



**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 2025 1

601 2025 2

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 NOTARIAT, autorité intimée

Objet

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

Recours (601 2025 1) du 7 janvier 2025 contre la décision du 25 novembre 2024 et requête d'assistance judiciaire gratuite partielle (601 2025 2) du même jour

considérant en fait

A. Le 19 septembre 2024, A. _____ a déposé une demande auprès de la Commission du notariat afin de pouvoir suivre l'ensemble de la formation dispensée aux notaires-stagiaires et d'être autorisé à s'inscrire aux examens du brevet de notaire, le tout sans devoir être au bénéfice d'un engagement auprès d'un maître de stage. Il a en outre requis notamment l'accès aux précédents examens du notariat.

B. Par décision du 25 novembre 2024, la Commission du notariat a rejeté sa demande d'autorisation de stage et a déclaré irrecevable notamment ses demandes d'admission aux examens de notaire et d'accès aux précédents examens, lesquelles ont été transmises au Service de la justice comme objet de sa compétence. Un émolument de CHF 120.- a été mis à sa charge.

C. Par mémoire du 7 janvier 2025, A. _____ recourt contre cette décision auprès du Tribunal cantonal (601 2025 1), en concluant, sous suite de frais et dépens, à ce qu'il soit dit qu'aucune autorisation de stage de notaire n'est nécessaire. Il requiert en outre l'assistance judiciaire gratuite partielle (601 2025 2).

A l'appui de ses conclusions, il fait valoir que l'obligation d'effectuer un stage aboutirait à des discriminations et violerait la liberté d'association ainsi que la liberté économique. De plus, le *numerus clausus* prévu par le droit cantonal serait également discriminatoire et contraire à la liberté économique. Il prétend aussi que le Conseil d'Etat aurait délégué la formation des notaires-stagiaires à l'Association des avocats-stagiaires fribourgeois (AdAst) et à l'Université de Fribourg en l'absence de base légale valable. Il conteste au surplus l'émolument perçu pour les frais engendrés par la décision rendue par la Commission du notariat.

D. Dans ses observations du 30 janvier 2025, la Commission du notariat 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. 44a de la loi fribourgeoise du 20 septembre 1967 sur le notariat (LN; RSF 261.1). 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 notariat dans sa décision du 25 novembre 2024. Dans son mémoire de recours, il conclut en effet à ce qu'il soit dit qu'aucune autorisation de stage de notaire n'est nécessaire. A la lecture de sa demande du 19 septembre 2024 déposée auprès de la Commission du notariat et de son mémoire de recours, il faut bien plus comprendre que le recourant conteste être soumis à l'obligation de réaliser un stage pratique. Il souhaite par conséquent s'inscrire aux examens du notariat sans devoir effectuer un stage pratique et semble vouloir obtenir l'accès à la formation dispensée aux notaires-stagiaires.

Force est d'emblée de constater que la Commission du notariat, qui est compétente pour tout ce qui est en lien avec le stage de notaire (cf. art. 35a al. 2 let. d LN), notamment pour réduire sa durée (cf. art. 5 al. 2 du règlement fribourgeois du 13 décembre 1977 sur le stage et les examens de notaire [RSF 137.12; ci-après: le règlement sur le stage et les examens de notaire]), l'est partant aussi pour examiner le principe même de l'obligation d'effectuer un stage pratique de notaire. A la lecture de sa décision du 25 novembre 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 de notaire constitue une atteinte à ses droits fondamentaux (cf. consid. 4 ci-dessous). Il lui appartiendra également ensuite d'examiner si c'est à juste titre que la Commission du notariat n'a pas donné accès au recourant à la formation pour les notaires-stagiaires (cf. consid. 5 ci-dessous).

4.

Le recourant est d'avis que l'obligation de réaliser un stage de notaire et le *numerus clausus* constituent 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.

Il sied en premier de lieu de relever que le *numerus clausus* ne s'applique qu'aux titulaires du brevet de capacité de notaire (cf. art. 2 al. 1 LN) et non aux candidats à la profession. Il n'existe en effet pas de quotas ou de quelconque limitation dans le nombre de notaires-stagiaires autorisés à réaliser un stage. Par conséquent, le recourant, qui n'est précisément pas en possession du brevet de notaire, ne peut pas se prévaloir d'une violation de ses droits fondamentaux sur cette base, le principe du *numerus clausus* n'étant pas en cause dans son cas.

4.1. 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).

Par ailleurs, 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).

4.2. L'obligation de réaliser un stage de notaire est prévue dans une base légale formelle, à savoir l'art. 5 al. 1 LN. L'al. 2 de cette disposition délègue au Conseil d'Etat la compétence de réglementer les conditions et les modalités du stage et de l'examen. C'est précisément sur cette base que le Conseil d'Etat a édicté le règlement sur le stage et les examens de notaire. Dans ces conditions, contrairement à ce que soutient le recourant, le principe de la légalité ancré à l'art. 36 al. 1 Cst. est respecté.

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

L'accomplissement d'un stage professionnel constitue une mesure de police destinée à garantir la qualité du service que le notaire doit assumer (MOOSER, Droit notarial, 3^e éd. 2025, n. 87). En effet, à des fins de protection du public, il convient de veiller à ce que seules les personnes disposant des connaissances spécialisées requises puissent exercer la profession de notaire (arrêt du Tribunal fédéral du 5 février 1999 *in* RNRF 81 64 ss). C'est le lien entre la formation juridique et l'activité professionnelle (MOOSER, n. 87). Enfin, force est de souligner que les notaires sont des officiers publics (cf. art. 1 al. 1 LN) et qu'à ce titre, ils sont détenteurs d'une parcelle de pouvoir étatique (cf. arrêt TF 2C_507/2011 du 16 janvier 2012 consid. 7.2.1), ce qui justifie de veiller plus encore à ce que seules des personnes compétentes exercent cette profession en vue de préserver l'Etat de droit en particulier.

4.4. L'obligation d'effectuer un stage de notaire respecte en outre le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.). Elle est adéquate pour atteindre les buts d'intérêt public visés (protection du public, garantie de l'Etat de droit) 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 de notaires, 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.

4.5. 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 de notaire. Il n'est dès lors pas nécessaire d'examiner plus en détail lequel de ces droits pourrait, le cas échéant, être matériellement concerné.

4.6. Partant, c'est à juste titre que la Commission du notariat 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. 13 du règlement sur le stage et les examens de notaire, l'intéressé ne pourra

d'ailleurs conséquemment pas s'inscrire aux examens du notariat, comme il semble le souhaiter, puisqu'un tel stage en constitue un prérequis.

5.

Le recourant semble en outre vouloir obtenir l'accès à la formation dispensée aux notaires-stagiaires, quand bien même il ne prend pas de conclusions expresses à cet égard. Il évoque une violation de la délégation de compétences accordée au Conseil d'Etat en matière de formation des notaires-stagiaires.

5.1. Selon l'art. 5 LN, pour obtenir le brevet de capacité de notaire, il faut accomplir un stage et réussir un examen (al. 1). Le Conseil d'Etat précise par voie réglementaire les conditions et les modalités du stage et de l'examen (al. 2). Le règlement sur le stage et les examens de notaire édicté sur cette base par le Conseil d'Etat ne prévoit pas de dispositions relatives à la formation des notaires-stagiaires.

Selon l'art. 1 de la loi fribourgeoise du 19 novembre 1997 sur l'Université (LUni; RSF 431.0.1), l'Université a pour mission de transmettre et de faire progresser les connaissances scientifiques avec objectivité et dans un esprit de tolérance (let. a), de promouvoir chez les étudiants et étudiantes, les chercheurs et chercheuses et les enseignants et enseignantes le sens de leur responsabilité envers l'être humain, la société et l'environnement (let. b), et de contribuer au développement culturel, social et économique de la société (let. c). Pour remplir cette mission, l'Université contribue notamment à la formation continue (art. 2 al. 1 let. d LUni). Selon les Statuts du 4 novembre 2016 de l'Université de Fribourg, l'Université assure une offre de formation continue sous diverses formes (art. 4).

5.2. En l'espèce, l'Université de Fribourg dispense un cours pour les notaires-stagiaires des cantons romands (www.unifr.ch > Faculté de droit > Départements > Droit privé > Chaire de droit civil II > Enseignement > Formation continue, consulté le 16 février 2026). Cette formation continue qu'elle propose repose sur la LUni, mais est indépendante des exigences en matière de formation des notaires-stagiaires au sens de la LN et du règlement sur le stage et les examens de notaire.

Par ailleurs, 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 résulte de ce qui précède que la formation dispensée par l'OAF aux notaires-stagiaires ne découle d'aucune obligation légale. Les deux formations susmentionnées destinées aux notaires-stagiaires ne sont en aucun cas une condition d'accès aux examens du notariat fribourgeois, contrairement à ce qui peut être le cas dans certains cantons (cf. MOOSER, n. 97). Les notaires-stagiaires fribourgeois sont d'ailleurs libres de suivre les formations et conférences proposées.

Ainsi, contrairement à ce que prétend le recourant, le Conseil d'Etat n'a pas délégué de formation particulière préalable à dispenser ni à l'AdAst ni à l'Université de Fribourg, ceci sans parler des études initiales de droit comme prérequis au stage.

Dans ces conditions, la Commission du notariat, certes compétente pour ce qui est en lien avec le stage de notaire (cf. art. 35a al. 2 let. d LN), n'a pas de prérogatives en matière de formation à dispenser aux notaires-stagiaires et n'avait ainsi pas à donner accès au recourant aux formations susmentionnées.

5.3. Partant, ce grief est rejeté.

6.

Le recourant conteste enfin l'émolument mis à sa charge par la Commission du notariat, 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.

6.1. L'art. 35 al. 5 LN prévoit que le Conseil d'Etat fixe le tarif des émoluments. L'autorité exécutive n'y a donné aucune suite.

6.2. 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).

6.3. En l'espèce, la LN délègue au Conseil d'Etat la compétence de fixer le tarif des émoluments relatifs aux actes de la Commission du notariat.

Force est de constater que, sur le plan littéral, la LN, en particulier l'art. 35 al. 5 LN, ne précise pas qui doit supporter les émoluments perçus par la Commission du notariat. 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, no 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, doive 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 notariat, la perception d'un émolument s'avère dès lors pleinement justifiée.

En fixant le montant à CHF 120.-, somme correspondant au montant minimal pouvant être perçu pour les décisions rendues par la Commission du barreau (cf. art. 20 al. 3 de l'ordonnance fribourgeoise du 1^{er} juillet 2003 sur la profession d'avocat, OAv; RSF 137.11), à défaut de tout tarif en la matière, la Commission du notariat 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.

6.4. Le grief est donc manifestement mal fondé.

7.

Sur le vu de tout ce qui précède, entièrement mal fondé, le recours (601 2025 1) doit être rejeté et la décision attaquée confirmée.

8.

Le recourant a encore demandé l'assistance judiciaire gratuite partielle (601 2025 2).

8.1. 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).

8.2. 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).

8.3. 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 2025 2) 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 2025 1) est rejeté.
- II. La requête d'assistance judiciaire gratuite partielle (601 2025 2) 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