

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

Ière COUR ADMINISTRATIVE

Séance du 12 août 2003

Statuant sur les recours interjetés les 16 et 20 janvier 2003
(1A 03 4, 5, 6 et 11)

par

DR et J., représentés par Me Bernard Dubey, avocat à Fribourg, ainsi que par **L.** et **DU**, représentés par Me Markus Jungo, avocat à Fribourg,

contre

les décisions rendues le 29 novembre 2002 par le **Département de la justice** rejetant leur requête d'inscription au registre cantonal des avocats;

(Libre circulation des avocats; droit transitoire)

En fait:

- A. Le 1^{er} juin 2002, la loi fédérale sur la libre circulation des avocats (LLCA; RS 935.61) est entrée en vigueur. Elle garantit la libre circulation entre les cantons en prévoyant que "tout avocat inscrit à un registre cantonal des avocats peut pratiquer la représentation en justice en Suisse sans autre autorisation" (art. 4 LLCA).

La loi charge les cantons d'instituer un registre cantonal des avocats. Selon l'art. 5 al. 2 LLCA, le registre contient les données personnelles suivantes:

- a. le nom, le prénom, la date de naissance et le lieu d'origine ou la nationalité;
- b. une copie du brevet d'avocat;
- c. les attestations établissant que les conditions prévues à l'art 8 sont remplies;
- d. la ou les adresses professionnelles ainsi que, le cas échéant, le nom de l'étude;
- e. les mesures disciplinaires non radiées.

En ce qui concerne les conditions auxquelles se réfère l'art. 5 al. 2 let. c LLCA, l'art. 8 LLCA al. 1 dispose que, pour être inscrit au registre, l'avocat doit remplir les conditions personnelles suivantes:

- a. avoir l'exercice des droits civils;
- b. ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation pénale pour des faits incompatibles avec l'exercice de la profession, dont l'inscription n'est pas radiée du casier judiciaire;
- c. ne pas faire l'objet d'un acte de défaut de biens;
- d. être en mesure de pratiquer en toute indépendance; il ne peut être employé que par des personnes elles-mêmes inscrites dans un registre cantonal.

A titre de droit transitoire, la LLCA prévoit, en son art. 36, que "les titulaires de brevets d'avocat délivrés conformément à l'ancien droit cantonal sont inscrits à un registre cantonal s'ils pouvaient obtenir une autorisation de

pratiquer dans les autres cantons en vertu de l'art. 196 ch. 5 de la Constitution".

- B. Le 22 mai 2002, le Département de la justice a fait parvenir à tous les avocats titulaires d'une patente fribourgeoise, une lettre circulaire les informant que, dans la mesure où le projet de loi adaptant la législation cantonale à la LLCA ne serait adopté que dans le courant de l'automne, le Conseil d'Etat avait décidé de régler provisoirement l'exécution de la loi fédérale par une ordonnance.

Le 4 juin 2002, le Conseil d'Etat a adopté une ordonnance réglant provisoirement la libre circulation des avocats (ci-après, l'ordonnance provisoire) qui prévoit à son art. 2 let. a et b que le Département de la justice est compétent pour tenir le registre et pour décider des inscriptions et des radiations.

Selon l'art. 6 de l'ordonnance provisoire, les avocats qui demandent leur inscription au registre cantonal des avocats doivent produire les documents suivants:

- a. Une copie du brevet d'avocat;
- b. Une attestation de l'autorité compétente concernant l'exercice des droits civils;
- c. Un extrait du casier judiciaire;
- d. Une attestation de l'Office des poursuites et de l'Office des faillites;
- e. Une déclaration sur l'honneur selon laquelle il est en mesure de pratiquer en toute indépendance;
- f. Une attestation d'assurance responsabilité civile d'un montant minimal de 1 million de francs.

L'art. 21 al. 1 de l'ordonnance provisoire relative aux dispositions transitoires dispose que les titulaires de patentes fribourgeoises délivrées aux conditions de l'ancien droit qui désirent être inscrits au registre doivent en faire la requête dans le délai de deux mois dès la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance. L'émolument perçu pour l'inscription est fixé forfaitairement à 100 francs.

- C. Le 24 juillet 2002, soit dans le délai de deux mois dès l'entrée en vigueur de l'ordonnance provisoire le 4 juin 2002, DR, L, DU et J, tous avocats à l'étude X. et titulaires d'une patente fribourgeoise, ont demandé leur inscription au

registre cantonal des avocats en application des dispositions transitoires de la LLCA. Ils n'ont pas fourni les attestations requises par l'ordonnance et se sont bornés à confirmer qu'ils remplissent toujours toutes les conditions posées par la LLCA pour être inscrits au registre cantonal.

Par courriers du même jour, accompagnant les requêtes d'inscription, les avocats en cause ont contesté la conformité au droit fédéral de l'interprétation de l'ordonnance provisoire cantonale faite par le Département qui leur impose de produire les mêmes documents que les avocats nouvellement inscrits, alors que l'art. 36 LLCA prescrit expressément que les avocats titulaires d'un brevet délivré aux conditions de l'ancien droit seront inscrits d'office. Ils ont également invoqué une violation des principes de proportionnalité et d'égalité.

Répondant le 9 septembre 2002, le Département de la justice a maintenu les principes posés par l'ordonnance provisoire et a réclamé, le 11 octobre 2002, la production des documents prescrits pour obtenir une inscription au registre cantonal.

Face aux refus des avocats concernés, le Département a rejeté leur requête d'inscription par décisions du 29 novembre 2002.

- D. Agissant par actes séparés les 16 et 20 janvier 2003, DR, DU, L et J ont contesté devant le Tribunal administratif les décisions du 29 novembre 2002 dont ils demandent l'annulation sous suite de frais et dépens. Ils concluent à ce qu'ordre soit donné à la Direction de la sécurité et de la justice (autorité qui a repris les compétences du Département depuis le 1^{er} janvier 2003; ci-après, la Direction) de procéder à leur inscription au registre cantonal des avocats.

A l'appui de leurs conclusions, les recourants invoquent tout d'abord une violation du principe de la primauté du droit fédéral. Ils estiment que l'art. 36 LLCA interdit aux cantons de procéder à un nouvel examen des conditions de formation et des conditions personnelles des avocats titulaires de patentes délivrées en application de l'ancien droit cantonal. Ils estiment par conséquent erroné et contraire au droit fédéral le point de vue de la Direction selon lequel les titulaires de patentes cantonales d'avocat ne seraient exemptés d'un nouvel examen qu'en ce qui concerne les conditions de formation (art. 7 LLCA) alors que les art. 36 LLCA et 21 al. 1 de l'ordonnance provisoire n'excluraient pas un nouvel examen des conditions personnelles.

Ils contestent également que l'art. 45 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) soit apte à justifier une vérification d'office des conditions d'inscription. Pour eux, l'art. 36 LLCA présume que les avocats titulaires de patentes cantonales délivrées aux conditions de l'ancien

droit remplissent les conditions d'inscription au registre. L'art. 45 CPJA ne permet une intervention de l'autorité que si elle a un doute, mais ne peut servir à renverser le fardeau de la preuve.

Les recourants invoquent également la force dérogatoire du droit fédéral pour contester l'obligation figurant à l'art. 6 al. 1 let. f de l'ordonnance provisoire de produire une attestation d'assurance. Ils font remarquer que, dans la LLCA, l'obligation de la couverture d'assurance figure comme règle professionnelle et non pas comme condition personnelle d'inscription au registre.

Considérant que l'interprétation donnée à l'ordonnance provisoire entrave leur libre accès à l'activité d'avocat et le libre exercice de cette activité, les recourants se plaignent par ailleurs d'une restriction inadmissible à leur liberté économique. Sous cet angle, ils contestent en premier lieu que l'ordonnance dispose d'une base légale suffisante. A leur avis, il s'agirait d'une ordonnance législative indépendante, dans la mesure où elle ne contient pas des dispositions d'exécution d'une loi cantonale, mais remplace, même si ce n'est que provisoirement, la loi cantonale d'exécution de la LLCA; or, le Conseil d'Etat n'avait pas la compétence d'édicter de lui-même cette ordonnance, mais devait disposer d'une délégation expresse du Grand Conseil, inexistante en l'espèce. Sous l'angle de la proportionnalité, les décisions attaquées poseraient des conditions inutiles, car le fait d'exiger la production des documents n'apporte rien de plus que ce que la Direction sait déjà, dès lors que les mesures d'interdiction font l'objet de publication dans la Feuille officielle et que, selon l'art. 7 de l'ordonnance provisoire, les autorités de la juridiction administrative et les offices des poursuites et des faillites sont tenus de communiquer tout fait propre à entraîner la radiation du registre des avocats. Les recourants nient l'utilité d'un contrôle intermédiaire dès lors qu'il ne permettrait pas d'assurer la sécurité juridique nécessaire à l'inscription puisque les documents réclamés permettraient uniquement de vérifier que les conditions personnelles sont remplies à un moment précis, mais ne garantirait pas leur réalisation dans la durée. Ils affirment que le fait d'exiger de tous les avocats qu'ils produisent les dits documents est une mesure qui porte excessivement atteinte à la liberté économique des recourants par rapport au bénéfice que l'intérêt public va retirer de cette mesure. Pour eux, le seul véritable intérêt en jeu est propre à la Direction puisqu'il consiste à mettre à jour ses dossiers.

Enfin, les recourants invoquent une violation du principe de l'égalité. Ils prétendent que la loi fédérale sur le marché intérieur a pour effet que les avocats qui se seront fait inscrire au registre d'un autre canton pourront, s'ils le désirent, transférer leur étude dans le canton de Fribourg, requérir leur inscription au registre fribourgeois selon une procédure simple, rapide et gratuite sans devoir fournir les documents prévus à l'art. 6 de l'ordonnance

provisoire. Au contraire les avocats fribourgeois doivent produire les documents requis et payer un émoulement de 100 fr. Les recourants considèrent que l'interprétation donnée à l'ordonnance par la Direction les discrimine par rapport aux avocats d'autres cantons, qui, après l'entrée en vigueur de la LLCA, désireraient transférer leur étude ici.

- E. Dans ses observations, l'autorité intimée conclut au rejet des recours. Elle indique notamment que la notion de brevet d'avocat utilisée dans la LLCA ne recouvre pas celle d'autorisation de pratiquer, mais concerne uniquement le titre de formation. A son avis, le texte de l'art. 36 LLCA fait clairement référence à l'art. 196 ch. 5 Cst., lequel oblige les cantons, jusqu'à l'adoption d'une législation fédérale, à reconnaître les titres de formation. La LLCA distingue clairement le brevet d'avocat et l'autorisation de pratiquer (dont le brevet est l'une des conditions).
- F. Le 7 mars 2003, les recourants ont déposé un complément à leur recours.
- G. Le 1^{er} juillet 2003, sont entrées en vigueur la loi cantonale du 12 décembre 2002 sur la profession d'avocat (ROF 2003 005) et l'ordonnance du 1^{er} juillet 2003 sur la profession d'avocat (ROF 2003 095). Ces nouvelles dispositions abrogent l'ordonnance du 4 juin 2002 réglant provisoirement la libre circulation des avocats.

S'agissant du registre des avocats, l'art. 10 de la nouvelle loi donne expressément au Conseil d'Etat la compétence de préciser la procédure et d'indiquer les documents qui doivent être fournis à l'appui de la requête d'inscription.

Sur le fond, la nouvelle législation d'exécution cantonale ne change pas fondamentalement les règles prévues par l'ordonnance provisoire du 4 juin 2002. La seule différence sensible tient au fait que l'attestation d'assurance n'est plus intégrée dans les conditions d'inscription au registre des avocats, mais que sa production constitue une obligation indépendante destinée à prouver le respect des règles professionnelles.

En droit:

- 1. a) L'ordonnance du 1^{er} juillet 2003 sur la profession d'avocat ayant abrogé l'ordonnance provisoire que contestent les recourants, on peut se demander

si les recours ne sont pas devenus sans objet. Toutefois, dans la mesure où la nouvelle législation ne contient aucune règle transitoire comparable à l'art. 21 de l'ordonnance abrogée, les recourants gardent un intérêt actuel à obtenir une réponse positive à leur requête d'inscription au registre et ceci aux conditions qu'ils estiment conformes au droit fédéral et à leurs droits fondamentaux.

Au demeurant, les griefs liés à la violation des dispositions transitoires de droit fédéral se posent dans les mêmes termes sous l'empire de la nouvelle législation.

- b) Dès lors que les quatre recourants, qui contestent des décisions similaires, travaillent dans la même étude et ont déposé des mémoires contenant les mêmes griefs, il se justifie d'ordonner la jonction des causes 1A 03 4, 5, 6 et 11 en application de l'art. 42 CPJA.

Il est pris acte à cet égard de l'accord de J. à recevoir un arrêt rédigé en français, alors même que son recours a été formulé en allemand.

- c) Déposés dans le délai et les formes prescrits, les recours sont recevables en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA. Le Tribunal administratif peut donc entrer en matière sur leurs mérites.
 - d) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal administratif peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (lettre a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (lettre b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal administratif ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).
2. a) Contrairement à ce que soutiennent les recourants, l'art. 36 LLCA n'a qu'une portée limitée. Il ressort en effet clairement du Message du Conseil fédéral du 28 avril 1999 (ad art. 33 de l'avant-projet; FF 1999 p. 5383) que la préoccupation du législateur a été d'assurer la reconnaissance des certificats cantonaux même si la formation préalable à leur obtention est inférieure à une année. Il a voulu éviter que des avocats, qui pouvaient obtenir des autorisations de pratiquer en application de l'art. 196 ch. 5 Cst., se voient soudain dans l'impossibilité de s'inscrire dans un registre cantonal en raison des conditions de formation nouvelles posées par la LLCA. Comme l'a dit à juste titre l'autorité intimée, l'art. 36 LLCA allège dans certains cas les conditions de formation au sens de l'art. 7 LLCA (cf. aussi B. HESS, Umsetzung des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit des Anwältinnen und

Anwälte (BGFA) durch die Kantone, in: SJZ 98 [2002], n° 20 p. 493). En revanche, on cherche en vain dans la disposition transitoire un éventuel allègement des conditions personnelles au sens de l'art. 8 LLCA et encore moins une quelconque obligation d'inscrire sans contrôle les avocats figurant déjà dans l'ancien tableau cantonal des avocats.

En réalité, si l'on compare les art. 5 et 8 LLCA avec l'ancien droit, on constate d'emblée que des exigences nouvelles sont posées. Précédemment, il n'était pas prévu de fournir à l'autorité une attestation garantissant l'indépendance de l'avocat. Or, il tombe sous le sens qu'un avocat figurant dans l'ancien tableau des avocats - et qui veut être porté au registre cantonal - doit fournir ce nouveau document dont l'autorité ne dispose pas encore. C'est le lieu ici de rappeler que le registre cantonal doit, de par le droit fédéral, contenir les attestations relatives aux conditions personnelles, parmi lesquelles figure la déclaration d'activité indépendante selon l'art. 8 al. 1 let. d LLCA. Du moment que, pour satisfaire aux exigences de base de la nouvelle loi, le titulaire du brevet d'avocat délivré sous l'ancien droit doit nécessairement produire une nouvelle pièce, il est exclu de suivre les recourants lorsqu'ils affirment que le droit fédéral interdirait à l'autorité d'exiger des avocats inscrits à l'ancien Tableau des avocats la production des attestations relatives aux conditions personnelles. Compte tenu de la portée limitée de l'art. 36 LLCA et des exigences nouvelles posées par la loi fédérale, il ne fait aucun doute que l'autorité peut procéder à un contrôle des conditions personnelles que doivent satisfaire tous les avocats, y compris ceux qui sont déjà patentés, pour figurer au nouveau registre cantonal des avocats (B. HESS, op. cit., p. 494). La procédure contestée par les recourants n'est donc pas contraire au droit fédéral dans son principe.

- b) Cela étant, il apparaît que l'ordonnance litigieuse introduit une condition personnelle qui n'est pas prévue dans la liste de l'art. 8 LLCA. En effet, cette disposition fédérale n'impose pas la production d'une attestation d'assurance responsabilité civile au titre de condition personnelle comme le fait l'art. 6 al. 1 let. f de l'ordonnance provisoire. Or, pour atteindre le but d'uniformisation des exigences liées au registre, il est indispensable que la structure de ce dernier soit identique dans tous les cantons (cf. Message du Conseil fédéral, ad art. 4, FF 1999 p. 5360). Cela exclut la possibilité pour les cantons de soumettre l'inscription au registre à d'autres conditions que celles imposées au niveau fédéral par les art. 7 et 8 LLCA, dont le contenu est exhaustif (M. VOUILLOZ, La nouvelle loi fédérale sur la libre circulation des avocats (LLCA), in: SJZ 98 [2002] n° 18 p. 434). L'art. 6 al. 1 let. f de l'ordonnance provisoire est donc contraire au droit fédéral.

Le législateur cantonal a d'ailleurs pris conscience du problème dès lors que l'art. 6 de la nouvelle ordonnance du 1^{er} juillet 2003 ne reprend plus cette

exigence en tant que condition à l'inscription. La production d'une attestation d'assurance constitue désormais une obligation indépendante prévue par l'art. 7 de l'ordonnance et fondée sur l'art. 12 LLCA, destinée à prouver le respect de cette règle professionnelle.

3. Les recourants prétendent par ailleurs que l'obligation de produire toutes les attestations énumérées par l'art. 6 de l'ordonnance provisoire serait contraire à leur liberté économique.

a) Dans ce contexte, ils contestent tout d'abord que cette ordonnance dispose d'une base légale suffisante, condition nécessaire à toute restriction à une liberté fondamentale.

Cette question est devenue sans objet depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi cantonale sur la profession d'avocat dont l'art. 10 habilite expressément le Conseil d'Etat à édicter des prescriptions quant aux documents à produire pour obtenir une inscription au registre.

Au demeurant, vu la nécessité de disposer d'une réglementation provisoire entre le moment de l'entrée en vigueur de la loi fédérale et l'élaboration d'une loi d'exécution cantonale, le Conseil d'Etat pouvait s'appuyer sur la délégation générale de compétence prévue par l'art. 34 LLCA pour édicter dans l'urgence des dispositions provisoires destinées à permettre une mise en œuvre immédiate du droit fédéral.

Ainsi, pour autant qu'il ne soit pas devenu sans objet suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi cantonale, le grief de violation du principe de la légalité est sans pertinence.

b) Les recourants estiment également que l'obligation de produire les documents requis à l'appui de la requête d'inscription au registre cantonal des avocats constituerait une restriction disproportionnée de leur liberté économique.

Il est douteux que l'on puisse parler d'une restriction à une liberté fondamentale lorsque seul est en jeu la production de quelques documents aisément disponibles. Toutefois, même si l'on considère l'obligation de déposer ces documents comme une restriction, il apparaît cependant que l'intérêt public poursuivi par l'autorité est prépondérant et justifie la mesure.

Il n'est pas contesté, ni contestable, que, pour la plupart des titulaires de patente inscrits à l'ancien tableau des avocats, la démarche imposée par l'autorité intimée se résume à une simple formalité qui peut s'avérer

frustrante pour celui qui a déjà produit une partie des documents sous l'ancien droit et qui doit refaire le même exercice. Cette procédure de contrôle n'est pourtant pas vaine.

On ne saurait refuser à l'autorité intimée le droit d'établir le nouveau registre sur des bases saines et vérifiées. Il est de notoriété que l'ancien système n'était pas infaillible dans la détection des avocats ne remplissant plus les conditions de la patente. Si certaines décisions pénales et les décisions disciplinaires étaient communiquées à l'autorité compétente, l'obligation d'informer telle que prévue par l'art. 7 de l'ordonnance provisoire n'existait pas d'une manière aussi précise. L'art. 30 al. 1 de la loi cantonale de 1977 sur la profession d'avocat (BO 1977 p. 90) se bornait à prévoir que les autorités devaient signaler au Tribunal cantonal les manquements dont elles avaient connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Or, il est notoire que cette disposition n'a pas été appliquée de manière systématique. Il n'est donc de loin pas exclu que des avocats titulaires d'une patente sous l'ancien droit ne remplissent pas les conditions d'une inscription au nouveau registre cantonal. Dans de telles circonstances, on ne saurait faire reproche à l'autorité intimée de procéder au contrôle général des conditions personnelles des avocats demandant l'inscription au registre. Si l'on pondère l'intérêt public à un registre crédible et les inconvénients minimes entraînés par la production des documents requis, il ne fait aucun doute que l'intérêt public est prépondérant.

De même, on ne saurait sérieusement contester que le contrôle général effectué par l'autorité intimée est apte à atteindre son but, à savoir de constituer un registre cantonal crédible. Pour le futur, l'art. 11 de la nouvelle loi cantonale - qui reprend les exigences de l'art. 7 de l'ordonnance provisoire - devrait garantir que le registre reste à jour.

Enfin, comme il a été dit précédemment, la démarche exigée des avocats - soit de réunir des documents aisément accessibles - n'est pas lourde au point de faire apparaître l'exigence comme disproportionnée.

Au demeurant, compte tenu du travail administratif important qu'exigerait de l'Etat l'utilisation des anciennes attestations qu'il faudrait retrouver et compléter de toute manière par de nouvelles données (attestation d'indépendance), il n'est pas disproportionné d'exiger des avocats la production de toutes les attestations dans le seul but de rationaliser le travail de la Direction.

- c) Le fait que certains cantons n'aient pas les mêmes soucis d'exactitude que le canton de Fribourg et que, par conséquent, ils ne procèdent pas aux mêmes contrôles avant l'inscription des avocats patentés sous l'ancien droit

n'interdit pas à l'autorité intimée de remplir sa tâche de manière plus scrupuleuse et de garantir ainsi une crédibilité accrue du registre cantonal fribourgeois. Il n'y a pas, sous cet angle, une inégalité de traitement contraire au droit.

De même, dans la mesure où le registre cantonal constitue la pierre angulaire du nouveau système garantissant la libre circulation des avocats, il n'y a pas nécessité d'établir une distinction entre les avocats qui requièrent leur première inscription au registre et ceux qui figuraient à l'ancien tableau des avocats. Dans les deux cas, le registre doit refléter fidèlement la réalisation des conditions d'inscription par les avocats concernés. De ce point de vue, l'autorité intimée pouvait, sans arbitraire ni violation du droit à l'égalité, estimer que l'ancien tableau des avocats n'était pas suffisant pour atteindre le but de la loi fédérale et pour dispenser les avocats patentés de l'obligation d'effectuer les quelques démarches administratives aptes à assurer la crédibilité du registre.

4. Les recourants se plaignent enfin d'une violation de la loi sur le marché intérieur (LMI; RS 943.02) dans la mesure où l'art. 21 al. 1 de l'ordonnance cantonale fixe un émolument forfaitaire de 100 fr. pour l'inscription au registre des avocats patentés sous l'ancien droit. Ils invoquent à cet égard, l'art. 4 al. 2 LMI qui prévoit qu'en cas de restriction au sens de l'art. 3, l'intéressé a droit à l'examen, selon une procédure simple, rapide et gratuite, de la question de son libre accès au marché sur la base de son certificat de capacité.

Cet grief est sans pertinence. En effet, en tant que *lex specialis*, la LLCA règle désormais la question de la libre circulation des avocats, de sorte que la LMI n'est plus applicable à cette catégorie de personnes; tout au moins sur les questions tranchées par la LLCA.

Or, selon l'art. 34 al. 2 LLCA, il est prescrit que les cantons prévoient une procédure simple et rapide pour l'examen des conditions d'inscription dans le registre cantonal. Mise en relation avec l'art. 4 LMI, il apparaît clairement que, de manière délibérée, cette norme n'impose pas une procédure gratuite. En effet, compte tenu de la formulation choisie, il ne fait aucun doute que si le législateur fédéral avait voulu imposer la gratuité de l'inscription, il l'aurait mentionnée expressément, comme il l'a fait à l'art. 4 LMI.

D'ailleurs et surtout, d'un point de vue matériel, aucun motif ne justifie de prononcer la gratuité. L'inscription au registre constitue la base unique sur laquelle les avocats peuvent travailler dans la Suisse entière, sans entrave. Dans la mesure où l'établissement du registre constitue une prestation de

l'Etat, il est normal que ce dernier prélève un émolument. En l'occurrence, le montant forfaitaire de 100 fr. requis respecte manifestement les principes de la couverture des frais et de l'équivalence, de sorte que la légalité de l'émolument ne prête pas à discussion.

Il n'y a pas non plus d'inégalité de traitement avec un avocat d'un autre canton désireux de déplacer son étude à Fribourg et qui, selon les recourants, pourrait se fonder sur la LMI pour exiger la gratuité de l'inscription au registre. Tout d'abord, on ne voit pas pourquoi, s'agissant de procéder à une inscription pour un nouveau centre d'activité - il ne s'agit pas dans ce cas d'autoriser un avocat d'un autre canton à agir à Fribourg - l'autorité ne pourrait pas réclamer un émolument pour le travail administratif fourni en application de la loi fédérale. Au demeurant, même si cette gratuité devait être admise, il faut rappeler que, dans cette hypothèse, l'avocat en cause était inscrit dans un autre registre cantonal et a donc dû éventuellement payer l'émolument lié à cette première inscription aux conditions de cet autre canton. Il n'y a donc aucune inégalité de traitement à exiger des recourants un émolument pour leur inscription initiale dans le nouveau registre.

5. Si l'on considère le dispositif des décisions attaquées - qui refusent l'inscription au registre - il apparaît que les recours doivent être rejetés. En effet, du moment que les recourants n'ont produit aucune des pièces mentionnées par l'ordonnance, c'est à bon droit que l'autorité intimée a écarté leur requête. Le fait que la Direction ait requis à tort une attestation d'assurance ne change rien au bien fondé du refus d'inscription, justifié par l'absence complète des autres attestations.

Il appartient dès lors aux recourants qui succombent de supporter les frais de procédure en application de l'art. 131 CPJA.

Pour le même motif, ils n'ont pas droit à une indemnité de partie.