

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

2C_464/2014

Arrêt du 30 mai 2014

IIe Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Zünd, Président,
Stadelmann et Kneubühler.
Greffier : M. Dubey.

Participants à la procédure

A. _____,
recourant,

contre

1. Commission de surveillance des professions
de la santé et des droits des patients et patientes
du canton de Fribourg,
2. Juges formant la IIIe Cour administrative
du Tribunal cantonal de Fribourg,
dans sa composition ordinaire,
intimés.

Objet

récusation; qualité de partie à la procédure de dénonciation contre un professionnel de santé,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal de
l'Etat de Fribourg, IIIe Cour administrative,
du 8 avril 2014.

Considérant en fait et en droit :

1.

A. _____ est partie à une procédure de divorce dans le canton de Fribourg. En raison du conflit entre ce dernier et son épouse, le juge du divorce a pourvu les enfants du couple d'un curateur de représentation et ordonné qu'une expertise destinée à déterminer le sort des enfants soit menée par le Dr B. _____. En parallèle à la procédure civile, A. _____ a déposé une plainte auprès de la Commission de surveillance des professions de la santé et des droits des patients du canton de Fribourg contre le Dr B. _____, le Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM), la Direction de la santé et l'Etat de Fribourg.

2.

Par arrêt du 8 avril 2014, la IIIe Cour administrative du Tribunal cantonal du canton de Fribourg a rejeté la requête d'assistance judiciaire et la requête de récusation dirigée contre ses membres par A. _____. Elle a également, dans le même arrêt, rejeté, dans la mesure de leur recevabilité, après avoir joint les causes, les recours interjetés par ce dernier le 6 janvier 2014 contre les deux décisions rendues le 12 novembre 2013 par la Commission de surveillance des professions de la santé et des droits des patients lui déniaient la qualité de partie, à titre personnel et en tant que représentant légal de ses enfants, à la procédure de dénonciation ouverte à la suite des plaintes qu'il avait dirigées contre le Dr B. _____, le Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM), la Direction de la santé et l'Etat de Fribourg. Elle a jugé en substance que les requêtes de récusation étaient abusives, mal fondées et même tardives. Sur le fond, elle a jugé en particulier que l'intéressé n'avait plus l'autorité parentale sur ses enfants en vertu de l'art. 306 al. 3 CC, parce que ces derniers avaient été pourvus

d'un curateur de représentation dans la procédure matrimoniale opposant l'intéressé à son épouse et que cette curatelle englobait tout ce qui avait trait à la mise en oeuvre d'une expertise psychiatrique concernant les enfants (droit de garde, droit de visite, etc...) dans dite procédure.

3.

Par mémoire du 15 mai 2014, A._____ demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, d'annuler l'arrêt rendu le 8 avril 2014 et de renvoyer les affaires à l'autorité de première instance pour nouvelles décisions. Il demande à être mis au bénéfice de l'assistance judiciaire. Il fonde son recours en particulier sur la violation des art. 5 al. 3, 8 al. 1, 9, 29 al. 1, 29a et 30 Cst., 6 CEDH, 110 al. 5, 174, 253, 306, 312 et 317 CP. Il se plaint de l'établissement inexact des faits et de la violation des art. 10 al. 1, 42 al. 1 let. b, 45 al. 2, 47, 49, 59, 62, 66 al. 2 et 120 al. 1 du code fribourgeois de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), de l'art. 112 LTF ainsi que des dispositions de la loi cantonale sur la santé (LSan; RSF 821.0.1).

Il n'a pas été ordonné d'échange des écritures.

4.

Le recourant se plaint en premier lieu, sans prendre de conclusions formelles à cet égard ni que l'on comprenne où il veut en venir, de ce qu'il a été " rendu attentif au fait que le Tribunal fédéral se réserve le droit de ne plus traiter formellement de nouvelles interventions de sa part dans la cause ayant donné lieu à l'arrêt 2C_537/2013 (cf. art. 42 al. 7 LTF; arrêts 5D_198/2012 du 19 décembre 2012 in fine; 6F_20/2011 du 1er mars 2012 consid. 3) ". Il semble craindre que le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur le présent recours en raison de l'application éventuelle de l'art. 42 al. 7 LTF. La présente cause ne concerne toutefois pas la même procédure de dénonciation que celle qui a fait l'objet de l'arrêt 2C_537/2013.

5.

5.1. Selon la jurisprudence en effet, l'objet de la contestation qui peut être porté devant le Tribunal fédéral est déterminé par la décision attaquée et par les conclusions (art. 107 al. 1 LTF) des parties (arrêt 2C_941/2012 du 9 novembre 2013 consid. 1.8.1 et les nombreuses références). La partie recourante ne peut par conséquent pas prendre des conclusions ni formuler de griefs allant au-delà de l'objet du litige.

En l'espèce, le litige a pour objet le contenu des décisions rendues le 12 novembre 2013 par la Commission de surveillance des professions de la santé et des droits des patients, soit la négation de la qualité de partie, à titre personnel et en tant que représentant légal des enfants du recourant, à la procédure de dénonciation ouverte à la suite des plaintes qu'il avait dirigées contre le Dr B._____, le Réseau fribourgeois de santé mentale, la Direction de la santé et l'Etat de Fribourg, la récusation des juges composant la IIIe cour administrative du Tribunal cantonal du canton de Fribourg que le recourant a demandée dans la procédure des recours dirigés contre les décisions du 12 novembre 2013 ainsi que l'assistance judiciaire, trois objets qui ont été examinés par l'arrêt attaqué dont le recourant demande l'annulation, la cause étant renvoyée à la première instance pour nouvelles décisions.

Sont par conséquent irrecevables, parce qu'en dehors de l'objet du litige, toutes les allégations, considérations, griefs et conclusions intermédiaires y relatives du recourant qui ont trait aux procédures 2C_537/0213, 2C_980/2013, 2C_981/2013, 2F_4/2014, ainsi qu'aux dispositions de droit pénal invoquées dans le mémoire de recours.

5.2. Les recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral doivent notamment indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signés. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit (art. 42 al. 1 et 2 LTF) et doivent se fonder sur les faits retenus par l'arrêt attaqué (art. 105 al. 1 LTF). La motivation doit être complète. Il n'est pas admissible de renvoyer à une écriture antérieure (arrêts 4A_709/2011 du 30 mai 2012 consid. 1.1; 4A_609/2011 du 13 février 2012, consid. 3.2).

Il n'est par conséquent pas entré en matière sur les allégations et conclusions qui font l'objet par le recourant d'un renvoi à d'autres écritures que son mémoire et qui demandent à ce qu'elles s'appliquent à la présente cause, parce qu'elles seraient déjà en possession du Tribunal fédéral.

6.

Le recourant se plaint à multiples reprises de la violation de l'art. 112 al. 1 let. a et b LTF en lien avec l'art. 66 CPJA, notamment en relation avec les questions liées à l'avance de frais et l'assistance judiciaire (mémoire ch. 10), la jonction des causes (mémoire, ch. 11), la motivation de l'arrêt attaqué (mémoire, ch. 19 et 21 ss), la notion de soins, fournisseurs de soins et procédure de plainte au sens de la LSan (mémoire, ch. 33 s.) et la récusation (mémoire ch. 35 ss).

6.1. En vertu de l'art. 112 al. 1 let a et b LTF, dont le Tribunal fédéral examine librement le respect (art. 106 al. 1 LTF), les décisions qui peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral doivent contenir les conclusions, les allégués, les moyens de preuves offerts et les déterminations des parties lorsqu'elles ne résultent pas des pièces du dossier, les motifs déterminants de fait et de droit, notamment les dispositions légales appliquées. Il suffit, au regard des exigences de l'art. 112 LTF, que la décision attaquée contienne un raisonnement juridique permettant de comprendre pourquoi l'autorité a tranché dans tel ou tel sens. Il n'est pas nécessaire que le raisonnement juridique soit complet ou convaincant: ces questions relèvent de l'examen du recours et non des exigences formelles de l'art. 112 LTF (BERNARD CORBOZ, Commentaire romand de la LTF, 2e éd., Stämpfli 2014, n° 29 ad art. 112 LTF).

6.2. En l'espèce, l'arrêt attaqué est conforme aux exigences formelles de l'art. 112 al. 1 let. a et b LTF. Il contient tout ce qui est nécessaire à son examen par le Tribunal fédéral. En réalité le recourant s'en prend aux motifs retenus par l'instance précédente plutôt qu'à leur absence formelle. Il invoque du reste, en sus de chaque violation de l'art. 112 al. 1 let. a et b LTF, celle d'autres dispositions légales ou constitutionnelles qui relève de l'examen du recours. Le grief est par conséquent rejeté.

7.

7.1. En vertu de l'art. 97 al. 1 LTF, le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause. Cela signifie que la partie recourante doit exposer en quoi l'état de fait retenu par l'instance précédente est arbitraire ou contraire au droit et préciser en quoi la correction du vice aurait une influence sur l'issue de la cause, faute de quoi il n'est pas possible de s'écarter des faits arrêtés dans l'arrêt attaqué.

7.2. Le recourant reproche à l'instance précédente (mémoire ch. 8 s.) de n'avoir pas indiqué précisément, en faisant usage en page 3 de l'arrêt attaqué, 4e par., du singulier (" ce document ") que l'autorité intimée en procédure cantonale avait été invitée à formuler séparément ses observations sur les recours dirigés contre les décisions du 12 novembre 2013. Le recourant n'expose pas en quoi cette imprécision au-rait une influence sur le sort du litige. Le grief, insuffisamment motivé, est par conséquent irrecevable.

Le recourant se plaint ensuite de ce que l'arrêt attaqué serait imprécis sur deux points essentiels selon lui (mémoire ch. 31 et 32). En faisant état à la fois du Dr C. _____ et du Dr B. _____, l'arrêt " transpose les griefs reprochés à un expert à un autre et en construit une pluralité ", alors que le premier ne ferait pas l'objet de la procédure de recours devant elle, puis, en indiquant que le mandat d'expertise du second semble avoir été confirmé au mois de juillet 2011 voire au mois d'octobre 2011 ". Ces griefs doivent être rejetés dans la mesure où ils sont recevables. En effet, l'instance précédente n'a mentionné les deux experts psychiatres que pour déclarer irrecevables tous les griefs et conclusions du recourant en lien avec des manquements que ces derniers auraient commis, parce que, comme cela a déjà été exposé (cf. consid. 3.1 ci-dessus), seule la qualité de partie à la procédure de plainte est l'objet principal du litige. Sur ce point, il n'y a pas lieu de corriger l'arrêt attaqué. S'agissant de la deuxième imprécision dénoncée par le recourant, ce dernier explique que la distinction des responsabilités des deux experts est fondamentale et, plus loin, que le vice relève de la prévention des autorités appliquant des schémas d'un autre âge, affirmant en conséquence que la correction des vices aurait une influence sur le sort de la cause. Or, sans lien précis avec la deuxième imprécision alléguée, la simple affirmation selon laquelle la correction des vices aurait une influence sur le sort du litige n'est pas suffisante au regard des exigences de motivation de l'art. 97 al. 1 LTF. Elle doit être rendue pour le moins vraisemblable. Le grief, insuffisamment motivé, est par conséquent irrecevable.

Le recourant se plaint enfin de l'établissement inexact des faits en lien avec la violation de l'art. 147 CP, dont il a déjà été exposé qu'elle ne pouvait faire l'objet du litige (cf. consid. 3.1 ci-dessus). Ce

grief est par conséquent irrecevable.

8.

Le recourant se plaint de la violation de nombreuses dispositions du code de procédure et de juridiction administrative ou de droit cantonal de procédure ainsi que de dispositions constitutionnelles.

8.1. Sauf exceptions (cf. art. 95 let. c, d et e LTF), la violation du droit cantonal, y compris de procédure, ne constitue pas un motif de recours au Tribunal fédéral (art. 95 LTF a contrario; arrêt 2C_116/2011 du 29 août 2011 consid. 3.1, in SJ 2011 I p. 405, JdT 2011 I p. 383). Il est néanmoins possible de faire valoir que l'application de telles dispositions consacre une violation du droit fédéral, en particulier de la protection contre l'arbitraire (art. 9 Cst.) ou d'autres droits constitutionnels. Le Tribunal fédéral n'examine cependant de tels moyens que s'ils sont formulés conformément aux exigences de motivation qualifiées prévues à l'art. 106 al. 2 LTF, c'est-à-dire s'ils ont été invoqués et motivés de manière précise (ATF 138 V 67 consid. 2.2 p. 69; 136 I 65 consid. 1.3.1 p. 68).

8.2. Les griefs liés à la violation de l'art. 8 al. 2 CPJA (mémoire ch. 38), 10 al. 1 CPJA (mémoire ch. 19, 33, 35, 36, 37 et 38), 11 al. 1 CPJA (mémoire ch. 40), 12 al. 1 et 2 CPJA (mémoire ch. 22 et 24), 16 al. 1 CPJA (mémoire ch. 44), 42 al. 1 let. b CPJA (mémoire ch. 11 et 31), 45 al. 1 et 2 CPJA (mémoire ch. 8, 26, 32, 44 et 50), 47 CPJA (mémoire ch. 13, 14 et 15), 49 CPJA (mémoire ch. 13, 14 et 15), 59 al. 1 et 4 CPJA (mémoire ch. 13, 14, 15 et 40), 62 CPJA (mémoire ch. 16), 66 CPJA (mémoire ch. 10, 19, 21, 22, 32, 33, 35 et 36), 82 CPJA (mémoire ch. 19), 120 al. 1 CPJA (mémoire ch. 11 et 12) 128 CPJA (mémoire ch. 10, 38 et 44), 131 CPJA (mémoire ch. 10), 143 al. 1 let. b CPJA (mémoire ch. 52) et 14 al. 1 de la loi sur la justice (mémoire ch. 17 et 44) sont irrecevables parce que le recourant n'a nullement motivé qu'ils auraient été interprétés ou appliqués, le cas échéant, de manière contraire aux droits constitutionnels.

Il en va de même des griefs de violation notamment des art. 5 Cst. (mémoire ch. 10, 11, 14, 21, 23, 24, 25, 27, 30, 33, 35, 37, 38, 39 et 42), 8 Cst. (mémoire ch. 10, 13, 38 et 44), 9 Cst. (mémoire ch. 4, 11, 14, 18, 25, 26, 35, 39 et 44), 29 al. 1 et 2 Cst. (mémoire ch. 18, 19 et 44), 29a Cst. (mémoire ch. 4, 7 et 42), 30 al. 1 Cst. (mémoire ch. 19), 36 Cst. (mémoire ch. 37), art. 3 al. 3, 4, 5, 9 al. 2 et 16, etc. ... CDE (mémoire ch. 42). Ils sont aussi irrecevables pour motivation insuffisante.

9.

Invoquant l'art. 29 al. 1 et 29 a Cst. (mémoire ch. 45), le recourant se plaint de formalisme excessif. Il est d'avis que les motivations de l'arrêt attaqué sont disproportionnées, pour ne justifier in fine que le refus de la qualité de partie, en tant qu'il consacre 6 pages à la question de la récusation et 2 pages uniquement au fond.

Le formalisme excessif est un aspect particulier du déni de justice prohibé par l'art. 29 al. 1 Cst. Il est réalisé lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi, complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux (ATF 130 V 177 consid. 5.4.1 p. 183; 128 II 139 consid. 2a p. 142; 127 I 31 consid. 2a/bb p. 34).

Le grief est rejeté. Le recourant a accès aux tribunaux. Il n'a pas été entravé par l'application stricte de règles de procédure, à tout le moins il n'en cite aucune qui lui aurait été appliquée de manière que la réalisation du droit matériel soit compliquée de manière insoutenable. Par ce grief (mémoire ch. 48), le recourant entend en réalité faire savoir qu'il n'est pas d'accord avec le résultat et la motivation de l'arrêt attaqué, ce qui ne relève pas de l'interdiction du formalisme excessif, mais de l'examen du recours.

10.

Invoquant l'art. 30 Cst. et 6 CEDH, le recourant soutient que les juges de l'instance précédente aurait dû se récuser à tout le moins ne pouvaient examiner eux-même les motifs de récusation qu'il avait formulés à leur rencontre.

10.1. L'art. 30 al. 1 et l'art. 6 CEDH garantissent le droit de toute personne d'être jugée par un tribunal indépendant et impartial (ATF 139 II 120 consid. 3.2.1); ils ont sur ce point la même portée (ATF 138 I 1 consid. 2.2 p. 3). Il est vrai qu'en principe le membre de l'autorité judiciaire dont la récusation est demandée ne devrait en principe pas participer à la décision à rendre à ce sujet (ATF 122 II 471 consid. 2b p. 476; 114 Ia 153 consid. 3a/aa p. 156). La jurisprudence admet toutefois une exception

à ce principe, en considérant que, même si cette décision incombait, selon la loi de procédure applicable, à une autre autorité, un tribunal dont la récusation est demandée peut écarter lui-même la requête lorsque celle-ci est abusive, ce qui est le cas lorsque la récusation est demandée en bloc (ATF 129 III 445 consid. 4.2.2 p. 464; 122 II 471 consid. 3a p. 476; 114 Ia 278; 105 Ib 301 consid. 1b p. 303; cf. également arrêts 6B_338/2008 du 7 janvier 2008 consid. 2.1; 1B_106/2007 du 20 juin 2007 consid. 3 et les références).

10.2. Le recourant se plaint d'abord de ce que les juges de l'instance précédente se sont attribués la qualité de partie dans les deux procédures de recours, les deux requêtes de récusation ainsi que les deux requêtes d'assistance judiciaire. Ce grief doit être rejeté. La jurisprudence rappelée ci-dessus autorisant, sous conditions, un tribunal dont la récusation est demandée en bloc à écarter lui-même la requête lorsque celle-ci est abusive ou manifestement mal fondée, la conséquence logique en est que les membres de l'autorité dont la récusation est demandée sont à la fois juges et parties et examinent, comme en l'espèce, dans le même arrêt la demande de récusation du requérant qui est aussi le recourant dans la procédure du recours qu'il a déposé devant ces mêmes juges. Cela ressort d'ailleurs de l'arrêt attaqué, qui qualifie A. _____ à la fois de requérant pour la récusation et de recourant sur le fond pour les griefs que celui-ci formule à l'encontre des décisions de l'autorité intimée (arrêt attaqué, p. 8 ss).

10.3. Il reste à examiner si la IIIe Cour administrative du Tribunal cantonal pouvait statuer elle-même sur sa propre récusation, conformément à la jurisprudence.

En l'espèce, le recourant a introduit deux procédures de recours devant le Tribunal cantonal du canton de Fribourg le 6 janvier 2014. Dans ses actes, le recourant demandait que lui soit communiquée la composition de la cour qui statuerait. L'instance précédente a répondu à cette demande par deux courriers du 9 janvier 2014 en ce sens que la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal serait constituée de D. _____, E. _____ et F. _____. Dans un courrier adressé plus d'un mois après, soit le 18 février 2014, le recourant a posé des questions à l'instance précédente et précisé que sans réponse convaincante et fondée, formulée dans les dix jours, son courrier valait requête au sens de l'art. 22 al. 2 CPJA pour toutes affaires pendantes.

La formulation du courrier du 18 février 2014, notamment l'absence de désignation nominale de membres du Tribunal cantonal visés, ce qui équivaut à une requête " en bloc ", et l'absence de motifs de récusation énonçant ad personam, ne serait-ce même que succinctement, leur fondement légal suffisent à qualifier la requête de récusation d'abusives. Dans ces conditions, la IIIe Cour administrative, et, pour elle, ses membres, n'ont pas violé les art. 30 al. 1 Cst. et 6 CEDH en statuant sur la requête de récusation et en l'écartant de sorte que l'ensemble des griefs du recourant à cet égard doivent être rejetés dans la mesure où ils sont recevables.

11.

Invoquant notamment l'art. 9 Cst., le recourant soutient que l'instance précédente est tombée dans l'arbitraire (sur cette notion: cf. ATF 138 I 321 consid. 3.2 p. 324) en confirmant les décisions du 12 novembre 2013 lui déniaient la qualité de partie à la procédure de plainte dirigée contre le Dr B. _____, le RFSM, la Direction de la santé et l'Etat de Fribourg en application de la loi cantonale sur la santé.

11.1. Après avoir rappelé l'art. 127c LSan, selon lequel a qualité de partie le patient ou la patiente qui se plaint de la violation qui lui est reconnu par la loi ainsi que le professionnel ou l'institution mise en cause, l'instance précédente a jugé que le recourant ne disposait plus de l'autorité parentale sur ses enfants en vertu de l'art. 306 al. 3 CC, pour tout ce qui concernait la mise en oeuvre de l'expertise, dans un premier temps confiée au Dr B. _____, destinée à déterminer le sort des enfants dans le cadre de la procédure de divorce de leurs parents. En effet, les enfants avaient été pourvus par le juge du divorce d'un curateur de représentation en raison du conflit d'intérêts pouvant exister entre eux et chacun de leurs parents. Seul ce curateur pouvait par conséquent agir, le cas échéant, s'il l'estimait utile à la défense de leurs intérêts, à l'exclusion de la mère et du recourant, qui n'avaient dès lors pas qualité de parties au sens de l'art. 127c LSan.

11.2. Le raisonnement de l'instance précédente et surtout le résultat auquel aboutit ce raisonnement n'a rien d'arbitraire ni d'insoutenable, dès lors qu'il est établi qu'une procédure de divorce est en cours entre le recourant et son épouse, que le couple a des enfants mineurs, que le juge du divorce doit décider de leur sort pendant et après le divorce, qu'il y a conflit entre les parents sur cette question, que ce conflit a justifié la désignation d'un curateur pour la défense des intérêts des enfants et que

l'expertise qui devait être effectuée par le Dr B. _____ avait été ordonnée en procédure de divorce aux fins de décider du sort des enfants. Pour le surplus, le recourant se borne à opposer son opinion à celle de l'instance précédente d'une manière appellatoire qui ne répond pas aux exigences de motivation accrues de l'art. 106 al. 2 LTF. Le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.

12.

Invoquant notamment l'art. 9 Cst., le recourant est d'avis que l'instance précédente a violé l'art. 128 CPJA en ne lui réclamant pas une avance de frais ce qui aurait pour conséquence qu'elle lui aurait accordé l'assistance judiciaire bien que l'arrêt attaqué affirme le contraire et que l'imputation des frais de procédure ne serait pas justifiée en droit.

Il ressort de l'arrêt attaqué que l'imputation des frais a eu lieu en application de l'art. 131 CPJA. Il n'y a pas d'arbitraire à imputer les frais de la procédure sans avoir au préalable exigé une avance des frais de la procédure. Au surplus, le rejet de l'assistance judiciaire est dû au refus par le recourant de fournir les éléments permettant d'examiner la condition de l'indigence. Le recourant ne formule aucun grief motivé de façon conforme aux exigences de motivation de l'art. 106 al. 2 LTF. Le grief est rejeté dans la mesure où il est recevable.

13.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours manifestement mal fondé dans la mesure où il est recevable, selon la procédure simplifiée prévue à l'art. 109 al. 2 let. a LTF, sans qu'il y ait lieu d'ordonner un échange d'écritures. Le recourant sollicite l'octroi de l'assistance judiciaire en affirmant que tous les éléments justifiant la requête sont déjà en possession de la cour fédérale. Ainsi formulée cette requête est irrecevable (cf. consid. 5.2 ci-dessus). Succombant, le recourant doit supporter les frais de la procédure fédérale (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 1 et 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est irrecevable.

2.

La requête d'assistance judiciaire est irrecevable.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Les frais judiciaires, arrêtés à 1'500 fr., sont mis à la charge du recourant.

5.

Le présent arrêt est communiqué aux parties et au Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg, IIIe Cour administrative.

Lausanne, le 30 mai 2014

Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le Président : Le Greffier :

Zünd Dubey