



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00

www.fr.ch/tc

601 2024 153

601 2024 154

Arrêt du 16 février 2026

1^e Cour administrative

Composition

Présidente :

Anne-Sophie Peyraud

Juges :

Dominique Gross, Stéphanie Colella

Greffière :

Magalie Bapst

Parties

A. _____, recourant

contre

COMMISSION DU BARREAU, autorité intimée

Objet

Avocats, notaires – Obligation de réaliser un stage – Conformité au droit fédéral – Droits fondamentaux

Recours (601 2024 153) du 17 décembre 2024 contre la décision du 9 septembre 2024 et requête d'assistance judiciaire gratuite partielle (601 2024 154) du même jour

considérant en fait

A. Le 3 juillet 2024, A. _____ a déposé une demande auprès de la Commission du barreau afin de pouvoir suivre l'ensemble de la formation dispensée aux avocats-stagiaires et d'être autorisé à s'inscrire aux examens du brevet d'avocat, le tout sans devoir être au bénéfice d'un engagement auprès d'un maître de stage. Il a en outre requis l'accès aux précédents examens du barreau.

B. Par décision du 9 septembre 2024, la Commission du barreau a rejeté sa demande d'autorisation de stage, a déclaré irrecevable sa demande d'admission aux examens du barreau - laquelle a été transmise au Service de la justice comme objet de sa compétence -, ainsi que ses demandes d'admission auprès de l'Association des avocats-stagiaires fribourgeois (AdAst) et d'accès à la formation pour les avocats-stagiaires. Elle a en outre déclaré sans objet sa demande d'accès aux précédents examens. Un émolument de CHF 120.- a été mis à sa charge.

C. Par mémoire du 17 décembre 2024, A. _____ recourt contre cette décision auprès du Tribunal cantonal (601 2024 153), en concluant, sous suite de frais et dépens, à obtenir l'accès à l'ensemble de la formation dispensée par l'Ordre des avocats fribourgeois (OAF) sans obligation d'être au bénéfice d'un engagement auprès d'un maître de stage ainsi qu'aux précédents examens du barreau, et à ce qu'ordre soit donné à l'AdAst de lui donner accès à ladite formation. Il requiert enfin l'assistance judiciaire gratuite partielle (601 2024 154).

A l'appui de ses conclusions, il soutient que les dispositions relatives à l'obligation d'accomplir un stage sont contraires au droit fédéral. Il prétend aussi que l'obligation d'effectuer un stage aboutirait à des discriminations et qu'elle violerait la liberté d'association ainsi que la liberté économique. De plus, selon lui, le Conseil d'Etat aurait délégué la formation des avocats-stagiaires à l'OAF en l'absence de base légale valable. Il requiert aussi que l'accès aux anciens examens lui soit donné par la Commission du barreau. Il conteste au surplus l'émolument perçu pour les frais engendrés par la décision rendue par la Commission du barreau.

D. Dans ses observations du 3 février 2025, la Commission du barreau conclut au rejet du recours.

Aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné entre les parties.

Il sera fait état des arguments développés par ces dernières à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

en droit

1.

Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) en relation avec l'art. 37 de la loi fribourgeoise du 12 décembre 2002 sur la profession d'avocat (LAv; RSF 137.1). Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites.

2.

Selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, la Cour ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

3.

A titre liminaire, il y a lieu de préciser que le recourant ne conclut pas à l'octroi d'une autorisation de stage, comme l'a interprété la Commission du barreau dans sa décision du 9 septembre 2024. A la lecture de sa demande du 3 juillet 2024 déposée auprès de la Commission du barreau et de son mémoire de recours, il faut bien plus comprendre que le recourant conteste en réalité être soumis à l'obligation de réaliser un stage pratique. Il souhaite par conséquent pouvoir suivre la formation destinée aux avocats-stagiaires et s'inscrire aux examens du barreau sans devoir effectuer un stage pratique.

Force est d'emblée de constater que la Commission du barreau, qui est compétente pour tout ce qui est en lien avec le stage d'avocat (cf. art. 5 al. 2 let. e LAV), notamment pour réduire sa durée (cf. art. 20 al. 2 LAV), l'est partant aussi pour examiner le principe même de l'obligation d'effectuer un stage pratique d'avocat. A la lecture de sa décision du 9 septembre 2024, elle a, en rejetant la demande d'autorisation de stage du recourant, refusé en réalité de le dispenser de l'obligation de faire un stage, respectivement de réduire la durée de celui-ci, et confirmé ainsi implicitement sur le principe l'obligation y relative.

Le Cour de céans doit, dans ces conditions, examiner si l'obligation d'effectuer un stage d'avocat est contraire au droit fédéral (cf. consid. 4 ci-dessous), comme le soutient le recourant, et si elle constitue une atteinte à ses droits fondamentaux (cf. consid. 5 ci-dessous). Il lui appartiendra également ensuite d'examiner si c'est à juste titre que la Commission du barreau a déclaré irrecevable sa demande d'accès à la formation pour les avocats-stagiaires (cf. consid. 6 ci-dessous) et sans objet sa demande d'accès aux précédents examens (cf. consid. 7 ci-dessous).

4.

Dans un premier grief, le recourant soutient que l'obligation d'effectuer un stage n'est pas conforme au droit fédéral.

4.1. Selon l'art. 10 CPJA, l'autorité applique le droit d'office (al. 1) et contrôle, d'office ou sur requête, la validité des dispositions applicables au cas d'espèce (al. 2). Elle n'applique pas les dispositions contraires au droit fédéral, à la Constitution cantonale ou à un acte législatif cantonal de rang supérieur (al. 3). Les autorités administratives inférieures, statuant en première instance ou sur recours, doivent toutefois appliquer les dispositions légales, à moins que celles-ci ne soient manifestement irrégulières (al. 4).

Selon l'art. 49 al. 1 Cst., le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. Ce principe constitutionnel de la primauté du droit fédéral fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (ATF 146 II 309 consid. 4.1 et les références citées; arrêt TF 1C_281/2021 du 21 juin 2022 consid. 4).

4.2. Selon l'art. 3 al. 1 de la loi du 23 juin 2000 sur la libre circulation des avocats (LLCA; RS 935.61), est réservé le droit des cantons de fixer, dans le cadre de dite loi, les exigences pour l'obtention du brevet d'avocat. Selon l'art. 7 LLCA, pour être inscrit au registre, l'avocat doit être titulaire d'un brevet d'avocat. Les cantons ne peuvent délivrer un tel brevet que si le titulaire a effectué des études de droit sanctionnées soit par une licence ou un master délivrés par une université suisse, soit par un diplôme équivalent délivré par une université de l'un des États qui ont conclu avec la Suisse un accord de reconnaissance mutuelle des diplômes (let. a) et un stage d'une durée d'un an au moins effectué en Suisse et sanctionné par un examen portant sur les connaissances juridiques théoriques et pratique (let. b).

4.3. Selon le Message du 28 avril 1999 concernant la LLCA (FF 1999 5331, 5362), *"les conditions à la libre circulation sont de deux ordres: conditions de formation d'une part, conditions personnelles d'autre part. Il ne s'agit, dans le cadre de la LLCA, que des conditions que les cantons peuvent exiger pour reconnaître les brevets d'autres cantons. Les cantons demeurent en revanche libres de fixer des exigences plus strictes pour l'obtention de leur brevet puisque la formation des avocats reste de leur compétence. Toutefois, pour qu'un brevet cantonal soit reconnu dans un autre canton, il doit satisfaire aux conditions de [l'art. 7]"* (art. 6 du projet).

Les cantons disposent d'une grande marge de manœuvre quant aux conditions de formation, aux modalités du stage et des exigences personnelles (arrêt TF 2C_538/2020 du 1^{er} décembre 2020 consid. 3.1).

4.4. Le droit cantonal fribourgeois a réglé les exigences pour l'obtention du brevet d'avocat aux art. 17 ss LAV.

Pour obtenir le brevet de capacité d'avocat, la personne concernée doit accomplir un stage et réussir un examen (art. 17 al. 1 LAV). L'admission au stage fait l'objet d'une autorisation délivrée par la Commission du barreau (art. 17 al. 2 1^{ère} phr. LAV). La durée minimale du stage est de dix-huit mois (art. 20 al. 1 LAV), mais le stage est fait pendant une durée effective de douze mois au moins dans l'étude d'une personne inscrite au registre fribourgeois (art. 21 al. 1 LAV). L'autre partie du stage peut être accomplie auprès d'une autorité judiciaire ou du Ministère public. La Commission du barreau peut prévoir que cette partie du stage peut également être accomplie dans le service juridique d'autres autorités ou de sociétés établies dans le canton ou, encore, auprès d'avocats ou avocates ou d'autorités judiciaires d'autres cantons ou de la Confédération (art. 21 al. 2 LAV).

4.5. En l'espèce, le canton de Fribourg a réglementé les exigences pour l'obtention du brevet d'avocat conformément à la LLCA. La durée du stage exigée par le droit cantonal, à savoir dix-huit mois, est supérieure à l'exigence minimale d'une année fixée par la loi fédérale. En outre, une partie du stage, d'au moins douze mois, doit être réalisée dans l'étude d'une personne inscrite au registre des avocats fribourgeois, le reste pouvant être effectué auprès d'une autorité judiciaire ou du Ministère public, voire auprès d'autres services juridiques ou d'autres cantons. Ces exigences prévues par le canton de Fribourg vont au-delà de celles fixées par la loi fédérale mais ne contreviennent toutefois pas à la LLCA, dans la mesure où la législation fédérale n'a fixé que des exigences minimales, concrétisées par le canton de Fribourg, à savoir des études complètes de droit suivies d'un stage pratique d'une année au moins, conformément à l'art. 7 let. a et b LLCA.

4.6. Partant, la réglementation prévue par le droit fribourgeois est parfaitement conforme au droit fédéral. Ce grief est rejeté.

5.

Le recourant est d'avis que l'obligation de réaliser un stage d'avocat constitue une restriction portée à ses droits fondamentaux. Il invoque une atteinte à sa liberté économique et à sa liberté d'association, ainsi qu'une violation du principe de l'interdiction de la discrimination.

5.1. En vertu de l'art. 27 Cst., la liberté économique est garantie. Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice. De même, la constitution du 16 mai 2024 du canton de Fribourg (Cst./FR, RSF 10.1) garantit la liberté économique (cf. art. 26 Cst./FR). D'après l'art. 23 Cst., la liberté d'association est garantie (cf. ég. art. 23 Cst./FR). Aux termes de l'art. 8 al. 1 et 2 Cst., tous les êtres humains sont égaux devant la loi. Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique (cf. ég. art. 9 Cst./FR).

Tout droit fondamental peut être restreint aux conditions cumulatives prévues par l'art. 36 Cst. Toute restriction doit ainsi être fondée sur une base légale suffisante (al. 1), être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2), être proportionnée au but visé (al. 3) et ne pas porter atteinte au noyau intangible du droit fondamental en question (al. 4).

5.2. L'obligation de réaliser un stage d'avocat est prévue dans une base légale formelle, à savoir la LLCA (art. 7 LLCA), et reprise dans la loi cantonale (art. 17 LAV). Le principe de la légalité ancré à l'art. 36 al. 1 Cst. est ainsi respecté.

5.3. L'obligation de réaliser un stage d'avocat est ensuite justifiée par des motifs d'intérêt public prépondérants au sens de l'art. 36 al. 2 Cst.

L'art. 7 LLCA exige de l'avocat un certain degré de formation. Cette exigence sert à protéger certains intérêts publics, tels que la garantie de l'Etat de droit, le bon fonctionnement de la justice ou encore la protection du public et des particuliers. Font partie des conditions de formation minimales le stage et l'examen professionnels (art. 7 al. 1 let. b LLCA; CHAPPUIS/CHÂTELAIN, *in* Commentaire romand de la loi fédérale sur la libre circulation des avocats, 2^e éd. 2022, art. 7 n. 3). Le but de l'obligation d'accomplir un stage est d'avoir des candidats disposant de compétences pratiques suffisantes et de garantir l'intérêt public à disposer d'une représentation de qualité devant les autorités administratives et judiciaires suisses (arrêt TF 2C_538/2020 du 1^{er} décembre 2020 consid. 3.4 et 7.2; cf. CHAPPUIS/CHÂTELAIN, art. 7 LLCA n. 37).

5.4. L'obligation d'effectuer un stage d'avocat respecte en outre le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.). Elle est adéquate pour atteindre les buts d'intérêt public visés (garantie de l'Etat de droit, bon fonctionnement de la justice, protection du public et des particuliers) et est nécessaire pour permettre aux candidats d'acquérir des compétences pratiques suffisantes, aucun moyen moins incisif qu'un stage, en particulier dans une étude d'avocats, ne permettant d'obtenir pareilles compétences. Enfin, elle respecte la proportionnalité au sens étroit, car l'atteinte aux intérêts du recourant est modérée, dès lors que l'obligation de stage est limitée dans le temps.

5.5. De surcroît, quoi que puisse en penser le recourant, aucun des droits fondamentaux qu'il invoque n'est manifestement touché dans son noyau intangible par l'obligation d'accomplir un stage d'avocat. Il n'est dès lors pas nécessaire d'examiner plus en détail lequel de ces droits pourrait, le cas échéant, être matériellement concerné.

5.6. Partant, c'est à juste titre que la Commission du barreau a implicitement refusé de dispenser le recourant de réaliser un stage, respectivement de réduire la durée de ce dernier, et confirmé ainsi l'obligation du stage pratique. En conséquence, à défaut de pouvoir présenter un certificat de stage tel qu'exigé à l'art. 19c LAV, l'intéressé ne pourra d'ailleurs conséquemment pas s'inscrire aux examens du barreau, comme il semble le souhaiter, puisqu'un tel stage en constitue un prérequis.

6.

Le recourant requiert aussi de la Commission du barreau qu'elle ordonne à l'AdAst de lui donner accès à la formation dispensée aux avocats-stagiaires. A cet égard, il évoque une violation de la délégation de compétences accordée au Conseil d'Etat en matière de formation préalable à l'examen du barreau.

6.1. Selon l'art. 23 LAV, le Conseil d'Etat peut, par voie d'ordonnance, subordonner l'admission à l'examen du barreau à une formation particulière préalable, accomplie sous la responsabilité d'une faculté de droit et garantissant une pratique suffisante des tribunaux et du barreau. Il détermine les conditions cadre d'une telle formation et la procédure d'admission (al. 2^{bis}). Le Conseil d'Etat peut coordonner l'examen du barreau avec les examens universitaires du niveau master. Il peut en particulier conclure des conventions avec les facultés de droit des universités suisses et y déterminer les conditions auxquelles certaines branches peuvent être reconnues dans le cadre de l'examen du barreau. Il règle les conditions cadre de telles conventions. Une reconnaissance n'est possible qu'au plus pour un tiers de l'examen écrit (al. 2^{ter}).

6.2. Selon le Message du 8 septembre 2014 accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la justice et d'autres lois (BGC 2014 2975, 2990), *"l'avant-projet délègue au Conseil d'Etat la compétence de subordonner l'admission à l'examen du barreau à une formation particulière préalable et de coordonner l'examen du barreau avec les examens universitaires du niveau master. Parmi les possibilités envisageables figure celle d'intégrer dans l'offre des cours de master de la faculté de droit une formation spécifique pour les étudiants et étudiantes se destinant au barreau. Une autre piste pourrait être de reconnaître, à des conditions bien déterminées, certains examens subis dans le cadre de la formation universitaire comme valant pour partie de l'examen du barreau. Ces réflexions s'insèrent dans la mouvance constatée ces dernières années dans divers cantons, notamment à Genève, d'associer, d'une manière ou d'une autre, les facultés de droit à la formation professionnelle au barreau"*.

Lors des débats parlementaires, il a été expliqué que les art. 23 al. 2^{bis} et 2^{ter} LAV ont été introduits à la demande de l'Université de Fribourg. *"En effet, l'Université de Fribourg et sa Faculté de droit doivent faire face à une concurrence importante, puisque d'autres Universités ont créé des filières et des obligations de suivre une école d'avocature avant de pouvoir accéder à la profession du barreau"*. Cette possibilité est *"une base légale qui pourrait permettre au Conseil d'Etat, à l'avenir, de répondre à la demande de l'Université d'établir un nouveau cursus et de l'accompagner par de nouvelles dispositions du droit cantonal pour l'accès à la profession du barreau"*, mais il ne s'agit pas encore de la création d'une école d'avocature (BGC 2014 2750).

6.3. En l'occurrence, le Conseil d'Etat n'a pas fait usage des possibilités prévues par l'art. 23 al. 2^{bis} et 2^{ter} LAV. En effet, les art. 19a ss de l'ordonnance fribourgeoise du 1^{er} juillet 2003 sur la profession d'avocat (OAv; RSF 137.11) règlent les modalités d'examen, mais l'admission à l'examen du barreau n'est pas subordonnée à une formation particulière préalable, exception faite des études initiales de droit. La personne désirant être admise à l'examen doit uniquement présenter une

demande écrite et produire le ou les certificats de stage justifiant qu'elle a effectué son stage conformément aux dispositions de la loi sur la profession d'avocat (art. 19c al. 1 OAv).

En outre, l'un des buts de l'OAF est de promouvoir la formation continue, théorique et pratique, de ses membres et des stagiaires (art. 2 al. 1 let. g des statuts du 26 septembre 1988 de l'OAF). Selon le site de l'AdAst (www.adast.ch, consulté le 16 février 2026), dite association "a pour objectif de favoriser les contacts entre ses membres, de défendre leurs intérêts ainsi que de contribuer à leur formation. Dans cette perspective, l'AdAst organise différentes manifestations et sorties. Elle œuvre de manière indépendante et travaille en étroite collaboration avec l'OAF qui met en place des cours et séminaires en droit ainsi que des cours de plaidoirie. L'affiliation à l'AdAst permet de bénéficier de l'accès aux plans et exercices des cours ainsi que d'assister aux conférences et manifestations organisées pour promouvoir les contacts entre les avocats-stagiaires, les notaires-stagiaires et les principaux acteurs de la scène judiciaire du canton de Fribourg. En particulier, le forum de discussion accessible par le biais de ce site Internet est un instrument permettant aux membres de l'Association d'entrer directement en contact et de partager leurs expériences professionnelles et de formation". Il y est également indiqué que, depuis 2005, des cours de procédure et de déontologie sont organisés par l'OAF pour l'AdAst.

Il résulte de ce qui précède que la formation dispensée par l'OAF aux avocats-stagiaires ne découle d'aucune obligation légale et n'est en aucun cas une condition d'accès aux examens du barreau. Elle n'est pas non plus en lien direct avec le stage, tel qu'il est prévu dans la loi. Les avocats-stagiaires sont en outre libres de suivre les formations et conférences dispensées par l'OAF.

Ainsi, contrairement à ce que prétend le recourant, le Conseil d'Etat n'a pas délégué une formation particulière préalable à l'OAF.

Dans ces conditions, il est manifeste que la Commission du barreau, certes compétente pour ce qui est en lien avec les exigences légales relatives au stage d'avocat (cf. art. 5 al. 2 let. e LAV), n'a pas de prérogatives en matière de formation à dispenser aux avocats-stagiaires et qu'elle ne peut pas non plus imposer à l'AdAst quoi que ce soit. C'est ainsi à juste titre qu'elle a déclaré irrecevable la demande d'accès à la formation dispensée aux avocats-stagiaires, déposée par le recourant.

6.4. Partant, ce grief est rejeté.

7.

Le recourant requiert encore de la Commission du barreau qu'elle lui donne accès aux anciens examens du barreau.

7.1. Selon l'art. 5 al. 2 let. e LAV, la Commission du barreau exerce, en matière de stages, les compétences qui lui sont dévolues par la loi. L'art. 17 al. 2 1^{ère} phr. LAV prévoit que l'admission au stage fait l'objet d'une autorisation délivrée par la Commission du barreau. Selon l'art. 7 al. 1 LAV, la Commission d'examen des candidats au barreau organise quant à elle les examens des personnes candidates au barreau ainsi que les épreuves d'aptitude et les entretiens de vérification prévus par la loi fédérale sur les avocats. Elle statue sur le résultat des épreuves.

7.2. En vertu des bases légales précitées, la Commission du barreau est compétente en matière de stage, mais pas en matière d'examens. En effet, est responsable de l'organisation des examens du barreau la Commission d'examen des candidats au barreau. La Commission du barreau ne peut par conséquent pas accorder l'accès aux anciens examens comme demandé par le recourant.

7.3. Partant, c'est à juste titre que la Commission du barreau a déclaré irrecevable la demande d'accès aux anciens examens déposée par le recourant.

8.

Le recourant conteste enfin l'émolument mis à sa charge par la Commission du barreau, au motif que la délégation au Conseil d'Etat pour fixer le tarif des émoluments n'indique pas le cercle des contribuables, l'objet de l'impôt et son mode de calcul.

8.1. L'art. 3 al. 4 LAV prévoit que le Conseil d'Etat détermine l'organisation et le fonctionnement des commissions et fixe le tarif des émoluments. Selon l'art. 20 al. 3 OAv, un émolument allant de CHF 120.- à CHF 500.- peut être perçu pour les autres décisions de la Commission du barreau.

8.2. Le principe de la légalité régit l'ensemble de l'activité de l'Etat (cf. art. 5 al. 1 Cst.). Il revêt une importance particulière en droit fiscal où il est érigé en droit constitutionnel indépendant à l'art. 127 al. 1 Cst. Cette disposition - qui s'applique à toutes les contributions publiques, tant fédérales que cantonales ou communales - prévoit que les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, doivent être définis par la loi (ATF 144 II 454 consid. 3.4; 143 I 220 consid. 5.1.1; 132 I 157 consid. 2.2; cf. aussi art. 164 al. 1 let. d Cst.). Si la loi délègue à l'organe exécutif la compétence d'établir une contribution, la norme de délégation ne peut constituer un blanc-seing en faveur de cette autorité; elle doit indiquer, au moins dans les grandes lignes, le cercle des contribuables, l'objet et la base de calcul de la contribution (ATF 143 I 220 consid. 5.1.1). Sur ces points, la norme de délégation doit être suffisamment précise (exigence de la densité normative; ATF 131 II 271 consid. 6.1). Il importe en effet que l'autorité exécutive ne dispose pas d'une marge de manœuvre excessive et que les citoyens puissent cerner les contours de la contribution qui pourra être prélevée sur cette base (ATF 143 I 220 consid. 5.1.1; 136 I 142 consid. 3.1; 135 I 130 consid. 7.2; arrêt TF 2C_761/2019 du 4 février 2020 consid. 5.1).

Ces exigences valent en principe pour les impôts comme pour les contributions causales (ATF 143 I 227 consid. 4.2; 143 I 220 consid. 5.1.2), parmi lesquelles figurent les émoluments (ATF 135 I 130 consid. 2; TANQUEREL/BERNARD, Manuel de droit administratif, 3^e éd. 2025, n. 240). S'agissant de taxes causales, le principe de la légalité peut toutefois être appliqué avec moins de rigueur en ce qui concerne le montant de la taxe, lorsque celui-ci peut être limité par des principes constitutionnels vérifiables (en particulier la couverture des frais et l'équivalence). Cet assouplissement concerne uniquement les exigences légales formelles relatives à la fixation de la contribution et non le cercle des contribuables et l'objet de la taxe (cf. ATF 125 I 173 consid. 9a; arrêt TF 2C_761/2019 du 4 février 2020 consid. 5.2; 2C_699/2017 du 12 octobre 2018 consid. 8.1).

8.3. En l'espèce, la LAV délègue au Conseil d'Etat la compétence de fixer le tarif des émoluments relatifs aux actes des commissions.

Force est de constater que, sur le plan littéral, les dispositions précitées de la loi et de l'ordonnance ne disent pas clairement qui doit supporter les émoluments perçus par la Commission du barreau. La doctrine admet cependant que le cercle des contribuables puisse ressortir de l'interprétation de la norme et de la logique de l'objet de l'impôt (WIEDERKEHR, Das Legalitätsprinzip im Kausalabgaberecht, recht 2018 p. 40 ss, 46; BEUSCH, Abgaberecht, in Biaggini et al. [édit.], Verwaltungsrecht, 2015, p. 899 ss, n. 22.57; arrêt TAF B-7159/2026 du 10 octobre 2018 consid. 6.2.3). En l'espèce, il apparaît tout à fait cohérent que le recourant, qui a saisi l'autorité

intimée de plusieurs demandes et sollicité une décision de sa part, doit supporter les frais en découlant. Le principe y relatif figure d'ailleurs à l'art. 130 al. 1 CPJA, lequel prévoit qu'en première instance, les frais sont mis à la charge de celui qui requiert ou provoque une décision de l'autorité administrative.

Le recourant ayant expressément sollicité une décision formelle de la part de la Commission du barreau, la perception d'un émolument s'avère dès lors pleinement justifiée.

En fixant le montant à CHF 120.-, soit le montant minimum pouvant être perçu pour les décisions non énumérées à l'art. 20 al. 1 OAv (cf. art. 20 al. 3 OAv), la Commission du barreau n'a aucunement abusé de son pouvoir d'appréciation. Ce montant se justifie manifestement par le temps consacré à l'étude de la requête et des arguments soulevés par le recourant.

8.4. Le grief est donc manifestement mal fondé.

9.

Sur le vu de tout ce qui précède, entièrement mal fondé, le recours (601 2024 153) doit être rejeté et la décision attaquée confirmée.

10.

Le recourant a encore demandé l'assistance judiciaire gratuite partielle (601 2024 154).

10.1. Aux termes de l'art. 142 CPJA, a droit à l'assistance judiciaire la partie qui ne dispose pas des ressources suffisantes pour supporter les frais d'une procédure sans s'exposer à la privation des choses nécessaires à son existence et à celle de sa famille (al. 1). L'assistance n'est pas accordée lorsque la procédure paraît d'emblée vouée à l'échec pour un plaideur raisonnable (al. 2).

Selon l'art. 143 CPJA, l'assistance judiciaire comprend, pour le bénéficiaire, la dispense totale ou partielle des frais de procédure (al. 1 let. a), de l'obligation de fournir une avance de frais ou des sûretés (al. 1 let. b). Elle comprend également, si la difficulté de l'affaire le rend nécessaire, la désignation d'un défenseur, choisi parmi les personnes habilitées à représenter les parties (al. 2).

10.2. Selon la jurisprudence, un procès est dénué de chances de succès lorsque les perspectives de le gagner sont notablement plus faibles que les risques de le perdre; il n'est en revanche pas dénué de chances de succès lorsque celles-ci et les risques d'échec sont à peu près égaux, ou lorsque les premières ne sont guère inférieures aux seconds (cf. notamment ATF 142 III 138 consid. 5.1; 139 III 475 consid. 2.2; 138 III 217 consid. 2.2.4). Est déterminante la question de savoir si une partie disposant des ressources financières suffisantes se lancerait ou non dans le procès après une analyse raisonnable. Il s'agit d'éviter qu'une partie mène un procès qu'elle ne conduirait pas à ses propres frais, uniquement parce qu'il ne lui coûte rien (cf. arrêt TF 2C_264/2024 du 18 juin 2024 consid. 6.1; ATF 142 III 138 consid. 5.1; 139 III 475 consid. 2.2; 138 III 217 consid. 2.2.4).

10.3. En l'espèce, force est d'admettre que le recours était d'emblée dénué de toute chance de succès, dans les circonstances décrites plus haut. Partant, la requête d'assistance judiciaire gratuite partielle (601 2024 154) doit être rejetée.

En conséquence, les frais de la procédure, fixés à CHF 1'000.-, sont mis à la charge du recourant qui succombe (cf. art. 131 CPJA). Il n'y a pas lieu de les réduire ou de les remettre au sens de l'art. 129 CPJA, comme le requiert le recourant.

L'intéressé, qui succombe et qui n'est au demeurant pas représenté par un avocat, n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA *a contrario*).

la Cour arrête :

- I. Le recours (601 2024 153) est rejeté.
- II. La requête d'assistance judiciaire gratuite partielle (601 2024 154) est rejetée.
- III. Les frais de procédure, fixés à CHF 1'000.-, sont mis à la charge du recourant.
- IV. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.
- V. Notification.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

La fixation du montant des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA).

Fribourg, le 16 février 2026/ape/mab

La Présidente

La Greffière