

Date de dépôt : 11 janvier 2013

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. Mauro Poggia, Roger Golay, Pascal Spuhler, Jean-François Girardet, Sandro Pistis, Florian Gander, Jean-Marie Voumard, Henry Rappaz, Dominique Rolle, Thierry Cerutti, André Python, Marc Falquet, Patrick Lüssi, Eric Bertinat, Christo Ivanov et Marie-Thérèse Engelberts pour un Centre cantonal d'expertises médicales, seul garant de la compétence et de l'indépendance des experts

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 29 juin 2012, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

*Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant :*

- que les assurances sociales, comme les assurances privées, font systématiquement appel à des experts médicaux afin de répondre aux questions auxquelles l'octroi des prestations est subordonné;*
- que ces expertises doivent notamment déterminer l'origine de l'atteinte à la santé (maladie ou accident), les traitements médicaux justifiés, le degré et la durée de l'incapacité de travail et le taux de l'atteinte à l'intégrité corporelle;*
- que les décisions prises sur la base des expertises médicales sont lourdes de conséquences pour les assurés qui les subissent;*
- que l'importance de ces expertises résulte également de la jurisprudence du Tribunal fédéral, lequel accorde une force probante accrue à ces dernières comparativement à l'avis des médecins traitants, dont l'empathie envers leurs patients les priverait de l'indépendance requise;*

- *que ces expertises peuvent également avoir, à terme, des conséquences sur les finances cantonales, dans la mesure où la négation d'une situation d'invalidité conduit indûment un assuré à l'assurance-chômage, puis, finalement, à l'assistance publique, à charge du canton;*
 - *que les experts mandatés par les assureurs privés et sociaux n'ont toutefois qu'une indépendance relative, compte tenu de la rémunération substantielle dont ils sont gratifiés, et qui est évidemment liée à la satisfaction de l'assureur rémunérateur;*
 - *qu'ainsi, dans toute la Suisse romande, des centres d'expertises voient le jour, auxquels s'associent des médecins, souvent domiciliés professionnellement en France, dont non seulement l'expérience professionnelle en matière d'expertise est douteuse, mais dont la motivation financière est certaine;*
 - *que seul un centre d'expertises contrôlé par le canton est en mesure de garantir à la fois la compétence et l'indépendance des experts, lesquels n'auront pas à craindre leur exclusion de la liste des experts, au motif que leurs conclusions seraient favorables à l'assuré;*
 - *que les experts disposés à collaborer avec le centre cantonal d'expertises médicales devront cependant prendre l'engagement de refuser tout mandat d'expertise provenant d'une autre source;*
 - *que ce centre d'expertises pourra être mandaté aussi bien par les assureurs sociaux représentés dans le canton, que par les tribunaux, tant civils qu'administratifs;*
 - *que les assureurs privés ne pourront certes pas être contraints de mettre en oeuvre le centre cantonal d'expertises médicales. Néanmoins, ils sauront que les avis de leurs experts pourront être soumis, en cas de procédure, audit centre d'expertises, de sorte qu'il y a tout lieu de penser que leur pratique les amènera à le privilégier d'emblée;*
 - *que ledit centre cantonal d'expertises médicales pourra fonctionner de manière autonome sur le plan financier, dans la mesure où le coût des expertises sera supporté par celles et ceux qui les mettent en oeuvre;*
 - *qu'ainsi, cette structure autonome de droit public ne devrait pas grever les finances de l'Etat,*
- invite le Conseil d'Etat à présenter un projet de loi constituant un bureau cantonal d'expertises médicales, afin :*
- *de vérifier et garantir la formation et l'indépendance des experts médicaux;*

- *d'offrir ses services aux assureurs privés et sociaux aux tribunaux et aux assurés;*
- *d'intervenir de manière indépendante que ce soit à l'égard des entités requérantes, comme des experts mis en œuvre;*
- *d'assurer la mise en œuvre des experts, l'encaissement des honoraires, la réception du rapport, sa transmission aux intéressés, la rétribution des experts, sous déduction de l'émolument de fonctionnement du bureau;*
- *de tenir des statistiques relatives aux expertises rendues, tout en garantissant l'anonymat des intervenants et des experts.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Introduction

Le Conseil d'Etat a pris connaissance de la demande des motionnaires de dépôt d'un projet de loi relatif à la création d'un bureau cantonal d'expertise médicale.

Le présent rapport établit un rappel des principaux arguments des motionnaires, puis il présente une description des évolutions apportées au système d'expertise médicale en Suisse depuis le mois de mars 2012. Enfin, le rapport analyse la concordance entre les constats principaux des motionnaires et les évolutions légales récemment mises en œuvre.

Rappel du contexte, des principaux constats et des demandes de la motion

La commission de la santé a examiné durant huit séances, du 9 décembre 2011 au 27 avril 2012, la motion 2014, déposée le 27 mai 2011, invitant le Conseil d'Etat à présenter un projet de loi en vue de la création d'un Centre genevois d'expertises médicales. Durant les séances, les députés ont eu l'occasion d'auditionner des spécialistes du domaine des expertises médicales. Sur la base des informations obtenues durant les auditions, les députés ont constaté que les problèmes se situaient essentiellement à trois niveaux :

- difficulté pour disposer de suffisamment de médecins ayant les compétences requises et les formations nécessaires pour réaliser des expertises;

- difficulté pour garantir l'indépendance nécessaire des experts face aux assureurs qui paient les expertises;
- inégalité entre les assureurs et les assurés dans le domaine des expertises.

Le premier motionnaire a rappelé que la motion avait pour objectif principal d'offrir une structure garantissant la compétence et l'indépendance des experts amenés à se prononcer à propos de situations médicales. Il a expliqué que suite aux auditions réalisées par la commission de la santé dans le cadre de l'étude de la motion, l'invite de la motion avait évolué passant de la demande de la mise en place d'un centre d'expertise à celle d'un bureau cantonal d'expertises médicales (p. 17, M 2014-A). Ce bureau serait chargé de la distribution des expertises, au sein d'un panel d'experts potentiels, déclarés intéressés, formés et indépendants. Ce système vise à éviter la création de liens directs entre les mandants de l'expertise et l'expert lui-même. Selon le premier motionnaire, ce bureau pourrait ainsi se limiter à un unique secrétaire général, juriste de formation.

Rappel du cadre légal

Dans le cadre de l'instruction des demandes des assurés, l'article 43 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (ci-après : LPGA) prévoit que l'assureur prend d'office les mesures d'instruction nécessaires à l'évaluation du cas. L'article 57, alinéa 3, de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (ci-après : LAI) précise que « avant qu'une décision ne soit rendue, les offices AI fixent les mesures d'instruction déterminantes et nécessaires ». Font partie de ces mesures d'instruction, notamment, les demandes d'expertises pour lesquelles l'article 44 LPGA stipule que « si l'assureur doit recourir aux services d'un expert indépendant pour élucider les faits, il donne connaissance du nom de celui-ci aux parties. Celles-ci peuvent récuser l'expert pour des raisons pertinentes et présenter des contre-propositions ».

A noter également que l'entrée en vigueur de l'article 72bis du règlement sur l'assurance-invalidité (ci-après : RAI), le 1^{er} mars 2012, établit une distinction entre expertises médicales polydisciplinaires, soit des expertises confiant le mandat à plusieurs experts, et les expertises médicales mono ou bi-disciplinaires, ces dernières n'impliquant la sollicitation que d'un ou deux experts. Il est également précisé que les expertises polydisciplinaires doivent être réalisées par un centre lié à l'OFAS par une convention et que l'attribution des expertises doit être réalisée de manière aléatoire.

Evolutions récentes du cadre légal concernant les expertises médicales

Depuis mars 2012, plusieurs modifications ont été apportées au cadre légal régissant les expertises médicales. En particulier, les offices cantonaux AI, qui mandatent plus de 70% des expertises, ont vu leur cadre d'action évoluer.

Des modifications ont été apportées dans trois domaines : les expertises psychiatriques, les polyexpertises (expertises impliquant la participation de trois disciplines médicales ou plus) et le droit d'être entendu des assurés. Ces évolutions, qui sont détaillées ci-dessous, ont sensiblement modifié le déroulement des expertises par rapport à la situation décrite par les motionnaires.

Etablissement de lignes directrices pour la réalisation d'expertise psychiatrique

Une évaluation des expertises psychiatriques rédigées en 2008 et 2009 pour l'AI, réalisée dans le cadre du programme de recherche sur l'assurance-invalidité (PR-AI), a mis en évidence une qualité formelle insuffisante et des différences régionales dans ce domaine. En raison de ces résultats, un groupe de travail composé de membres des associations suisses de psychiatrie et de représentants de la SUVA a rédigé des directives spécialisées¹ dans ce domaine. Ce travail a été réalisé sous l'égide de la Société suisse de psychiatrie et psychothérapie (SSPP). Ces lignes directrices, qui ont pour objectif d'améliorer la reproductibilité, la qualité et la transparence des expertises, sont entrées en vigueur en février 2012 avec le soutien des organisations professionnelles des médecins. Elles définissent également le cadre en fonction duquel les organes d'exécution de l'AI mesureront la qualité des expertises psychiatriques réalisées pour l'assurance. Elles s'appliquent à tout médecin chargé d'une expertise pour l'AI.

Réalisation des expertises polydisciplinaires par des centres d'expertises médicales conventionnés

En vertu de l'article 72bis du règlement sur l'assurance-invalidité, (ci-après : RAI), en vigueur depuis le 1er mars 2012, « les expertises comprenant trois ou plus de trois disciplines médicales doivent se dérouler auprès d'un centre d'expertises médicales lié à l'office fédéral par une convention ».

¹ Société suisse de psychiatrie d'assurance et Société suisse de psychiatrie et psychothérapie, 2012, Lignes directrices de qualité des expertises psychiatriques dans le domaine de l'assurance-invalidité.

L'alinéa 2 de cette disposition prévoit que « l'attribution du mandat d'expertise doit se faire de manière aléatoire » afin de garantir la neutralité de ou des experts sélectionnés. En application de cette disposition fédérale, les offices AI de tous les cantons attribuent donc, depuis peu, tous les mandats d'expertises polydisciplinaires aux divers centres de Suisse, lesquels sont partie à la Convention avec l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), qui prévoit notamment des critères de qualité auxquels les expertises doivent répondre. L'attribution aléatoire de ces mandats est garantie par la mise en place d'une plateforme électronique, intitulée SuisseMED@P, sur laquelle les offices AI annoncent les cas devant faire l'objet d'une expertise polydisciplinaire. Cette plateforme a été mise en place simultanément à l'entrée en vigueur de l'article 72bis RAI. En ce qui concerne la facturation de ces expertises, les tarifs sont fixés dans le cadre de la convention que les centres ont signée avec l'OFAS et se différencient en fonction du nombre de spécialistes concernés par le champ de l'expertise. Pour ce qui est des expertises mono ou bi disciplinaires, il est du ressort de l'Office AI de décider de l'attribution des mandats d'expertise, en tant que mesure d'instruction nécessaire au sens des articles 43 LPGA et 57, alinéa 3, LAI. D'une manière générale, le choix des spécialistes est effectué dans le cadre de l'évaluation des conditions médicales du droit aux prestations. Le service médical régional (SMR) est compétent pour mener cette évaluation en vertu de l'article 59, alinéa 2bis, LAI.

Elargissement du droit d'être entendu des assurés

Depuis le 1^{er} mars 2012, et en application de la jurisprudence fédérale (ATF 137 V 210 du 28 juin 2011)², la circulaire sur la procédure dans l'assurance-invalidité (CPAII, état au 1^{er} mars 2012), éditée par l'OFAS, prévoit un élargissement du droit d'être entendu pour les assurés lors de l'attribution des mandats d'expertise, qu'il s'agisse d'expertises poly, mono ou bi disciplinaires. C'est ainsi que l'assuré est systématiquement informé, par le biais d'une communication, des questions posées à l'expert, ainsi que du nom de chaque expert et de la discipline médicale concernée; il peut donc se prononcer préalablement tant sur le choix de l'expert que sur la discipline médicale et sur la mission d'expertise.

² Suite à cet arrêt, l'OFAS s'est vu tenu de procéder à des correctifs à plusieurs niveaux : attribution aléatoire des mandats d'expertise COMAI, amélioration et uniformisation des exigences et du contrôle en matière de qualité, différenciation minimale entre les tarifs des expertises et renforcement des droits de participations des assurés (OFAS 2012).

En résumé, le cadre légal y relatif est en constante évolution et a pour but une amélioration des lacunes identifiées notamment dans le cadre du PR-AI. La nouvelle plateforme fédérale est une structure nouvelle et en devenir. Son efficacité reste à être démontrée, notamment par des processus d'évaluation. A ce jour, 17 centres d'expertise ont signé avec l'OFAS la convention portant sur la réalisation d'expertises pluridisciplinaires, et de nouvelles demandes d'adhésion sont en cours. Les procédures établies par l'OFAS à l'attention des offices AI ont déjà été modifiées et affinées depuis la mise en vigueur de la plateforme en mars 2012 (voir à ce sujet : circulaire sur la procédure dans l'assurance-invalidité, état au 21 août 2012). Les critères de qualité et de contrôle sont également traités actuellement pour ce qui concerne ces expertises polydisciplinaires. De plus, la jurisprudence fédérale a défini des critères permettant de considérer une expertise comme ayant pleine valeur probante (ATF 125 V 351).

Exigences de formation pour les experts

Les experts médicaux habilités à se prononcer dans les dossiers relatifs aux assurances sociales sont déjà soumis à de nombreuses exigences professionnelles énumérées notamment dans la convention (et ses annexes) signée entre l'OFAS et un centre d'expertise³. L'article 3 de l'annexe 1 à la convention stipule notamment que le centre d'expertise garantit que les experts étrangers connaissent parfaitement les exigences médicales d'assurance posées à une expertise pour l'assurance-invalidité suisse.

De manière générale, les éléments suivants sont exigés de la part des experts médicaux :

- connaissance et expérience dans la discipline concernée par le champ de l'expertise;
- connaissance et expérience dans la rédaction d'expertises;
- connaissance des lignes directrices émises en matière d'expertise : par exemple, par la Société suisse de psychiatrie d'assurance; ou grâce à la certification de Swiss Insurance Medicine (SIM) qui est une plateforme interdisciplinaire spécialisée en médecine des assurances, ou d'autres certifications équivalentes;
- connaissances des exigences juridiques (notions juridiques de base en matière d'assurance);
- indépendance à l'égard de l'assuré et de l'assurance.

³ La version du 21 août 2012 de ce document est disponible à l'adresse suivante : <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/26525.pdf>

Le respect de ces exigences doit être garanti par les associations professionnelles, ainsi que par les parties prenantes. Il revient ainsi à l'assuré de vérifier que l'expert possède une certification SIM (ou une qualification équivalente).

Indépendance de l'expert vis-à-vis du mandant

L'indépendance des experts est la question centrale traitée par le biais de la motion 2014. Les motionnaires craignent en effet une relation de dépendance entre les experts et les assurances, les premiers tendant à produire des résultats favorables aux seconds afin d'assurer la pérennité de leur relation de travail. Il s'agit de rappeler qu'indépendamment des qualités liées à la personne de l'expert, c'est la qualité de l'expertise qui donne la véritable garantie de neutralité. A ce titre, la jurisprudence fédérale (ATF 125 V 351) a défini de manière claire les critères permettant de considérer une expertise comme ayant pleine valeur probante. Le Tribunal fédéral a ainsi posé les exigences juridiques suivantes :

- l'expert doit avoir pleine connaissance du dossier médical;
- son étude du cas doit être fouillée;
- les examens doivent être complets et approfondis (examen clinique et/ou psychique);
- les plaintes de l'assuré doivent être prises en compte;
- l'exposé du contexte médical doit être cohérent, exempt de contradictions;
- l'appréciation de la situation médicale doit être claire et exhaustive : (évaluation claire et vérifiable de la capacité de travail et des limitations, mention des éléments étrangers à l'invalidité, etc.);
- les conclusions doivent être bien motivées, les réponses aux questions exhaustives, précises et convaincantes.

Il appartient alors à l'institution qui mandate les experts de s'assurer, au cas par cas, que les réquisits jurisprudentiels soient respectés, raison pour laquelle tous les retours d'expertise sont également examinés par le SMR, qui peut également, le cas échéant, décider de compléter l'expertise en adressant des questions complémentaires à l'expert, afin de clarifier, si nécessaire, certains points du rapport d'expertise.

Un autre moyen de garantir l'indépendance, est celui de disposer d'une palette d'experts aussi large que possible. En effet, si l'institution mandante s'adresse à une grande variété d'experts qualifiés, il y aura plus de chances pour que ces experts restent neutres car ils se sentiront moins « liés » à

l'institution par laquelle ils ont été mandatés. Le cadre actuel, renforcé par les nouveautés développées au niveau fédéral, tend à offrir cette indépendance aux experts.

L'office AI du canton de Genève veille à garantir cette neutralité en ayant recours à un éventail de spécialistes le plus large possible. De plus, dans le cadre des expertises mono ou bi-disciplinaires, les plateformes telles que celles proposées par la SIM pour l'ensemble de la Suisse, ou de l'ARPEM pour la Suisse romande (Association romande des praticiens en expertise médicale) apportent une réelle plus-value dans la mesure où un grand nombre de spécialistes y bénéficient de formations tant sur le plan médical que sur le plan juridique, de sorte que la qualité et la valeur probante des expertises de ces spécialistes est enrichie. Il en va de même dans le cadre des expertises polydisciplinaires grâce à la garantie d'indépendance et de neutralité qu'offre la plateforme suisseMED@P dans le choix aléatoire d'un expert.

Conclusion

Le Conseil d'Etat relève dès lors que depuis mars 2012, d'importantes modifications ont été apportées au dispositif fédéral qui régit les expertises médicales, notamment à la suite d'une jurisprudence du Tribunal fédéral. La situation dans le domaine a ainsi beaucoup évolué depuis le dépôt de la motion. Pour rappel, les expertises psychiatriques sont réalisées sur la base de directives communes adressées à l'ensemble des experts potentiels. Dans le cadre des expertises polydisciplinaires, le principe de l'attribution au hasard est déjà appliqué et des conventions liant l'OFAS et les centres d'expertises ont déjà été signées. Enfin, l'OFAS, sur la base des décisions du Tribunal fédéral (ATF 137 V 210), a amélioré et uniformisé les contrôles et les exigences en matière de qualité des expertises. Il a également élargi le droit du regard des assurés quant aux experts et aux types d'expertise. Force est donc de constater que le domaine des expertises médicales est déjà régi par des exigences fédérales, auxquelles, de fait, l'office AI du canton de Genève est soumis.

Ainsi, même s'il convient de souligner que les inquiétudes des motionnaires sont compréhensibles, les modifications apportées récemment au plan fédéral vont dans le sens des objectifs de la motion. En effet, un système d'attribution aléatoire des expertises est maintenant en place, le contenu des expertises a été précisé, les prérequis à l'obtention du statut d'expert médical ont également été mieux définis et enfin, les conclusions du Tribunal fédéral concernant le droit d'être entendu des assurés ont été reprises par l'OFAS. Les modifications récemment mises en œuvre ne corrigent peut-être pas l'ensemble des défauts du système. Il est toutefois nécessaire

d'attendre le déploiement complet de leurs effets, ainsi que les premières évaluations relatives à leur efficacité. Sur la base de cette analyse qui doit être menée au niveau fédéral, le canton de Genève pourra, le cas échéant, apporter les corrections nécessaires. A ce stade et pour l'ensemble des motifs évoqués dans le cadre de ce rapport, il apparaît que la situation dans le domaine des expertises médicales ne rend pas nécessaire le dépôt d'un projet de loi relatif à la création d'un bureau cantonal d'expertise médicale.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
Charles BEER