Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Cour des assurances sociales
du Tribunal fédéral

Cause
{T 7}
K 95/02

Arrêt du 24 décembre 2002
Ire Chambre

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

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

contre

Santésuisse, rue de Romont 29-31, 1700 Fribourg, intimée

Instance précédente
Tribunal arbitral en matière d'assurance-maladie et accidents du canton de Fribourg, Givisiez

(Jugement du 26 août 2002)

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 A._____, 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.
B.
Par écriture du 28 janvier 2002, le docteur A._____ 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'indépendant face à l'AVS». Dans la même écriture, il a présenté une demande de mesures provisionnelles en ce sens que, jusqu'à droit connu sur l'action au fond, l'exécution de la décision de la FFAM soit suspendue.

Statuant en la voie incidente sur cette requête le 26 août 2002, le Président du Tribunal arbitral de Fribourg l'a rejetée.
C.
Contre cette décision, A._____ interjette un recours de droit administratif en concluant à l'annulation de ladite décision. Il demande au Tribunal fédéral des assurances d'admettre sa requête de mesures provisionnelles et que l'ordre soit donné aux responsables de Santésuisse Fribourg, sous menace de l'art. 292 CPS, d'informer immédiatement toutes les caisses-maladie que les honoraires pour la psychothérapie déléguée dans le cabinet médical du recourant doivent être honorés «jusqu'à nouvel avis depuis le 1er janvier 2002».

Santésuisse conclut au rejet du recours. Quant à l'Office fédéral des assurances sociales, il ne s'est pas déterminé à son sujet. Le tribunal arbitral n'a pas non plus déposé d'observations.
D.
Parallèlement à son recours de droit administratif, A._____ a formé un recours ayant le même objet auprès du Tribunal arbitral lui-même.

Considérant en droit:
1.
Le recourant émet des doutes sur la recevabilité de son propre recours de droit administratif. Pour cette raison, il a également adressé, par mesure de précaution, un recours devant le Tribunal arbitral en tant que collège, qui pourrait selon lui être compétent avant que le Tribunal fédéral des assurances soit saisi.
2.
Conformément à l'art. 102 let. d OJ, le recours de droit administratif n'est pas recevable lorsqu'est ouverte la voie de tout autre recours ou opposition préalable. Il peut alors s'agir d'une voie de recours cantonal; l'art. 98 let. g OJ dispose du reste que le recours de droit administratif est ouvert contre les décisions des autorités cantonales statuant en dernière instance. Un recours dirigé contre la décision d'une autre autorité cantonale est donc irrecevable (ATF 123 II 234 consid. 4).

Selon l'art. 89 LAMal, les litiges entre assureurs et fournisseurs de prestations sont jugés par un tribunal arbitral (al. 1). Les cantons désignent le tribunal arbitral; il se compose d'un président neutre et de représentants en nombre égal des assureurs d'une part, et des fournisseurs de prestations concernés, d'autre part. Les cantons peuvent confier les tâches du tribunal arbitral au tribunal cantonal des assurances complété, dans ce cas, par un représentant de chacune des parties (al. 4). Il appartient aux cantons de fixer la procédure, qui doit être simple et rapide; le tribunal arbitral établit avec la collaboration des parties les faits déterminants pour la solution du litige; il administre les preuves nécessaires et les apprécie librement (al. 5)
3.
Dans le canton de Fribourg, l'organisation du tribunal arbitral cantonal en matière d'assurance-maladie est réglée au chapitre 4 de la loi du 24 novembre 1995 sur l'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LALAMal; RS FR 842.1.1). Le tribunal arbitral se compose du président désigné en son sein par le tribunal administratif à chaque renouvellement des autorités judiciaires, de deux arbitres représentant l'un les assureurs et l'autre les fournisseurs de soins désignés de cas en cas par les parties et, enfin, du greffier désigné par son président. Le président a pour suppléants les autres membres du Tribunal administratif (art. 26 LALAMal). L'art. 28 al. 2 LALAMal prévoit que, sous réserve de certaines dispositions énumérées aux art. 29 à 37, la procédure est régie par le code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RS FR 150.1).

En ce qui concerne la procédure d'action, le CPJA prévoit, à son art. 101, qu'elle est régie par l'application analogique du code de procédure civile (CPC; RS FR 270.1), sous réserve des art. 1 à 44, 66 à 75, 102, 105 à 109, 121 à 124 et 127 à 148 du présent code. D'après l'art. 41 CPJA (applicable à la procédure administrative de première instance et auquel renvoie l'art. 101 CPJA), l'autorité peut prendre d'office ou sur requête les mesures provisionnelles nécessaires à la conservation d'un état de droit ou de fait, notamment d'un moyen de preuve ou à la sauvegarde d'intérêts menacés (al. 1). Dans la procédure de recours, les décisions en matière d'effet suspensif et de mesures provisionnelles doivent être prises, le cas échéant, par l'autorité collégiale qui est saisie. Celle-ci ne peut déléguer cette tâche à son président, à un autre membre ou à une délégation (art. 86 CPJA en corrélation avec l'art. 88 al. 1 CPJA). Ces dispositions, qui ne sont pas mentionnées à l'art. 101 CPJA, ne sont toutefois pas applicables à la procédure de l'action.

Il résulte de l'analyse de cette réglementation que le CPJA ne règle pas la question de la compétence pour rendre une décision sur des mesures provisionnelles, dans le cadre d'une procédure arbitrale sur action, en particulier le point de savoir si cette compétence appartient exclusivement à l'autorité collégiale ou si elle peut être déléguée à son président. Il convient donc de se référer aux dispositions pertinentes du CPC, conformément au renvoi de l'art. 101 CPJA. D'après l'art. 369 al. 1 CPC, si le procès est pendant devant un tribunal, son président est compétent pour ordonner les mesures provisionnelles; toutefois, le tribunal ordonne les mesures provisionnelles qui sont requises à son audience. Le juge entend les parties présentes à son audience et statue

sans délai (art. 373 al. 1 CPC). Il notifie aux parties, au plus tard dans les dix jours, l'ordonnance rédigée ou seulement son dispositif (art. 373 al. 3, première phrase, CPC).

D'après l'art. 376 CPC, dans les causes qui sont de la compétence d'un tribunal, l'ordonnance rendue par son président est susceptible d'un recours à ce tribunal (al. 1). Le recours, brièvement motivé, est adressé au tribunal compétent dans les dix jours dès la notification de l'ordonnance (al. 2). Le président notifie immédiatement le recours à l'intimé en lui impartissant un délai pour répondre; il cite les parties à bref délai (al. 3). Il apparaît ainsi qu'il existe une voie de recours contre la décision du président du tribunal arbitral en matière de mesures provisionnelles; la décision présidentielle est susceptible d'être annulée ou modifiée par le tribunal arbitral. Il s'agit donc d'un véritable moyen de droit cantonal (cf. Fabienne Hohl, Procédure civile, tome II, p. 247, ch. 2887), avant l'épuisement duquel le recours de droit administratif est irrecevable. Plusieurs lois de procédure cantonale permettent d'ailleurs un tel recours (Hohl, ibidem). Il en va ainsi dans le canton de Vaud (art. 111 CPC/VD), qui prévoit par ailleurs, en cas d'appel sur mesures provisoires, que le Tribunal en corps est présidé par un autre magistrat (voir à ce sujet, Denis Tappy, Quelques aspects de la procédure de mesures provisionnelles,
spécialement en matière matrimoniale, JT, 1994 III p. 54).
4.
Ce recours «interne» n'est pas incompatible avec la règle selon laquelle les litiges visés par l'art. 89 LAMal doivent être tranchés par un tribunal arbitral cantonal, dont les décisions sont directement sujettes à recours devant le Tribunal fédéral des assurances (art. 91 LAMal), ce qui exclut un échelonnement des voies de droit cantonal pour ce type de contestation. En effet, on n'est pas en présence, en l'espèce, d'un double degré de juridiction cantonale, qui serait appelée à connaître successivement de litiges en matière arbitrale; il s'agit en l'espèce d'une décision procédurale, prise par le président d'une autorité collégiale et susceptible de recours à cette même autorité.

De manière plus générale, le droit fédéral ne fait pas obstacle à ce type de recours cantonal, en lieu et place de la saisine directe du Tribunal fédéral des assurances par la voie du recours de droit administratif. Certes, le droit fédéral prescrit aux cantons d'adopter une procédure simple et rapide (art. 89 al. 5 LAMal). Mais la nature même des mesures provisionnelles exige qu'il soit statué à leur sujet à bref délai. Cette brièveté de la procédure est exigée d'ailleurs dans les dispositions du CPC ci-dessus exposées. Le recours sur mesures provisionnelles porté au tribunal arbitral en corps n'est pas de nature à allonger sensiblement la durée de la procédure arbitrale, ce d'autant moins que le tribunal arbitral peut continuer à instruire la cause au fond pendant la durée de la procédure incidente sur mesures provisionnelles.
5.
Il suit de là que le recours de droit administratif est irrecevable, faute d'épuisement des voies de droit cantonal. Il n'y a pas lieu, par ailleurs, de transmettre la cause au tribunal arbitral, comme objet de sa compétence, dans la mesure où le recourant, parallèlement à son recours de droit administratif, a formé un recours devant cette autorité cantonale.
6.
Vu la nature du litige, la procédure n'est pas gratuite (art. 134 OJ a contrario). Les frais de la cause sont donc mis à la charge du recourant qui succombe (art. 156 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral des assurances prononce:

1.
Le recours est irrecevable.
2.
Les frais de justice, d'un montant de 500 fr., sont mis à la charge du recourant et sont compensés avec l'avance de frais, d'un même montant, qu'il a versée.
3.
Le présent arrêt sera communiqué aux parties, au Tribunal arbitral en matière d'assurance-maladie et accidents du canton de Fribourg et à l'Office fédéral des assurances sociales.
Lucerne, le 24 décembre 2002

Au nom du Tribunal fédéral des assurances
Le Président de la Ire Chambre: La Greffière: