

CONTEXTE

Office fédéral des assurances sociales

Expertises pluridisciplinaires dans l'AI : garantie de la qualité, indépendance, équité de la procédure

Art. 72^{bis} du règlement sur l'assurance-invalidité (RAI)

Le nouvel art. 72^{bis} RAI (règlement sur l'assurance-invalidité), qui garantit que seuls les centres d'expertises médicales remplissant les conditions de qualité définies dans une convention conclue avec l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) sont encore habilités à établir des expertises pluridisciplinaires¹ pour l'AI, est entré en vigueur le 1^{er} mars 2012. La convention définit aussi les mesures de contrôle et les compétences de l'OFAS en la matière. Il est de plus inscrit dans le droit fédéral que l'attribution des mandats d'expertise pluridisciplinaire doit se faire de manière aléatoire.

Cadre général

On ne peut traiter des problèmes et des questions qui se posent dans le domaine des examens médicaux, et notamment des expertises pluridisciplinaires, sans tenir compte de l'évolution des recours déposés contre les décisions des offices AI relatives aux rentes. Or ces dernières années, les recours n'ont cessé d'augmenter : entre 2004 et 2010, le nombre de recours déposés devant les tribunaux cantonaux a plus que doublé en matière de rentes et presque triplé pour les questions de procédure. Pour ce qui est des recours déposés devant le Tribunal fédéral (TF), ils ont été multipliés par 1,5 pour les rentes et par plus de 3 pour les questions de procédure, et ce malgré les mesures en vue de la simplification de procédure entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2006.

Cette augmentation des recours a évolué parallèlement à une pratique plus restrictive dans l'octroi des rentes : l'AI accorde aujourd'hui 47 % de nouvelles rentes de moins qu'en 2003, année où a été enregistré le plus haut niveau en la matière. Cette évolution s'explique entre autres par le fait que les services médicaux régionaux (SMR) mis en place par la 4^e révision de l'AI ont durci l'instruction des demandes de rente sur le plan médico-assurantiel, si bien que le nombre de rentes octroyées a baissé.

Dans la même période, on a enregistré une augmentation des cas d'atteintes à la santé non objectivables, c'est-à-dire reposant uniquement sur les indications données par l'assuré. La jurisprudence a fait apparaître que ce type d'atteintes à la santé peut toutefois s'accompagner une affection invalidante. Pour donner à cette question une réponse suffisamment fondée juridiquement, un examen pluridisciplinaire dans un centre d'expertises est presque incontournable.

Comme le montrent l'expérience et les statistiques, les demandes de rente sont examinées depuis quelques années sur la base de critères médico-assurantiels plus stricts, et il est rare que l'évaluation des atteintes à la santé non objectivables débouche sur un taux d'invalidité donnant droit à une rente. Les quelque 4500 expertises pluridisciplinaires établies chaque année jouent à cet égard un rôle essentiel. Elles ne conduisent que très rarement à constater une incapacité de travail ou une incapacité de gain.

De ce fait, il n'est pas étonnant que les expertises pluridisciplinaires soient devenues l'un des principaux motifs de recours contre les décisions rendues par les offices AI en matière de rentes. Etant donné qu'il est par définition impossible d'avancer des arguments médicaux objectifs à l'appui d'atteintes à la santé non

¹ Expertises comprenant trois disciplines ou davantage, la médecine générale / interne étant toujours représentée.

objectivables, les avocats des recourants émettent presque uniquement des objections de forme contre ces expertises.

Malgré cette forte augmentation des recours, l'issue des procédures, au niveau cantonal comme au niveau fédéral, n'a pas connu de variation notable dans les sept dernières années : les assurés l'emportent devant les instances cantonales ou fédérale dans 7,5 % des cas, et les offices AI dans 54,5 % des cas au niveau cantonal et dans 71 % devant le TF. Les tribunaux cantonaux prennent des décisions de renvoi pour complément d'instruction dans 28,5 % des cas, et le TF dans 14 % des cas. Ces chiffres montrent clairement que les instructions et décisions des offices AI restent conformes aux exigences légales et sont confirmées par les tribunaux. Cela est dû dans une grande mesure à ce que l'AI s'en tient toujours strictement à la jurisprudence du TF.

Discussion politique au Parlement et arrêt du Tribunal fédéral du 28 juin 2011

En février 2010, le professeur émérite Jörg Paul Müller et l'avocat Johannes Reich ont publié un avis de droit qui examinait dans quelle mesure la jurisprudence du TF relative aux expertises médicales effectuées par les centres d'observation médicale de l'AI (COMAI) concernant le droit aux prestations de l'assurance-invalidité était compatible avec l'art. 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)². Ils y concluaient que « l'organisation actuelle de la procédure d'appréciation du droit aux prestations de l'assurance-invalidité ne satisfait pas au droit à un procès équitable (art. 6 CEDH) au regard de la grande importance accordée aux expertises établies par les COMAI ».

Par la suite, le Tribunal fédéral, dans son arrêt ATF 136 V 376 du 9 septembre 2010, s'est penché sur les arguments de l'avis de droit Müller/Reich pour un cas précis. Il a confirmé à cette occasion que la procédure d'expertise en vigueur dans l'AI était conforme à la CEDH.

La conseillère nationale Margret Kiener Nellen s'est appuyée sur ce même avis de droit pour déposer, le 19 mars 2010, une initiative parlementaire intitulée « Expertises et procès équitables »³, demandant que les dispositions légales régissant l'évaluation de l'état de santé des assurés dans le cadre des assurances sociales soient modifiées de sorte que l'état de santé de ces derniers soit évalué par des experts indépendants et que leur droit à un procès équitable au sens de l'art. 6 CEDH soit garanti.

Après avoir entendu l'administration, et tenant compte des mesures prévues ou déjà prises par celle-ci, la majorité de la commission compétente est arrivée à la conclusion que le Conseil fédéral et l'administration étaient sur la bonne voie pour résoudre les problèmes et qu'il n'était donc pas nécessaire que le Parlement intervienne sur le plan législatif. Le Conseil national a décidé en conséquence, le 28 septembre 2011, par 91 voix contre 46, de ne pas donner suite à l'initiative.

Enfin, le Tribunal fédéral s'est prononcé, dans son arrêt ATF 137 V 210 du 28 juin 2011, sur différentes questions en relation avec une expertise pluridisciplinaire, modifiant sur trois points sa pratique établie de longue date. Il a retenu que le recours à des bases de décision médicales fournies par des instituts externes comme les COMAI et leur utilisation dans la procédure judiciaire sont en eux-mêmes conformes au droit constitutionnel et conventionnel. En revanche, il a considéré que des menaces latentes pèsent sur les garanties de procédure, en raison du potentiel de recettes de l'activité des COMAI pour l'AI et de la dépendance économique qui en découle. C'est pourquoi l'OFAS s'est vu tenu de procéder à des correctifs, dans un délai approprié, à propos des points suivants :

² Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

³ 10.429

- l'attribution aléatoire des mandats d'expertise COMAI par le biais d'une plateforme informatique ;
- une différenciation minimale entre les tarifs des expertises ;
- l'amélioration et l'uniformisation des exigences et du contrôle en matière de qualité ;
- le renforcement des droits de participation des assurés :
 - en cas de désaccord, la décision d'ordonner une expertise doit être incidente et susceptible de recours ;
 - les droits préalables de participation des assurés doivent être respectés.

Dans cet arrêt, le TF constate également que l'OFAS s'en est remis de plus en plus au marché des fournisseurs d'expertise pour les expertises COMAI. Cette attitude est difficilement conciliable avec l'art. 64, al. 1, LAI, qui prévoit que la surveillance de la Confédération, exercée en l'espèce par l'OFAS, consiste notamment à garantir l'uniformité de l'exécution de la LAI. Cela s'applique sans conteste à la transparence et au besoin de concrétisation des aspects médicaux de l'examen du droit à prestations, en particulier pour le système d'expertises médicales externes, qui est d'une importance clé pour l'appréciation administrative et juridique du droit à prestations.

Mise en œuvre dans l'AI

Le professeur Erwin Murer a lancé, à l'occasion des Journées fribourgeoises du droit social 2010, l'idée d'un service central qui attribuerait les mandats d'expertise en les répartissant de façon indépendante entre les COMAI. L'AI avait déjà considéré cette proposition et mis en place le projet « SuisseMED@P », qui a été présenté tant au Parlement qu'au Tribunal fédéral. Il consiste en une plateforme informatique sur laquelle les offices AI peuvent déposer leurs mandats, et les centres d'expertises indiquer leurs disponibilités. Les mandats sont ensuite attribués aléatoirement aux centres.

Répondant à l'exigence du TF de poursuivre sans retard les travaux liés à cette plateforme et de l'appliquer à l'attribution des expertises, l'OFAS a accéléré conjointement avec les offices AI les travaux de mise en place.

Le Conseil fédéral a mis en vigueur au 1^{er} mars 2012 le nouvel art. 72^{bis} RAI, qui garantit que seuls les centres d'expertises médicales remplissant les conditions de qualité définies dans une convention conclue avec l'OFAS sont encore habilités à établir des expertises pluridisciplinaires pour l'AI. La convention définit aussi les mesures de contrôle et les compétences de l'OFAS en la matière. Il est de plus inscrit dans le droit fédéral que l'attribution des mandats d'expertise pluridisciplinaire doit se faire de manière aléatoire.

Pour satisfaire à la nouvelle disposition réglementaire et pour répondre aux exigences de qualité posées par le Tribunal fédéral comme par le Parlement, l'OFAS a élaboré une liste des critères que les centres d'expertises doivent remplir depuis le 1^{er} mars 2012. Ces critères comprennent d'une part des exigences formelles et professionnelles (par ex. titre de médecin spécialiste, entretiens consensuels) et, d'autre part, la mention obligatoire d'indications pour assurer une plus grande transparence et attester de l'indépendance des instituts (forme juridique, organisme porteur, mandants, etc.).

L'OFAS a émis en outre un nouveau tarif, différencié selon le nombre de disciplines et le travail requis, qui prévoit nouvellement également une rémunération séparée des prestations supplémentaires telles qu'analyses de laboratoire ou radiologie. Il a de plus été convenu que les expertises seront établies en principe dans un délai de 130 jours.

Conformément à l'arrêt du TF du 28 juin 2011, l'office AI remet aux assurés, avant l'expertise, la liste des questions prévues, à laquelle ceux-ci peuvent ajouter leurs propres questions. En outre, l'office AI rend une

décision incidente susceptible de recours lorsque la personne assurée conteste l'expertise en tant que telle ou les experts proposés.

Acceptation de la nouvelle procédure

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure le 1er mars 2012, les tribunaux cantonaux des assurances et le Tribunal fédéral ont été saisis de divers recours. Comme les précédents, ces recours reprochent à la nouvelle procédure de ne pas satisfaire à l'exigence d'une procédure équitable et de ne pas respecter les droits fondamentaux, la CEDH et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les jugements prononcés jusqu'ici par toutes les instances ont toutefois défendu la procédure et conclu qu'elle respectait l'ordre juridique suisse.

Dans son arrêt du 3 juillet 2013⁴, le Tribunal fédéral a examiné à nouveau en profondeur la procédure réglant les expertises médicales. Il a conclu que la nouvelle procédure réglant l'attribution des expertises pluridisciplinaires est conforme au droit, et qu'elle garantit ainsi un déroulement équitable et conforme à la Constitution. Mais s'agissant des expertises monodisciplinaires et bidisciplinaires, le Tribunal fédéral exige que la procédure soit davantage axée sur la recherche d'un consensus. Les travaux à ce sujet ont été effectués pour le 1er janvier 2014, de sorte que les exigences du Tribunal fédéral sont satisfaites sur ce point aussi.

Qualité des expertises psychiatriques dans l'assurance-invalidité

La convention tarifaire relative aux expertises pluridisciplinaires prévoit la mise en place d'un groupe de travail mixte chargé d'élaborer les critères du contrôle de qualité dont découleront les directives pertinentes et contraignantes pour l'évaluation de la qualité de la structure et du déroulement de ces expertises. Ce groupe de travail est composé de représentants de l'AI (offices AI, OFAS), des centres d'expertises ainsi que de la Conférence des organisations faitières de l'aide privée aux personnes handicapées.

Maintenant que la procédure via SuisseMED@P est bien en place et répond aux exigences du Tribunal fédéral, il importe d'améliorer la qualité de la structure et du déroulement des expertises pluridisciplinaires. C'est pourquoi le groupe de travail mixte entamera ses travaux au milieu de l'année 2014 et se penchera dans un premier temps en priorité sur la question des exigences formelles concernant ces expertises (structure et forme de l'expertise, formulation adéquate des questions, etc.). Cela permettra d'une part d'assurer l'uniformité exigée par le Tribunal fédéral et, d'autre part, d'améliorer la qualité des expertises.

Force est de constater que l'élaboration et la mise en œuvre de directives communément reconnues et acceptées comme critères pour évaluer la qualité, la structure et le déroulement des expertises médicales ne sont pas encore assez avancées et ne pourront pas être menées à terme comme prévu. Ce n'est que dans le domaine des expertises psychiatriques que des lignes directrices largement reconnues ont pu être déclarées obligatoires. Rédigées par la Société suisse de psychiatrie et psychothérapie (SSPP), ces lignes directrices définissent le cadre en fonction duquel les organes d'exécution de l'AI mesurent la qualité des expertises psychiatriques réalisées pour l'assurance. Depuis le 1er juillet 2012, elles s'appliquent à tout médecin chargé d'une expertise psychiatrique pour l'AI.

Pour élaborer des directives bénéficiant d'un soutien étendu, l'AI a besoin de l'aide et de la collaboration de sociétés médicales et de centres universitaires (par ex. l'Academy of Swiss Insurance Medicine).

⁴ Arrêt 9C_207/2012 du TF du 3 juillet 2013

Transparence sur les centres d'expertises

Dans le souci d'assurer la plus grande transparence possible sur les expertises pluridisciplinaires, l'AI élabore un rapport sur les centres d'expertises. Un premier rapport détaillé sur les expertises attribuées via SuisseMED@P en 2013 et sur les différents mandants des centres chargés d'établir des expertises monodisciplinaires, bidisciplinaires ou pluridisciplinaires est disponible.

Perspectives

Après deux ans l'on peut dire que le système SuisseMED@P fonctionne même si la demande en expertises pluridisciplinaires dépasse les capacités disponibles même après l'introduction du système SuisseMED@P. Il en résulte inévitablement des temps d'attente relativement longs jusqu'à ce qu'un mandat puisse être, en respect du principe aléatoire, définitivement attribué à un centre d'expertises. Un nouveau principe « first in, first out » sera introduit dès le 1^{er} janvier 2015 pour faire en sorte que les mandats figurant depuis un certain temps sur SuisseMED@P soient enfin attribués en respectant toutefois le principe du hasard. Enfin, le délai pour réexaminer les rentes, tel que prévu dans les dispositions transitoires de la 6^{ème} révision de l'AI, premier volet, arrive à échéance à fin 2014 et l'on peut donc espérer une diminution de la demande en expertises pluridisciplinaires.

SuisseMED@P

On trouvera de plus amples informations concernant SuisseMED@P aux adresses suivantes :

www.suissemep.ch

www.ofas.admin.ch > Thèmes > Assurance-invalidité AI > Conseils / FAQ

Renseignements

Tél. 058 462 91 60

Ralf Kocher, chef du Service juridique

Domaine Assurance-invalidité, Office fédéral des assurances sociales