la défense des époux A., Y._____ aurait accusé celle-ci « auprès de nombreux tiers d'avoir conservé indûment à titre d'honoraires, sans facture ('au noir') des centaines de milliers de francs » appartenant à ses anciens mandants. Le 9 juillet 2001, X._____ a déposé plainte pénale notamment pour calomnie contre dame A. (son mari étant décédé) ainsi que toute autre personne responsable. Le procureur général du canton de Genève a classé la plainte, décision qui a été confirmée sur recours de X._____ par la Chambre d'accusation du canton de Genève.

Selon la recourante, Z._____ et Y._____ l'ont dénoncée au Conseil de l'Ordre des Avocats de Genève (ci-après: le Conseil de l'Ordre) successivement pour avoir déposé sans autorisation du bâtonnier une contre-plainte et une plainte en relation avec les procédures pénales évoquées ci-dessus; pour avoir prélevé illicite-

ment des montants appartenant aux époux A.; pour avoir envoyé sa lettre ouverte à la Commission du barreau sans autorisation préalable du bâtonnier et pour ne pas se soumettre aux décisions du Conseil de l'Ordre. Ces procédures ont été instruites par les bâtonniers ou anciens bâtonniers E._____ et F._____ ainsi que G._____, qui, tout comme Z._____ et Y._____, feraient partie du groupe précité, à en croire le journal "D._____". Deux des procédures ont conduit au prononcé d'une sanction à l'égard de X._____; celle-ci a contesté les décisions devant la Cour de justice du canton de Genève. Une troisième était toujours pendante lors du dépôt du présent recours (alors que la recourante n'indique pas le sort de la quatrième). A cela s'ajoute la dénonciation à la Commission du barreau, qui a abouti à la sanction faisant l'objet de la présente procédure.

X._____ évoque encore deux procédures de poursuites pour dettes que Y._____, agissant au nom de dame A., a engagées contre elle. Elles auraient toutes deux été retirées.

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 l'art. 12 LLCA n'a pas été violé en l'espèce.
E.
Par ordonnance du 22 mai 2003, le Président de la IIème Cour de droit public a fait droit à la requête d'effet suspensif.

Les 11 novembre 2003 et 7 janvier 2004, X._____ a déposé des écritures spontanées où elle allègue des faits nouveaux.

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 225 consid. 1).
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 Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2ème éd., Zurich 1998, n. 906).
1.2 Avant le 1er juin 2002, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 23 juin 2000 sur la libre circulation des avocats (loi sur les avocats, LLCA; RS 935.61), 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 est recevable lorsque - comme en l'espèce - la sanction disciplinaire, bien que prononcée après le 1er juin 2002, est fondée sur des faits survenus avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les avocats.

La décision attaquée étant fondée - à tort ou à raison, la question n'a pas à être tranchée à ce stade - sur le droit fédéral, il y a lieu d'admettre qu'elle peut être contestée par la voie du recours de droit administratif.

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.
Lorsque le recours est dirigé, comme en l'espèce, contre la décision d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés dans la décision, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris de règles essentielles de procédure (art. 105 al. 2 OJ). Aussi la possibilité d'alléguer des faits nouveaux ou de faire valoir de nouveaux moyens de preuve est-elle très restreinte (ATF 128 II 145 consid. 1.2.1 p. 150; 125 II 217 consid. 3a p. 221; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2e éd., Berne 1983, p. 286/287). Selon la jurisprudence, seules sont admissibles dans ce cas les preuves que l'instance inférieure aurait dû retenir d'office, et dont le défaut d'administration constitue une violation de règles essentielles de procédure (ATF 128 II 145 consid. 1.2.1 p. 150; 128 III 454 consid. 1 p. 457). En particulier, les modifications ultérieures de l'état de fait ne peuvent normalement pas être prises en considération, car on ne saurait reprocher à une autorité d'avoir mal constaté les faits, au sens de l'art. 105 al. 2 OJ, lorsque ceux-ci ont changé après sa décision (ATF 128 II 145 consid. 1.2.1 p. 150; 125 II 217 consid. 3a p. 221).

En l'occurrence, les écritures spontanées des 11 novembre 2003 et 7 janvier 2004 ont été déposées après l'échéance du délai de recours, sans qu'un nouvel échange d'écritures ait été ordonné, de sorte qu'elles ne peuvent être prises en considération (cf. ATF 109 Ib 246 consid. 3c p. 249). La même conséquence s'impose dans la mesure où elles se rapportent à des faits postérieurs au prononcé de la décision attaquée.
3.
Les faits reprochés à la recourante étant antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les avocats, il convient de déterminer quel est le droit matériel applicable et, à cet égard, 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. Dès lors, 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 (dans le même sens s'agissant des sanctions administratives en général: Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, Les fondements généraux, 2ème éd., Berne 1994, p. 171 et 180; cf. aussi ATF 104 Ib 87 consid. 2b p. 90).

Au vu de ce qui précède, il y a lieu de comparer l'ancien droit (cantonal) avec le nouveau (fédéral), afin de déterminer lequel est le plus favorable dans le cas d'espèce.
4.
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 ce qui suit:
"L'avocat est tenu de respecter scrupuleusement les lois, les règlements et les usages professionnels. Il doit s'acquitter avec soin et diligence des mandats qui lui sont confiés."
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" et "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 professionnels", 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. [...]".
5.
La loi fédérale sur les avocats énumère les règles professionnelles aux art. 12 et 13. L'art. 12 lettre a contient une clause générale selon laquelle l'avocat exerce sa profession avec soin et diligence.

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.

Dans un premier temps, il y a lieu de déterminer le champ d'application de l'art. 12 lettre a LLCA, seule disposition susceptible d'être appliquée en l'espèce. Il s'agit en particulier d'examiner si cette disposition régit aussi les rapports des avocats entre eux.
5.1 La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires, du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (ATF 129 II 114 consid. 3.1 p. 118; 128 V 230 consid. 2a p. 233; 128 I 288 consid. 2.4 p. 291 et la jurisprudence citée). Pour rendre une décision répondant de manière optimale au système et au but de la loi, le Tribunal fédéral utilise, de manière pragmatique, une pluralité de méthodes, sans fixer entre elles un ordre de priorité (ATF 129 III 55 consid. 3.1.1 p. 56-57).
5.2 La loi fédérale sur les avocats définit les règles professionnelles applicables aux avocats dans sa section 3, intitulée "Règles professionnelles et surveillance disciplinaire". 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 des 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).
5.3 La clause générale de l'art. 12 lettre a LLCA dispose que l'avocat "exerce sa profession avec soin et diligence" ("sorgfältig und gewissenhaft", "con cura e diligenza"). Son texte, notamment l'usage des termes "avec soin et diligence" ("sorgfältig und gewissenhaft", "con cura e diligenza"), donne à penser qu'elle vise en premier lieu les relations entre l'avocat et son mandant (le mandataire ayant une obligation de diligence, Sorgfaltspflicht, cf. art. 398 al. 2 CO). Cette interprétation est confirmée par les travaux parlementaires: selon le rapporteur de la commission du Conseil des Etats s'exprimant à propos de la lettre a de l'art. 11 du projet (correspondant à l'art. 12 de la loi), "ce qui est en cause dans le cadre des règles professionnelles, ce sont les rapports entre l'avocat et son client" (BO 1999 CE p. 1170). Toutefois, d'après le Message, la clause générale "ne se limite pas au rapport entre le client et l'avocat, mais vise également le comportement de l'avocat face aux autorités judiciaires" (p. 5368). Elle permet "d'exiger de l'avocat qu'il se comporte correctement dans l'exercice de sa profession"; elle correspond en cela à la clause générale qui figurait dans les règles professionnelles de nombreux cantons
(ibid.). Or, ces dispositions avaient une portée très large (voir par ex. l'art. 8 de la loi bernoise sur les avocats du 6 février 1984 et le commentaire de cette disposition par Martin Sterchi, Kommentar zum bernischen Fürsprecher-Gesetz, Berne 1992) et, en l'absence d'indications que le législateur fédéral ait voulu limiter le champ d'application de la norme de droit fédéral qui leur a succédé, il y a lieu de penser que celle-ci a la même portée.

D'un point de vue systématique, il faut relever que les autres règles professionnelles énumérées aux art. 12 lettres b à j et 13 LLCA régissent les rapports entre l'avocat et son client (obligation d'exercer sa profession en toute indépendance, en son nom et sous sa responsabilité, d'éviter les conflits d'intérêts et de garder le secret; règles relatives à la rémunération de l'avocat: obligation d'informer le client et interdiction du "pactum de quota litis"; obligation de conserver séparément de son patrimoine les avoirs qui lui sont confiés et de conclure une assurance responsabilité civile) ou le statut de l'avocat par rapport à la collectivité (obligations d'accepter les défenses d'office). L'obligation de communiquer toute modification des indications du registre des avocats le concernant ainsi que la restriction de la publicité en fonction de l'intérêt général tendent à protéger le public, au sens des clients potentiels de l'avocat. Quant à la limitation de la publicité à des faits objectifs, on peut considérer qu'elle protège aussi bien le public, en empêchant qu'il soit induit en erreur par des réclames à la teneur invérifiable, que les avocats eux-mêmes, en évitant une surenchère peu compatible avec une saine concurrence.

D'un point de vue téléologique, le fait que l'avocat observe certaines règles non seulement dans ses rapports avec ses clients, mais aussi à l'égard des autorités, de ses confrères et du public est nécessaire à une bonne administration de la justice et présente ainsi un intérêt public.

Pour sa part, la doctrine est d'avis que la clause générale de l'art. 12 lettre a LLCA règle les rapports de l'avocat avec son client, les autorités, le public (Vincenzo Amberg, Das Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte [Anwaltsgesetz, BGFA], Revue de l'avocat 3/2002 p. 11), voire la partie averse (Isaak Meier, Bundesanwaltsgesetz: Probleme in der Praxis, Plädoyer 5/2000 p. 33).

En se basant sur l'aspect téléologique et sur les travaux préparatoires (notamment le contenu du Message), il y a lieu d'admettre que la lettre de l'art. 12 lettre a LLCA est trop restrictive et que la disposition vise aussi les relations de l'avocat avec les autorités (dans ce sens également arrêt 2A.151/2003 du 31 juillet 2003 consid. 2.2), ses confrères ainsi que le public.
6.
S'agissant à présent de déterminer le droit le plus favorable, il faut relever qu'il n'y a guère de différence s'agissant des sanctions, si ce n'est que la loi fédérale limite l'interdiction temporaire de pratiquer à deux ans et permet de cumuler l'amende seulement avec l'interdiction de pratiquer. La loi fédérale est en revanche 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 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. 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. 4.2). 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. Dans ces conditions, il y a lieu d'admettre que, s'agissant des rapports entre avocats, l'entrée en vigueur de la loi fédérale a conduit, selon les cas et ici en particulier, à relever le seuil de ce qui est punissable disciplinairement. En l'espèce, la loi fédérale constitue donc bien le droit le plus favorable et c'est à juste titre que l'autorité intimée en a fait application. Il convient à présent d'examiner si le comportement de la recourante est punissable à la lumière de la loi fédérale sur les avocats.

7.
7.1 L'autorité intimée a considéré que la recourante avait agi dans le cadre de sa profession, car la lettre ouverte portait l'en-tête de son étude et avait été adressée - notamment - à l'autorité de surveillance des avocats. Dans ce document, elle s'en prenait "d'une manière sévère" au comportement que les deux confrères précités avaient eu à son égard. De plus, elle relayait les affirmations contenues dans un article de presse concernant l'existence du groupe indiqué plus haut. L'attitude de la recourante était d'autant plus "déplaisante" qu'elle avait donné à sa lettre ouverte une certaine publicité en l'adressant notamment à "plusieurs directeurs de banque", soit à des personnes qui auraient pu être amenées à mandater les confrères mis en cause. L'autorité intimée a estimé que cette attitude n'était "pas compatible avec l'exigence d'un comportement correct dans l'exercice de la profession d'avocat" et devait être sanctionnée.

La recourante fait valoir que les faits constatés dans la décision attaquée sont inexacts notamment dans la mesure où la banque à laquelle la lettre ouverte a été adressée (par son directeur) n'était de toute manière pas disposée à mandater l'étude des confrères mis en cause. Elle soutient qu'ils sont exposés de manière incomplète, ce qui ne permettrait pas de comprendre que les méthodes utilisées par les confrères en question justifiaient la "mise au point" recherchée par la lettre ouverte.

La recourante soutient ensuite que la décision entreprise viole le principe de légalité "pas de peine sans loi" (art. 7 CEDH), car "rien dans la loi n'interdit à la personne calomniée et susceptible de subir d'autres pressions de réagir et de se défendre". Elle dénonce également une violation des principes d'égalité, d'interdiction de l'abus de droit et de l'arbitraire (art. 9 Cst. et 17 CEDH). Elle relève en effet que, dans le cadre d'une procédure pénale en cours, l'un de ses confrères mis en cause a "largement diffusé une lettre ouverte critiquant outrageusement et faussement le magistrat instruisant le dossier de son client", sans qu'il ait été sanctionné de ce fait par la Commission du barreau. Elle souligne aussi que ses deux confrères ont chacun "sciemment allégué des faits qu'ils savaient inexacts", sans pour autant avoir été inquiétés pour ce motif.
7.2 Il faut relever d'abord que la recourante se prévaut à tort de la Convention européenne des droits de l'homme, car une procédure disciplinaire ouverte contre un avocat et aboutissant à un avertissement ne constitue pas une accusation en matière pénale au sens de l'art. 6 al. 1 CEDH (décision de la Commission européenne des droits de l'homme du 5 mai 1980, Décisions et rapports 20 p. 40; cf. aussi ATF 128 I 346), ni une contestation sur ses droits et obligations de caractère civil au sens de la même disposition (Boinay, op. cit., p. 115 n. 277 et les références). Les griefs soulevés doivent par conséquent être examinés à la lumière du droit interne.
7.3 Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'avocat dispose d'une grande liberté pour critiquer l'administration

de la justice - que ce soit en s'en prenant à un magistrat ou à un confrère (arrêt 2P.212/2000 du 5 janvier 2001, RDAT 2001 II no 10 p. 44 consid. 3b) - tant qu'il le fait dans le cadre de la procédure, dans un mémoire ou à l'occasion de débats oraux. Dans ce cas, l'avocat n'agit contrairement à ses devoirs professionnels et, partant, de façon inadmissible, que s'il formule des critiques en étant conscient de la fausseté de ses affirmations ou dans une forme attentatoire à l'honneur, au lieu de se limiter à des allégations de fait et à des appréciations. Les déclarations faites en dehors de toute procédure sont quant à elles soumises à des exigences plus strictes. En particulier, un avocat ne devrait faire des déclarations publiques que si les circonstances le justifient. Tel est le cas notamment lorsque cela est nécessaire à sauvegarder les intérêts de son client ou pour repousser des attaques dirigées contre l'avocat lui-même ou encore quand l'avocat se heurte à d'importants dysfonctionnements des pouvoirs publics et ne peut obtenir par une autre voie qu'il y soit remédié (ATF 106 Ia 100 consid. 8b p. 107-108 et
les références citées; arrêt 2P.251/2000 du 20 février 2001 consid. 5b et 5c/aa).

Le fait de déclarer dans le cadre d'une procédure qu'une autorité judiciaire s'est comportée de manière incorrecte ou illégale ne peut être sanctionné disciplinairement si cela est avéré. Toutefois, un avocat qui reproche à un confrère et à des magistrats d'avoir eu un comportement pénalement répréhensible ne peut apporter la preuve de la véracité de telles affirmations qu'en produisant un jugement pénal passé en force. S'il ne dispose pas d'un tel moyen de preuve, il doit s'exprimer avec plus de retenue (arrêt 2P.101/1998 du 15 décembre 1998, Pra 1999 no 51 p. 291, SJ 1999 I p. 262, ZBl 2000 p. 307, RDAF 2001 I p. 606 consid. 5d/cc et 5e/aa; arrêt 2P.212/2000, précité, consid. 3c/bb).
7.4 En l'espèce, la recourante a adressé sa lettre ouverte, outre à la Commission du barreau, au directeur d'une banque de la place de Genève, à deux magistrates du Tribunal de première instance, à une magistrate de la Cour de justice en sa qualité de Présidente de la Commission de taxation et à une avocate membre de la même commission (voir les lettres d'accompagnement, pièces nos 13 à 16 jointes au recours devant le Tribunal administratif), à "certains autres tiers" ainsi qu'à ses proches (mémoire de recours, p. 5). Ces personnes avaient eu connaissance des accusations dont la recourante avait fait l'objet, concernant les montants qu'elle aurait prétendument conservés indûment à titre d'honoraires. Les magistrates précitées avaient siégé dans des procédures judiciaires liées auxdites accusations. Ces procédures étaient toutefois closes lorsque la recourante leur a adressé sa lettre ouverte, de sorte que l'admissibilité du procédé est soumise à des exigences plus strictes, conformément à la jurisprudence exposée ci-dessus.

En alléguant que ses confrères avaient pour méthode "de déconsidérer l'avocat en lieu et place de se prononcer sur le fond du problème" et "de multiplier les procédures disciplinaires à son encontre" et en dénonçant cette manière de procéder, la recourante a soutenu que ses confrères faisaient un usage abusif des procédures disciplinaires, en les détournant de leur but. Cela revient à leur reprocher d'avoir violé les règles professionnelles, car celles-ci exigent de l'avocat non seulement de s'abstenir de procédés illégaux, mais également de ne pas user de moyens légaux d'une manière qui, dans le cas particulier, s'avère abusive, inadéquate ou disproportionnée (arrêt 2P.46/2001 du 20 août 2001, consid. 4c/cc). Or, si la recourante était en droit de dénoncer les méthodes de ses confrères dans le cadre des procédures disciplinaires que ceux-ci avaient engagées à son encontre (ce qu'elle a peut-être fait) ou en saisissant elle-même la Commission du barreau (comme elle l'a fait), elle ne pouvait en revanche faire part de ses griefs - par écrit (cf. à cet égard arrêt 2P.212/2000, précité, consid. 3c/cc i.f.) - à des magistrats non compétents pour en connaître ainsi qu'à d'autres personnes, ce d'autant moins qu'elle n'était pas en
mesure de prouver ses allégations (en particulier en produisant une décision de justice entrée en force). Le comportement de la recourante apparaît donc prématuré, dans la mesure où il anticipait une décision de justice favorable, la recourante cherchant en quelque sorte à se faire justice elle-même. Par ailleurs, il n'est pas démontré que l'envoi de la lettre ouverte ait été le seul moyen pour la recourante de repousser des attaques dirigées contre elle ou de remédier à d'importants dysfonctionnements des pouvoirs publics, ce qui, selon la jurisprudence exposée ci-dessus, aurait pu justifier son comportement.

Le comportement de la recourante n'apparaît pas non plus justifié comme "mise au point" faisant suite aux agissements de ses confrères. A cet égard, on peut d'ailleurs s'étonner que l'autorité intimée n'ait pas pris en considération dans son jugement les faits allégués par la recourante et relatés ci-dessus (partie en fait, D). Il est

vrai que la Commission du barreau avait classé la dénonciation de la recourante, mais même considérés comme insuffisants pour ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre des avocats mis en cause, ces faits avaient leur importance pour apprécier le comportement de la recourante d'un point de vue disciplinaire.

A cet égard, le comportement de la recourante apparaît peu grave du fait que la lettre ouverte n'a pas été véritablement publiée - au sens où son contenu aurait été communiqué à un nombre indéterminé de personnes -, mais adressée à un cercle de personnes "choisies", ayant eu connaissance des accusations portées contre elle.
7.5 Au surplus, le grief de violation du principe de la légalité doit être rejeté compte tenu de l'art. 12 let. a LLCA, tel qu'il a été interprété ci-dessus, et du fait qu'en droit disciplinaire les clauses générales satisfont à l'exigence de légalité (Dominique Favre, Les principes pénaux en droit disciplinaire, in Mélanges Robert Patry, Lausanne 1988, p. 331-332). Par ailleurs, il n'importe pas que la banque à laquelle la lettre ouverte a été adressée n'ait de toute manière pas été disposée à mandater les confrères mis en cause, car la violation de l'art. 12 lettre a LLCA ne présuppose pas que le comportement incriminé ait causé un préjudice.

Quant aux autres griefs soulevés par la recourante, seul celui tiré d'une prétendue violation du principe d'égalité est motivé. A cet égard, l'argumentation selon laquelle ses confrères auraient commis des manquements caractérisés sans avoir été sanctionnés de ce fait ne lui est d'aucune aide. En effet, à supposer que ces allégations soient avérées, ses confrères auraient bénéficié d'une pratique illégale dont elle-même ne pourrait se réclamer qu'aux conditions restrictives auxquelles la jurisprudence fait primer le principe d'égalité sur celui de la légalité: il doit s'agir d'une pratique systématique que l'autorité entend poursuivre (ATF 122 II 446 consid. 4a p. 451-452). Or, en l'occurrence, rien n'indiquerait que tel soit le cas.

Ainsi, les griefs de la recourante doivent être rejetés et la décision attaquée confirmée.
8.
Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours.

Succombant, la recourante 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 de la recourante.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie à la recourante, à la Commission du barreau et au Tribunal administratif du canton de Genève ainsi qu'au Département fédéral de justice et police.
Lausanne, le 22 janvier 2004
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: