Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Cour des assurances sociales
du Tribunal fédéral

Cause
{T 7}
K 90/04

Arrêt du 11 octobre 2004
IIe Chambre

Composition
MM. les Juges Borella, Président, Rüedi et Frésard. Greffière : Mme von Zwehl

Parties
X._____, recourant, représenté par Me Bruno Kaufmann, avocat, rue de Lausanne 18, 1702 Fribourg,

contre

Tribunal arbitral en matière d'assurance-maladie et accidents du canton de Fribourg,
route André-Piller 21, 1762 Givisiez, intimé

Faits:
A.
Par lettre du 27 décembre 2001, la Fédération fribourgeoise des assureurs-maladie (FFAM; qui entre-temps a fusionné avec Santésuisse) a informé le docteur X._____, médecin-psychiatre, qu'à la suite de très nombreuses réclamations de la part des assureurs-maladie en relation avec la prise en charge de la psychothérapie déléguée pratiquée sous la surveillance de ce médecin, le bureau de la FFAM avait décidé de suspendre la prise en charge de ces traitements.

Le 28 janvier 2002, X._____ a saisi le Tribunal arbitral en matière d'assurance-maladie et accidents du canton de Fribourg d'une action, en concluant à ce qu'il soit autorisé à continuer à travailler sous forme de psychothérapie déléguée «avec les psychothérapeutes ayant un statut d'indépendants face à l'AVS». Le 22 mars 2002, il a proposé que B._____ le représente comme juge-arbitre au sein du Tribunal arbitral.
B.
Le 16 mai 2002, il a présenté une demande de mesures provisionnelles urgentes en ce sens que, jusqu'à droit connu sur l'action au fond, l'exécution de la décision de la FFAM fût suspendue.

Statuant en la voie incidente sur cette requête le 26 août 2002, le Président du Tribunal arbitral de Fribourg l'a rejetée.

Le 9 septembre 2002, X._____ a interjeté un recours de droit administratif contre cette décision en concluant à son annulation. Il demandait au Tribunal fédéral des assurances d'admettre sa requête de mesures provisionnelles et que l'ordre fût donné aux responsables de Santésuisse Fribourg, sous menace de l'art. 292 CP, d'informer immédiatement toutes les caisses-maladie que les honoraires pour la psychothérapie déléguée dans le cabinet médical du recourant fussent honorés «jusqu'à nouvel avis depuis le 1er janvier 2002».

Le 9 septembre 2002 également, X._____ a formé un recours ayant le même objet auprès du tribunal arbitral en tant que collège.

Par arrêt du 24 décembre 2002 (cause K 95/02), le Tribunal fédéral des assurances a déclaré le recours irrecevable, faute d'épuisement des voies de droit cantonal. Il a considéré, en effet, que, sur la base du droit cantonal de procédure, le recours sur mesures provisionnelles devait préalablement être porté au tribunal arbitral en corps.
C.
Par la suite, X._____ a soulevé un incident de procédure relativement à la composition du Tribunal arbitral. Le 21 avril 2003, il a présenté, en effet, une demande de récusation à l'adresse de M._____, désigné juge-arbitre par Santésuisse pour la représenter au sein du tribunal arbitral. Par décision du 6 mai 2003, le Président du tribunal arbitral a rejeté cette demande.

Par écriture du 26 mai 2003, X._____ a interjeté un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral des assurances en concluant à l'annulation de ladite décision. Il a également saisi, à la même date, le tribunal arbitral en tant que collège, conformément à l'indication des voies de droit figurant dans la décision attaquée.

Par ordonnance du 2 juillet 2003, le juge délégué à l'instruction de la cause en procédure fédérale a sursis à statuer jusqu'à droit connu sur la procédure de récusation pendante devant le tribunal arbitral.

A la suite de cette ordonnance, Santésuisse a retiré sa proposition d'être représentée par M._____ et a fait une nouvelle proposition en la personne de D._____, avocat à Fribourg. Le demandeur a déclaré ne pas avoir d'objection à formuler.

Par décision du 29 avril 2004, le Président ad hoc du tribunal arbitral a déclaré sans objet le recours du 26 mai 2003 porté devant le tribunal arbitral.

Statuant le 30 septembre 2004, le Tribunal fédéral des assurances a déclaré à son tour sans objet le recours dans la même cause.
D.
Par écriture du 13 juillet 2004, X._____ a déposé devant le Tribunal fédéral des assurances un recours pour déni de justice et retard injustifié du tribunal arbitral, auquel il reproche, notamment, de tarder à statuer sur son recours sur mesures provisionnelles, toujours pendant devant ledit tribunal. Il conclut au versement d'une indemnité de dépens de 3'000 fr. à la charge de l'Etat de Fribourg. Le tribunal arbitral conclut au rejet du recours.

Considérant en droit:
1.
Selon l'art. 128 OJ, le Tribunal fédéral des assurances connaît en dernière instance des recours de droit administratif contre des décisions au sens des art. 97, 98 let. b à h et 98a OJ, en matière d'assurances sociales. Quant à la notion de décision pouvant faire l'objet d'un recours de droit administratif, l'art. 97 OJ renvoie à l'art. 5 PA. Selon le premier alinéa de cette disposition, sont considérées comme décisions les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral (et qui remplissent encore d'autres conditions, définies plus précisément par rapport à leur objet). Aux termes de l'art. 97 al. 2 OJ, lorsqu'une autorité, sans droit, refuse de statuer ou tarde à se prononcer, son silence est assimilé à une décision.
2.
2.1 Le recourant reproche au tribunal arbitral de n'avoir pas statué sur le fond et encore moins sur son recours en matière de mesures provisionnelles. Selon lui, la procédure nécessite la désignation, pour chaque partie, de deux juges-arbitres, afin que le tribunal arbitral puisse statuer dans deux compositions différentes (recours sur mesures provisionnelles et recours au fond). Or, seul un nouveau juge a été désigné par Santésuisse en la personne de D._____.
2.2 L'art. 29 al. 1 Cst., qui a succédé à l'art. 4 al. 1 aCst. depuis le 1er janvier 2000, dispose que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. Le refus d'une autorité administrative ou judiciaire de se saisir d'une demande qui relève de sa compétence constitue une violation de cette disposition constitutionnelle, que la jurisprudence qualifie de déni de justice formel.
L'autorité viole cette garantie constitutionnelle lorsqu'elle ne rend pas la décision qu'il lui incombe de prendre

dans le délai prescrit par la loi ou dans un délai que la nature de l'affaire ainsi que toutes les autres circonstances font apparaître comme raisonnable. Il faut se fonder à ce propos sur des éléments objectifs; entre autres critères, sont notamment déterminants le degré de complexité de l'affaire, l'enjeu que revêt le litige pour l'intéressé ainsi que le comportement de ce dernier et celui des autorités compétentes. La durée du délai raisonnable n'est pas influencée par des circonstances étrangères au problème à résoudre. Ainsi, une organisation déficiente ou une surcharge structurelle ne peuvent pas justifier la lenteur excessive d'une procédure car il appartient à l'Etat de donner aux autorités judiciaires les moyens organisationnels et financiers suffisants pour garantir aux citoyens une administration de la justice conforme au droit constitutionnel (ATF 126 V 249 consid. 4a; voir à propos de l'art. 29 al.1 Cst. et de la garantie correspondante déduite auparavant de l'art. 4 al. 1 aCst.: ATF 125 V 191 consid. 2a, 375 consid. 2b/aa, 119 Ib 325 consid. 5b).

Ces principes s'appliquent aussi aux tribunaux arbitraux en matière d'assurances sociales. Ces tribunaux sont des tribunaux étatiques à part entière et doivent offrir les mêmes garanties de procédure que ces derniers (ATF 115 V 261 consid. 2b, 114 V 295 consid. 3b).
3.
Il convient de distinguer la procédure au fond du recours sur les mesures provisionnelles.
3.1 La procédure a été engagée le 28 janvier 2002. De par sa nature, une procédure arbitrale est soumise à une certaine lenteur. Elle implique que les parties désignent chacune un arbitre pour les représenter au sein du tribunal arbitral (art. 89 al. 4 LAMal). Elle peut être émaillée de divers incidents, qui sont de nature à en retarder le déroulement. Ainsi, en cas de demande de récusation d'un arbitre, le déroulement de la procédure se trouve pratiquement paralysé jusqu'à la fin de la procédure incidente y relative. Par ailleurs, ce type de procédure ne peut être qualifié de simple. Elle requiert souvent l'administration de preuves. Globalement, une durée de procédure de deux ans et demi ne peut pas être considérée comme excessive.
3.2
3.2.1 En ce qui concerne la procédure sur mesures provisionnelles, elle est par essence une procédure dont la solution ne peut souffrir aucun retard (voir p. ex. arrêt de la CourEDH dans la cause Boca c. Belgique, Recueil CourEDH 2002 - IX, p. 245). L'enjeu pour le recourant était important, puisqu'il s'agissait de savoir s'il était ou non autorisé à continuer à travailler sous la forme de psychothérapie déléguée pendant la procédure arbitrale.

Le recourant a toutefois saisi parallèlement le tribunal arbitral et le Tribunal fédéral des assurances d'un recours contre la décision présidentielle du 26 août 2002. Ce n'est qu'à réception de l'arrêt du Tribunal fédéral des assurances du 24 décembre 2002 que la compétence du tribunal arbitral in corpore a été reconnue pour trancher le recours contre la décision précitée.

A la suite de cet arrêt, le recourant, par lettre du 29 janvier 2003, a demandé au tribunal d'appointer une audience afin qu'il soit statué sans tarder sur le recours sur mesures provisionnelles déposé parallèlement à celui déclaré irrecevable par le Tribunal fédéral des assurances. Il a en outre demandé la récusation du Président du tribunal arbitral (U._____) et du greffier (E._____) qui avaient participé à la décision du 26 août 2002. Enfin, il a requis de Santésuisse qu'elle informe le tribunal arbitral sur d'éventuels liens professionnels de M._____ (arbitre désigné par Santésuisse) avec les assureurs-maladie. Le 24 février 2003, Santésuisse a indiqué que le prénommé occupait le poste de directeur de l'entreprise T._____. Sur quoi, le recourant a présenté le 21 avril 2003 une demande de récusation à l'encontre de ce juge-arbitre, que le Président du tribunal a rejetée par la décision du 6 mai 2003. Contre cette décision, le recourant a derechef recouru à la fois devant le tribunal arbitral et devant le Tribunal fédéral des assurances. Au cours de cette procédure, Santésuisse a retiré sa proposition d'être représentée par M._____. Le recourant a déclaré, le 18 février 2004, qu'il n'avait pas d'objection à
formuler à l'encontre de la nomination de D._____. Ensuite de la nomination de D._____ en remplacement de M._____, la procédure de récusation concernant M._____ a été classée successivement par le Président ad hoc du Tribunal arbitral (décision du 29 avril 2004) et par le Tribunal fédéral des assurances (arrêt du 30 septembre 2004).
3.2.2 Il apparaît ainsi que les procédures engagées par le recourant ont eu pour effet de paralyser, pour un temps, la procédure portant sur les mesures provisionnelles. Le tribunal aurait certainement pu être à même de statuer une fois vidé le litige ayant pour objet la récusation de M._____. Pour statuer sur une affaire qui aurait dû

être traitée de manière prioritaire, un délai de plus de quatre mois (entre le 18 février 2004 [date à laquelle le recourant s'est déclaré d'accord avec la nomination de D._____]et le 13 juillet 2004 [date du dépôt du recours pour déni de justice]) ne peut plus passer pour raisonnable. A ce jour, le tribunal arbitral n'a du reste pas encore statué sur le recours contre la décision présidentielle du 26 août 2002.
3.2.3 De plus, on ignore ce qu'il en est de la demande de récusation du Président U._____ et du greffier E._____. Or, cette demande de récusation pouvait sans aucun doute être traitée indépendamment de la procédure incidente en cours concernant M._____. Le fait qu'une demande de récusation est encore pendante est de nature à retarder encore la décision sur les mesures provisionnelles. Il semble toutefois que là ne soit pas le problème, car on peut penser - au vu de la correspondance adressée en cours de procédure par le Tribunal arbitral (infra ch. 3.2.4) que celui-ci sera présidé pour la circonstance par un suppléant et qu'il sera assisté par une greffière ad hoc.
3.2.4 Il ressort d'une lettre du Tribunal arbitral (signée par le président-suppléant et par une greffière ad hoc) au Tribunal fédéral des assurances du 7 septembre 2004, que la juge-arbitre désignée en mars 2002 par le recourant pour la représenter au sein du Tribunal arbitral (B._____) a décidé, le 2 septembre 2004, de se retirer du Tribunal arbitral en raison d'une surcharge professionnelle. Mais cet élément relève de l'organisation du tribunal, de sorte que le recourant ne saurait guère être tenu pour responsable du retard qui résultera de ce retrait. Au demeurant, cette circonstance ne fait que retarder une procédure dont la durée - compte tenu de la nature de l'affaire - était déjà excessive avant le mois de septembre 2004.
3.2.5 Au vu de l'ensemble des circonstances, il apparaît que le grief du retard injustifié soulevé par le recourant est bien fondé. Pour le reste, contrairement à ce que voudrait le recourant, il n'appartient pas au Tribunal fédéral des assurances, à ce stade de la procédure, de se prononcer sur la composition du tribunal appelé à statuer sur le recours en matière de mesures provisionnelles et sur le fond.
4.
S'agissant d'un litige en matière de déni de justice, il est statué sans frais (art. 156 OJ). L'Etat de Fribourg versera au recourant une indemnité de 2'000 fr. pour ses dépens (art. 159 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral des assurances prononce:
1.
Le recours est admis et le Tribunal arbitral en matière d'assurance-maladie et accidents du canton de Fribourg est invité à statuer dans les meilleurs délais sur le recours formé le 9 septembre 2002 par Luc- Walter Wyss contre la décision du 26 août 2002 rendue par le Président du tribunal arbitral.
2.
Il n'est pas perçu de frais de justice.
3.
Une indemnité de 2'000 fr. (y compris la taxe à la valeur ajoutée) à payer au recourant à titre de dépens est mise à la charge de L'Etat de Fribourg.
4.
Le présent arrêt sera communiqué aux parties, à Santésuisse, Fribourg, et à l'Office fédéral de la santé publique.
Lucerne, le 11 octobre 2004
Au nom du Tribunal fédéral des assurances

Le Président de la IIe Chambre : La Greffière :