



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 1654, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00
tribunalcantonal@fr.ch
www.fr.ch/tc

601 2019 196
601 2019 221

Arrêt du 5 février 2020

1^e Cour administrative

Composition

Présidente : Marianne Jungo
Juges : Anne-Sophie Peyraud
Christian Pfammatter
Greffière-stagiaire : Elisa Raboud

Parties

A. _____, recourant
contre
HFR - HÔPITAL FRIBOURGEOIS, autorité intimée

Objet

Responsabilité des collectivités publiques et de leurs agents –
Assistance judiciaire

Recours (601 2019 196) du 28 octobre 2019 pour déni de justice et
requête (601 2019 221) d'assistance judiciaire gratuite partielle du
30 novembre 2019

attendu

que, le 26 août 2009, A. _____ a été victime d'un accident de travail. Il a subi une intervention médicale à l'Hôpital fribourgeois (ci-après: HFR), le 15 septembre 2009. Depuis lors, il s'est plaint d'une aggravation de son état de santé. Il est résulté de cet accident une incapacité de gain de 20% qui lui ouvre droit à une rente de l'assureur-accidents de CHF 545.85 par mois;

que, le 11 avril 2018, le précité a déposé plainte pénale contre inconnu pour "recel". Se référant à son accident de 2009, il a accusé l'HFR d'avoir été gravement négligent de sorte que son état de santé aurait empiré. Par décision du 20 juillet 2018, le Ministère public n'est pas entré en matière sur cette plainte au motif que l'infraction de recel, supposant un vol préalable, n'entraîne pas en ligne de compte; au surplus, les lésions corporelles graves par négligence sous-entendues par le plaignant se prescrivent par sept ans selon le droit en vigueur en 2009, de sorte que l'éventuelle infraction serait prescrite depuis 2016;

que le concerné a recouru contre cette décision auprès de la Chambre pénale du Tribunal cantonal qui a conclu, le 14 novembre 2018, à l'irrecevabilité du recours (arrêt TC FR 502 2018 171), faute de preuve laissant penser qu'une quelconque infraction pénale a été commise;

que l'intéressé a interjeté recours auprès du Tribunal fédéral contre ce jugement, lequel a été déclaré irrecevable le 27 décembre 2018, pour défaut de motivation;

que, le 6 février 2019, l'intéressé a déposé "plainte pénale pour déni de justice", mettant en cause l'HFR, la SUVA et la justice fribourgeoise. Il maintient que l'HFR a commis une grave négligence et se plaint de l'inaction de la justice. Par ordonnance du 22 mars 2019, le Ministère public n'est pas entré en matière sur cette plainte au motif qu'aucun élément constitutif d'une infraction n'était rempli;

que cette décision a fait l'objet d'un recours (arrêt TC FR 502 2019 98) auprès de la Chambre pénale du Tribunal cantonal qui a conclu, le 20 mai 2019, à son irrecevabilité, faute de conclusions. Le Tribunal a toutefois souligné que, même recevable, le recours aurait dû être rejeté, le plaignant n'ayant apporté aucun élément probant pouvant faire penser qu'il aurait été victime d'une infraction pénale;

que ce jugement n'a pas été contesté;

que, le 28 octobre 2019, A. _____ interjette recours auprès du Tribunal cantonal pour déni de justice et conclut implicitement à ce que l'HFR lui verse des dommages-intérêts pour l'erreur médicale commise. En outre, il sollicite l'octroi de l'assistance judiciaire gratuite partielle;

que, le 12 décembre 2019, l'HFR a conclu au rejet du recours. Il relève n'avoir jamais été saisi d'une demande d'indemnité au sens de l'art. 20 de la loi fribourgeoise du 16 septembre 1986 sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (LResp; RSF 16.1) et qu'il n'existe donc aucun rapport de droit procédural entre le recourant et l'hôpital. Dès lors, aucun déni de justice n'a été commis;

qu'aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné entre parties;

qu'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;

considérant

que le système légal pour obtenir une indemnisation du chef de la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents a été modifié par l'art. 6 de la loi fribourgeoise du 19 décembre 2014 modifiant la loi sur la justice et d'autres lois (ROF 2014_103). La voie de l'action a été abandonnée au profit d'un système de décisions administratives et de recours (cf. art. 20a et 21 LResp);

que, selon la jurisprudence, les soins dispensés aux malades dans les hôpitaux publics ne se rattachent pas à l'exercice d'une industrie (cf. art. 61 al. 2 CO), mais relèvent de l'exécution d'une tâche publique; en vertu de la réserve facultative prévue à l'art. 61 al. 1 CO, les cantons sont donc libres de soumettre au droit public cantonal la responsabilité des médecins engagés dans un hôpital public pour le dommage ou le tort moral qu'ils causent dans l'exercice de leur charge (ATF 133 III 462 consid. 2.1; 122 III 101 consid. 2a/aa et bb). Le canton de Fribourg a fait usage de cette faculté. L'art. 41 de la loi fribourgeoise du 27 juin 2006 sur l'hôpital fribourgeois (LHFR; RSF 822.0.1) prévoit expressément que la responsabilité de l'HFR pour le préjudice que ses employés causent d'une manière illicite à autrui dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi que la responsabilité de l'employé pour le dommage causé à son employeur en violant ses devoirs professionnels sont régies par la LResp (arrêt TC FR 601 2010 71 du 15 mai 2019 consid. 2.1);

qu'en vertu de l'art. 21 LResp, un recours peut être interjeté contre la décision de l'organe saisi auprès du Tribunal cantonal selon le code cantonal du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1);

qu'en outre, sauf prescriptions de la LResp, la procédure est régie par le CPJA, en application de l'art. 18 LResp;

que, selon l'art. 111 CPJA, une partie peut en outre recourir en tout temps auprès de l'autorité hiérarchique ou de surveillance lorsqu'une autorité inférieure refuse de statuer ou tarde à se prononcer;

que, par ailleurs, le Tribunal fédéral a déjà traité la question de savoir si l'on peut recourir lorsqu'aucune décision au sens formel n'a été rendue. Il a jugé que lorsqu'une protection juridique est nécessaire, la voie du recours peut éventuellement être ouverte même en absence d'une décision au sens formel; tel peut être le cas, lorsqu'une autorité, de façon injustifiée, s'abstient de rendre une décision ou tarde à le faire ou lorsque l'Etat a violé des droits constitutionnels en accomplissant des actes matériels (ATF 128 I 167 consid. 4.5 et les réf. citées; arrêt TC FR 601 2019 19 du 21 mai 2019);

qu'en vertu de l'art. 114 al. 1 let. b CPJA, le Tribunal cantonal connaît en dernière instance cantonale, à moins que la loi ne place l'affaire dans la compétence d'une autre autorité, des

recours contre les décisions prises notamment par les établissements de l'Etat dotés de la personnalité morale, à l'instar de l'HFR (cf. art. 4 LHFR);

qu'enfin, le Tribunal cantonal connaît des recours dans les cas non visés à l'al. 1, notamment si le contrôle juridictionnel exigé par le droit fédéral ou international n'est pas déjà assuré par une autre autorité; le Tribunal cantonal est alors compétent même si la loi déclare que la décision est définitive (art. 114 al. 2 let. b CPJA);

que l'HFR est un établissement de droit public doté de la personnalité morale (cf. art. 4 LHFR) et qu'à ce titre, il n'est pas soumis à une autorité de surveillance;

qu'il est toutefois placé sous la haute surveillance du Grand Conseil (art. 43 LHFR);

que la surveillance parlementaire est "haute" en ce sens qu'elle n'a pas de moyen d'intervention directe sur les actes sur lesquels elle porte et qu'elle ne peut dès lors ni annuler des actes, ni émettre des instructions impératives. Elle n'aboutit ainsi à aucune sanction juridiquement formalisée (MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3e éd. 2011, p. 610 s.; cf. arrêt TC FR 601 2018 192 du 21 janvier 2019, s'agissant de la haute surveillance du Grand Conseil sur le Conseil d'Etat);

que, compte tenu de ce qui précède, l'art. 111 CPJA n'est pas applicable, l'HFR n'étant pas soumis à une autorité de surveillance au sens de cette disposition;

que, dans cette situation particulière, le Tribunal cantonal est ainsi compétent pour se prononcer sur l'éventuel déni de justice que l'établissement aurait commis, sur la base de l'art. 114 al. 2 let. b CPJA (cf. arrêt TC FR 601 2019 19 du 21 mai 2019);

que la décision d'octroi d'une indemnité est rendue par l'organe supérieur d'un établissement de droit public (art. 20 al. 1 let. d LResp) qui statue sur les prétentions d'un tiers formulées par écrit par le biais d'une demande d'indemnité (art. 20 al. 1 1^{ère} phr. LResp);

qu'aux termes de l'art. 20a LResp, l'organe saisi doit rendre sa décision par écrit dans le délai de douze mois à compter du jour où le lésé a fait valoir sa prétention. Ce délai peut exceptionnellement être dépassé, notamment si des preuves doivent être administrées;

que l'art. 29 al. 1 Cst. stipule que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée et jugée dans un délai raisonnable (voir à ce sujet MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz: im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4^{ème} édition, p. 836);

qu'en outre, selon l'art. 29a Cst., toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire, sauf cas exceptionnels;

que l'on est en présence d'un déni de justice lorsque l'autorité saisie d'une demande d'un administré refuse de répondre. En effet, toute autorité saisie a l'obligation de statuer, peu importe que la requête soit irrecevable, mal adressée ou tardive. Ce silence doit être assimilé à une décision et ouvre ainsi la voie du recours (cf. BOVAY, Procédure administrative, 2^{ème} éd., p. 103; MOOR, Droit administratif, V. II – Les actes administratifs et leur contrôle, 2^{ème} éd., p. 291 s);

qu'en l'espèce, le recourant invoque la commission d'une faute, reprochant à l'HFR une grave négligence lors de sa prise en charge en 2009, ce qui lui aurait causé une incapacité de travail durable. Partant, il estime avoir droit à une indemnité en raison du préjudice subi;

qu'il n'est pas contesté que l'HFR n'a pas rendu de décision portant sur l'octroi d'une éventuelle indemnité en réparation de la prétendue négligence commise en lien avec l'intervention subie par le recourant. Toutefois, l'établissement affirme que cette absence de décision est due au fait que le concerné n'a introduit aucune demande écrite telle que requise par l'art. 20 al. 1 let. d LResp;

que ce dernier ne prétend pas qu'il aurait déposé une telle demande formelle ni ne se serait adressé, selon la procédure prévalant sous l'ancien droit, à l'HFR pour annoncer ses prétentions (procédure préalable de l'action, cf. art. 102 CPJA), par requête écrite, ni *a fortiori* n'a été à même de produire un exemplaire d'une telle demande;

que le recourant se borne à prétendre qu'il réclame justice depuis 2010, ce qui ne permet toutefois pas d'en tirer une autre conclusion, à défaut de preuve;

qu'il ne peut dès lors être fait reproche à l'HFR de n'avoir rendu aucune décision;

que, sur le vu de ce qui précède, à défaut d'avoir formulé une demande d'indemnité auprès de l'HFR, le recourant ne peut se prévaloir d'un intérêt à recourir pour déni de justice, dès lors que, dans ces conditions, l'établissement n'avait aucune décision à rendre (cf. ATF 130 II 521 consid. 2.5). Il s'ensuit l'irrecevabilité de son recours;

que, cela étant, il y a lieu de constater que le recourant a saisi diverses autorités, notamment pénales, pour se plaindre notamment de l'HFR, et qu'elles ont rendu des décisions. Le recourant a été ensuite en mesure de recourir au Tribunal cantonal, voire au Tribunal fédéral, contre les jugements ou décisions rendues;

que, contrairement à ses allégations, aucun déni de justice n'a ainsi été commis à son encontre dans ce cadre-là non plus;

que ce n'est pas parce que le recourant n'a pas obtenu, sur le fond, ce à quoi il prétendait qu'il devrait en aller autrement;

qu'en particulier, soulignons qu'il a déposé une plainte pénale précisément pour déni de justice, en février 2019, et que sa plainte a été classée, le Ministère public retenant que son mandataire avait eu accès à son dossier médical complet en 2015 ainsi que les pièces requises et qu'aucune autre demande d'accès au dossier médical n'avait été déposée depuis lors. Sur recours, il a été retenu en outre que le recourant n'avait pas apporté le début d'un élément probant pouvant faire penser qu'il avait été victime d'une infraction pénale et que ses explications étaient en partie peu ou pas compréhensibles;

que les lésions corporelles graves par négligence sous-entendues par le recourant devant le Ministère public ont fait pour leur part l'objet d'une ordonnance de non-entrée en matière, au motif que le recourant n'a fourni aucune indication sur ses problèmes de santé, respectivement les négligences dont il aurait été victime, ainsi qu'en raison de ce que ces lésions corporelles, pour autant qu'avérées, auraient été prescrites depuis 2016;

qu'enfin, l'invocation d'un déni de justice formel présuppose un intérêt *actuel* à ce que le grief (formel) du recourant soit examiné. L'intérêt s'apprécie en fonction des effets et de la portée d'une

éventuelle admission du recours (cf. ATF 131 I 153 consid. 1.2; 118 la 488 consid. 2a; arrêt TF 5A_752/216 du 27 janvier 2017 consid. 2.1.1; arrêt TC FR 601 2018 327 du 21 mai 2019);

que, selon l'art. 24 al. 1 LResp, la responsabilité de la collectivité publique s'éteint si le lésé ne fait pas valoir sa prétention auprès d'elle dans le délai d'un an à compter du jour où il a eu connaissance du préjudice et de la collectivité débitrice (let. a) et au plus tard, dans le délai de dix ans dès le jour où le fait préjudiciable s'est produit (let. b);

que l'art. 42 LResp prévoit que le nouveau droit est applicable dès l'entrée en vigueur de la révision du 19 décembre 2014, même si le dommage est antérieur à cette date;

qu'en l'espèce, l'acte générateur du préjudice invoqué par le demandeur a eu lieu le 15 septembre 2009. Dès lors, force est d'admettre que le délai absolu de dix ans est écoulé. Par conséquent, l'invocation d'une quelconque prétention à l'encontre de l'hôpital, s'agissant des faits litigieux, serait manifestement tardive;

qu'ainsi, l'intéressé ne peut pas prétendre avoir encore un intérêt actuel à l'examen de son grief;

qu'à défaut d'intérêt actuel et pratique, l'instance de recours n'entre pas en matière sur le recours dont elle est saisie (cf. arrêt TF 5A_752/2016 du 27 janvier 2017 consid. 2.1.2);

que le recourant a encore demandé à être mis au bénéfice de l'assistance judiciaire;

qu'à cet égard, l'art. 142 CPJA prescrit que y a droit la partie qui ne dispose pas de 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);

qu'à teneur de l'art. 143 CPJA, l'assistance judiciaire comprend, pour le bénéficiaire, la dispense totale ou partielle des frais de procédure ou de l'obligation de fournir une avance de frais ou des sûretés (al. 1); 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);

que, selon la jurisprudence, doivent être considérées comme dépourvues de chances de succès les demandes comportant des risques d'échec beaucoup plus importants que les chances de succès, de telle sorte que ces demandes ne puissent pas être prises au sérieux. En revanche, une demande n'est pas vouée à l'échec lorsque les perspectives de succès sont égales aux risques d'échec ou qu'elles ne sont que faiblement inférieures à ceux-ci. Est déterminant le fait de savoir si une partie qui dispose des moyens financiers nécessaires se déciderait raisonnablement à intenter un procès. Il ne faut pas qu'une partie intente un procès qu'elle n'intenterait pas si elle devait en supporter les conséquences financières elle-même, uniquement parce qu'il ne lui coûte rien (ATF 129 I 129 / JdT 2005 IV 200; arrêt TF 8C_1015/2009 du 28 mai 2010 consid. 2);

qu'en l'espèce, au vu des motifs énumérés ci-dessus, il convient d'admettre que la cause était d'emblée dénuée de toute chance de succès;

que la requête d'assistance judiciaire doit dès lors être rejetée;

que, vu les circonstances, il y a cependant lieu de renoncer à percevoir des frais de procédure (art. 129 CPJA);

la Cour arrête :

- I. Le recours (601 2019 196) est irrecevable.
- II. La requête (601 2019 221) d'assistance judiciaire gratuite partielle est rejetée.
- III. Il est renoncé à percevoir des frais judiciaires.
- IV. Notification.

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

Fribourg, le 5 février 2020/ape/era

La Présidente :

La Greffière-stagiaire :