

DEPARTEMENT FEDERAL DE L'INTERIEUR

**Rapport sur les résultats de la consultation au sujet de
l'abrogation de l'ordonnance d'exécution de la loi fédérale
sur la lutte contre la tuberculose et du projet de révision
totale de l'ordonnance du DFI sur les mesures à prendre par
le Service sanitaire de frontière**

3003 Berne, novembre 2005

Sommaire

1.	Situation de départ.....	4
2.	Synthèse des résultats	4
3.	Appréciation globale des modifications proposées	5
3.1.	Instances ayant pris position.....	5
3.2.	Vue d'ensemble des commentaires sur les projets	5
4.	Le détail des résultats	6
4.1.	Abrogation de l'ordonnance sur la lutte contre la tuberculose	6
4.2.	Révision totale de l'ordonnance du DFI sur les mesures à prendre par le Service sanitaire de frontière	6
4.2.1.	Suppression des examens radiologiques obligatoires pour les travailleurs étrangers	6
4.2.2.	Suppression des examens radiologiques obligatoires chez les personnes du domaine de l'asile	6
4.2.3.	Suppression des tests tuberculiniques obligatoires chez les personnes du domaine de l'asile	7
4.2.4.	Abandon des vaccinations facultatives des personnes du domaine de l'asile dans les centres d'accueil	7
4.2.5.	Lancement d'une vidéo d'information sur le VIH/sida pour les personnes du domaine de l'asile	8
4.2.6.	Lancement d'une vidéo d'information sur le système de santé pour les personnes du domaine de l'asile	8
5.	Prises de position sur certains articles du projet de révision de l'ordonnance du DFI concernant les mesures à prendre par le Service sanitaire de frontière	8
6.	Commentaires sur les explications.....	9
7.	Instances consultées.....	10
7.1.	Gouvernements cantonaux.....	10

7.2. Organisations	10
---------------------------------	-----------

1. Situation de départ

Les mesures d'économies mises en œuvre par la Confédération impliquent une réorientation des mesures sanitaires de frontière de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Dans ce contexte, une révision totale de l'ordonnance du DFI sur les mesures à prendre par le Service sanitaire de frontière (RS 818.125.1) est à l'ordre du jour.

Les principales modifications concernent les personnes du domaine de l'asile entrant en Suisse. Il est question de renoncer au dépistage de routine par radiographie de la tuberculose pulmonaire contagieuse. A partir de 2006, la détection de symptômes de tuberculose chez ces personnes se ferait au cours d'un entretien mené par un professionnel de la santé à l'aide d'un programme informatique en 28 langues. Cet entretien ne déboucherait sur un examen médical qu'en cas de suspicion de la maladie. Le test tuberculinique de routine (test intradermique de dépistage d'une infection tuberculeuse latente) sera également abandonné, faute d'avoir atteint les objectifs fixés. Par ailleurs, une vidéo d'information sera désormais diffusée sur le VIH/sida, l'accès au système de santé à un coût avantageux et les possibilités de vaccination. Les premières vaccinations qui étaient jusqu'alors effectuées dans les centres d'accueil de la Confédération ne se feront désormais qu'à l'arrivée dans les cantons. Ces modifications doivent permettre à la Confédération de réaliser des économies sans entraîner un véritable risque pour la santé publique ni faire augmenter les coûts de la santé.

Le dépistage radiologique de la tuberculose pulmonaire chez les personnes venant travailler en Suisse pour la première fois sera également supprimé. L'inefficacité de cette mesure n'a cessé de se confirmer les dernières années et sa suppression soulagera à la fois les employeurs et les cantons.

De plus, l'ordonnance d'exécution de la loi fédérale sur la lutte contre la tuberculose (RS 818.102.1, ci-après ordonnance sur la lutte contre la tuberculose) doit être abrogée. Ainsi seront abrogées des dispositions édictées durant le premier tiers du XX^e siècle et devenues obsolètes.

L'OFSP a lancé une consultation le 12 septembre 2005 et invité les cantons et les organisations intéressées à donner leur avis.

2. Synthèse des résultats

23 des 26 cantons et 10 des 17 organisations contactées ont répondu.

L'abrogation de l'ordonnance sur la lutte contre la tuberculose n'est pas contestée.

La proposition de révision totale de l'ordonnance du DFI sur les mesures à prendre par le Service sanitaire de frontière a suscité des réponses divergentes.

- La suppression du dépistage radiologique de la tuberculose chez les travailleurs étrangers est unanimement acceptée.

Tous les autres points soulevés concernent les personnes du domaine de l'asile entrant en Suisse :

- La grande majorité des cantons et des organisations adhèrent à la proposition du DFI. Néanmoins, les avis sont plutôt partagés au sujet du dépistage de la tuberculose, en particulier pour ce qui est du dépistage de routine par radiographie dans cette population. Parmi les instances consultées, une minorité est opposée à cette modification et plusieurs expriment un scepticisme motivé, d'une part, par l'évaluation du risque que constitue la propagation de la tuberculose et, d'autre part, par la réduction des coûts engendrée. Si l'économie est perceptible pour la Confédération, elle ne l'est pas pour les cantons. Certaines instances consultées s'attendent à voir les coûts augmenter dans leurs cantons. Il s'avère par ailleurs que la procédure rapide et unilatérale de la Confédération a froissé les susceptibilités.

- La suppression du test tuberculinique pour dépister les infections tuberculeuses latentes n'est pas contestée.
- Le fait que les cantons se chargent désormais des premières vaccinations auparavant effectuées dès l'arrivée dans les centres d'accueil de la Confédération est salué par la majorité des instances consultées mais pas à l'unanimité. Les craintes portent sur les dépenses supplémentaires induites pour les cantons et sur la dégradation de la couverture vaccinale.
- L'offre d'information sur le VIH/sida est accueillie favorablement par la majorité des instances consultées. Une petite minorité y est opposée. Un canton demande que des tests VIH soient effectués.
- Le projet d'une vidéo d'information sur l'accès au système de santé est majoritairement bien accueilli dans la mesure où il contribue à rationaliser le recours aux prestations de soins.

3. Appréciation globale des modifications proposées

3.1. Instances ayant pris position

23 cantons, l'Association des médecins cantonaux de Suisse et la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé ont pris position sur les propositions de même que la Fédération des médecins suisses FMH et la Société suisse d'infectiologie, Santé publique suisse, la Société suisse de médecine interne et la Société suisse de pneumologie. Ont également pris position la Ligue pulmonaire suisse, la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (Suva) et H+ Les Hôpitaux de Suisse.

3.2. Vue d'ensemble des commentaires sur les projets

L'abrogation de l'ordonnance sur la lutte contre la tuberculose est saluée à l'unanimité. Les milieux consultés sont d'avis que l'ordonnance est obsolète et qu'elle peut être abrogée. Des voix isolées exigent que la révision de la loi sur les épidémies annoncée par l'OFSP soit rondement menée et que les aspects pertinents de la loi fédérale sur la lutte contre la tuberculose y soient intégrés.

Certaines modifications de l'ordonnance du DFI sur les mesures à prendre par le Service sanitaire de frontière sont également appuyées de manière unanime. Cela vaut en particulier pour la suppression des examens radiologiques chez les travailleurs étrangers.

Le point le plus controversé, même s'il est salué ou tout au moins accepté par une très large majorité des répondants, est la suppression du dépistage de routine de la tuberculose pulmonaire par radiographie chez les personnes du domaine de l'asile. La suppression du test tuberculinique dans cette population ne fait en revanche l'objet d'aucune contestation.

Le principe d'une vidéo d'information sur le VIH/sida est largement accepté même si, de l'avis de certains répondants, il conviendrait d'aller un peu plus ou un peu moins loin. La diffusion d'informations sur le système de santé est largement acceptée.

10 des 23 cantons répondants et l'Association des médecins cantonaux de Suisse sont totalement d'accord sur le fond avec l'ensemble des propositions. Deux cantons n'ont aucune remarque à faire. Cinq cantons ne sont pas contre sur le fond mais dénoncent le bref délai de consultation ou les raisons sur lesquelles sont fondées les mesures.

Le canton d'Argovie rejette explicitement toutes les propositions de modification. Le canton de Fribourg est clairement opposé à la suppression du dépistage de routine par radiographie chez les demandeurs d'asile. Quatre autres cantons sont sceptiques et critiques notamment à l'égard des économies escomptées mais ne rejettent pas catégoriquement les propositions. De même, la Conférence suisse des

directrices et directeurs cantonaux de la santé adopte une attitude critique à l'égard du projet sans toutefois le rejeter catégoriquement : elle considère que certaines raisons et certaines explications ne sont pas convaincantes et que certaines décisions sont insuffisamment fondées.

La Fédération des médecins suisses FMH, Santé publique suisse et la Suva sont entièrement d'accord avec les propositions. La Ligue pulmonaire suisse ainsi que la Société suisse de pneumologie et la Société suisse de médecine interne sont d'accord sur le fond mais émettent des requêtes spéciales.

H+ Les Hôpitaux de Suisse affiche une opposition de principe au projet. La Société suisse d'infectiologie prône le maintien du dépistage de routine par radiographie chez les demandeurs d'asile, le cas échéant en ciblant davantage la population à examiner. Selon H+, il conviendrait en outre de « mentionner » également les agents pathogènes multirésistants.

4. Le détail des résultats

4.1. Abrogation de l'ordonnance sur la lutte contre la tuberculose

Toutes les instances consultées à l'exception de quatre sont explicitement favorables à l'abrogation de l'ordonnance. Aucun répondant ne s'est prononcé explicitement contre ni n'a émis un point de vue critique sur cet aspect du projet. Quatre réponses ne contiennent aucune allusion à cette ordonnance et évoquent uniquement d'autres aspects du projet. La Société suisse de pneumologie est d'accord sous réserve que la loi sur la lutte contre la tuberculose soit maintenue comme base des structures actuelles.

4.2. Révision totale de l'ordonnance du DFI sur les mesures à prendre par le Service sanitaire de frontière

4.2.1. Suppression des examens radiologiques obligatoires pour les travailleurs étrangers

Aucune prise de position explicitement contre cet aspect du projet, ou seulement critique à son égard n'a été émise. De nombreuses réponses ont entériné toutes les propositions sur le fond. Même le canton d'Argovie, opposé à la plupart des modifications de cette ordonnance et le canton du Valais, favorable mais sous quelques réserves, ont explicitement donné leur accord à la suppression des examens radiologiques chez les travailleurs étrangers. La prise de position de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé, critique sur d'autres points, entérine elle aussi ce point. Le canton de Neuchâtel approuve explicitement cette procédure. H+ Les Hôpitaux de Suisse est favorable à ce que les personnes en provenance de régions endémiques restent soumises à la radiographie à leur arrivée en Suisse, sans distinguer d'ailleurs explicitement les demandeurs d'asile des travailleurs immigrés. De nombreuses réponses laissent totalement de côté la question de la radiographie des travailleurs ou la classent parmi les points qu'elles approuvent.

4.2.2. Suppression des examens radiologiques obligatoires chez les personnes du domaine de l'asile

Le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures est favorable à cette suppression compte tenu de l'existence du Centre de compétence tuberculose de la Ligue pulmonaire suisse. Le canton de Genève s'en remet à l'avis des experts et des médecins cantonaux consultés par l'OFSP sans escompter de conséquences sanitaires ou financières. Le canton de Lucerne insiste sur la nécessité d'informer le groupe cible et le personnel de la tuberculose. Le canton de Neuchâtel est entièrement favorable à la suppression de ces examens. Le Tessin trouve aussi cette mesure d'actualité. Le canton de Vaud y est favorable car elle n'engendre aucune augmentation de coûts pour les cantons. Le canton de Zoug est d'accord sous réserve qu'il soit fait appel à des professionnels et que les conséquences qui s'imposent soient tirées en cas de bilan négatif (augmentation du nombre de cas de tuberculose contagieuse dans les cantons); ce

canton est sceptique sur les économies attendues. La FMH est d'accord, considérant que c'est aux médecins de premier recours qu'il incombe en premier lieu de détecter les cas de tuberculose. La Ligue pulmonaire suisse adhère dans les grandes lignes aux arguments de l'OFSP mais tient absolument à ce que les examens soient réalisés par des médecins compétents, idéalement des pneumologues ou des infectiologues. La Société suisse de pneumologie est d'accord mais recommande instamment qu'en cas de suspicion de tuberculose, le patient soit systématiquement orienté vers un pneumologue. La Société suisse de médecine interne considère les propositions de modifications relatives à la tuberculose comme judicieuses. Santé publique suisse considère que le coût des radiographies est énorme et salue ce changement même s'il devait finalement entraîner l'abandon de tout examen et de toute enquête de santé à la frontière. La Suva est d'accord et s'en remet à l'évaluation et à la rectification éventuelle en cas de problèmes.

Le canton du Jura est sceptique à l'idée que les radiographies soient subitement devenues inutiles et attend que l'on tire les conséquences de l'évaluation en cours. Le canton d'Obwald n'est favorable à la suppression des radiographies que si la nouvelle procédure est suffisamment sûre et il rejette tout changement opéré principalement dans un souci d'économie d'autant plus que les cantons en supporteraient aussi les conséquences. Le canton de Saint-Gall est sceptique sur le nombre de cas de contagion supplémentaires que l'OFSP n'est pas en mesure de chiffrer avec exactitude et sur leur coût pour l'économie nationale.

Le canton d'Argovie est contre la suppression des examens radiologiques chez les demandeurs d'asile qui engendrera selon lui un travail et des frais supplémentaires pour les cantons du fait du plus grand nombre d'analyses nécessitées dans l'entourage des patients. Le canton de Fribourg juge les radiographies indispensables et considère qu'il est de son devoir d'introduire une solution de remplacement sans préciser laquelle. Le canton du Valais déplore cette décision à la suite de laquelle un certain nombre de cas de tuberculose ne pourront être détectés qu'au niveau cantonal. Le canton de Zurich n'est pas satisfait de ces changements. Il rappelle la Confédération à son devoir et attend que les structures correspondantes soient rétablies en cas de besoin. La Société suisse d'infectiologie considère, d'une part, l'enquête prévue sur la tuberculose comme trop superficielle et propose, d'autre part, de corriger la « distorsion » entre ce que « coûte » la radiographie et ce qu'elle « rapporte » en sélectionnant les demandeurs d'asile à examiner de manière plus ciblée. H+ Les Hôpitaux de Suisse est favorable au maintien des examens radiologiques chez les immigrants en provenance de régions à risque et propose que l'OFSP établisse une liste des pays concernés.

4.2.3. Suppression des tests tuberculiniques obligatoires chez les personnes du domaine de l'asile

La plupart des instances consultées laissent totalement de côté, dans leur réponse, le sujet de la suppression des tests tuberculiniques (dépistage d'infection tuberculeuse latente). Le canton de Bâle-Campagne explique qu'il s'apprête également à supprimer le test tuberculinique pratiqué par les médecins scolaires sur les enfants étrangers. La poursuite de ce test n'est revendiquée dans aucune des prises de position. Cela étant, le canton de Saint-Gall déplore cette décision au même titre que la suppression des radiographies (cf. point 4.2.2.).

4.2.4. Abandon des vaccinations facultatives des personnes du domaine de l'asile dans les centres d'accueil

Le canton de Neuchâtel est favorable à ce changement car il juge qu'un accès normal aux vaccinations suffit. Le canton de Thurgovie salue le fait que l'ensemble des vaccinations soient pratiquées par les médecins de famille et les pédiatres. Le canton de Bâle-Campagne salue le fait que le transfert des vaccinations au niveau cantonal renforce le principe du libre choix ; de plus, la grande majorité des demandeurs d'asile n'ont selon lui pas besoin d'être vaccinés à leur arrivée en Suisse car ils l'auraient déjà été. Le canton de Saint-Gall est d'accord. La Société suisse d'infectiologie est d'accord. Santé publique suisse trouve l'offre de vaccination judicieuse.

Le canton d'Argovie est contre cet abandon. Le canton du Jura critique les coûts qu'engendrerait ne fût-ce que l'organisation des vaccinations pour les cantons.

4.2.5. Lancement d'une vidéo d'information sur le VIH/sida pour les personnes du domaine de l'asile

Ce sujet est rarement mentionné si ce n'est au titre des mesures approuvées dans leur globalité. Les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Bâle-Ville, du Jura, de Neuchâtel et du Tessin qualifient explicitement cette mesure de positive. Le canton de Saint-Gall l'approuve. Le canton de Thurgovie souhaite qu'elle soit complétée par une offre de test facultative. La Société suisse d'inféctiologie et la Société suisse de médecine interne considèrent qu'une information est judicieuse.

Le canton d'Argovie souhaite que la mesure soit évaluée avant d'être définitivement mise en œuvre et est opposé à ce qu'elle figure dans l'ordonnance à l'heure actuelle.

4.2.6. Lancement d'une vidéo d'information sur le système de santé pour les personnes du domaine de l'asile

Ce sujet est rarement mentionné si ce n'est au titre des mesures approuvées dans leur globalité. Le canton du Jura salue cette mesure et souhaite également une information sur les assurances sociales. Le canton de Thurgovie la considère comme judicieuse, en particulier pour réduire les frais de santé. Le canton de Saint-Gall est d'accord. La Société suisse d'inféctiologie et Santé publique suisse trouvent cette mesure judicieuse.

5. Prises de position sur certains articles du projet de révision de l'ordonnance du DFI concernant les mesures à prendre par le Service sanitaire de frontière

Art. 1.

La Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé trouve que l'al. 2 réduit les « maladies transmissibles » mentionnées à l'al. 1 au VIH/sida. Selon elle, les « informations sur les vaccinations » mentionnées à l'al. 2 ne sont pas assez claires et ne sont pas décrites dans les explications. Cela laisse selon elle trop de marge à l'interprétation, ce qui pourrait entraîner des pratiques divergentes d'un lieu à un autre.

Le canton d'Argovie trouve que l'efficacité de la mesure visant à informer les demandeurs d'asile sur le VIH/sida n'est pas prouvée, faute de pratique, raison pour laquelle elle ne devrait pas être stipulée dans l'ordonnance. Selon lui, l'efficacité du renoncement à une vaccination initiale à la frontière n'est pas non plus attestée et il aurait été plus approprié de mettre en œuvre des phases pilotes.

Art. 2.

La CDS ne voit guère en quoi peuvent consister l' « enquête », l' « évaluation » de la tuberculose et l' « évaluation de l'état général » alors qu'aucun examen médical n'est prévu. Le canton de Thurgovie souhaite que les mesures prévues à l'article 2 soient complétées par une enquête, une évaluation du VIH/sida et des examens plus approfondis. En outre, il souhaite une offre de tests facultative.

La Ligue pulmonaire suisse souhaite qu'il soit stipulé dans cet article que seuls des médecins ayant une grande expérience de la tuberculose sont compétents pour conduire les examens plus approfondis ; cet aspect pourrait éventuellement aussi être pris en compte dans les directives techniques.

Art. 3.

La Ligue pulmonaire suisse demande la suppression de la mention « En cas de besoin » car il convient de mettre en place un groupe de travail permanent.

Art. 6.

La Ligue pulmonaire suisse souhaite que la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance soit subordonnée à celle des travaux préparatoires.

6. Commentaires sur les explications

Le canton de Lucerne est d'accord sur le principe, du point de vue scientifico-épidémiologique, mais dénonce le « fait accompli ».

La CDS considère que les propositions de modification des mesures sanitaires de frontière « ne sont pas toujours présentées ni motivées de manière appropriée dans le rapport explicatif ». Elle juge en particulier que le sujet des vaccinations est d'une importance capitale. Elle déplore à cet égard que la Commission fédérale pour les vaccinations n'ait pas pris position sur l'allégation de l'OFSP selon laquelle il n'est pas forcément nécessaire de pratiquer les vaccinations immédiatement à la frontière.

Le canton d'Argovie critique le fait que la Confédération ne donne aucune explication sur la manière dont elle entend utiliser plus judicieusement et avec un plus grand bénéfice pour la santé les moyens ainsi économisés. Il considère que le projet de révision n'est pas encore au point.

Selon le canton de Bâle-Ville, il se peut que ce soient justement les examens radiologiques qui aient empêché la propagation des infections tuberculeuses dans la population suisse.

Le canton de Neuchâtel précise qu'un exemple cité est erroné : le dépistage scolaire obligatoire a été aboli en 1995 dans le canton de Neuchâtel.

7. Instances consultées

7.1. Gouvernements cantonaux

Cancelleria dello Stato Ticino, Bellinzona
 Chancellerie d'Etat Canton de Genève, Genève
 Chancellerie d'Etat Canton du Jura, Delémont
 Chancellerie d'Etat, Neuchâtel
 Chancellerie d'Etat, Sion
 Chancellerie d'Etat, Lausanne
 Chancellerie d'Etat, Fribourg
 Kantonskanzlei Appenzell-Ausserrhoden, Herisau
 Landeskanzlei Basel-Landschaft, Liestal
 Ratskanzlei Appenzell-Innerrhoden, Appenzell
 Regierungskanzlei Glarus, Glarus
 Staatskanzlei Aargau, Aarau
 Staatskanzlei Basel-Stadt, Basel
 Staatskanzlei Bern, Bern
 Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen, Schaffhausen
 Staatskanzlei des Kantons Schwyz, Schwyz
 Staatskanzlei Luzern, Luzern
 Staatskanzlei Nidwalden, Stans
 Staatskanzlei Obwalden, Sarnen
 Staatskanzlei Solothurn, Solothurn
 Staatskanzlei St. Gallen, St. Gallen
 Staatskanzlei Thurgau, Frauenfeld
 Staatskanzlei Zug, Zug
 Staatskanzlei Zürich, Zürich
 Standeskanzlei Uri, Altdorf
 Staatskanzlei Graubünden, Graubünden

7.2. Organisations

H+ Les Hôpitaux de Suisse, Berne
 Santésuisse
 Ligue pulmonaire suisse, Berne
 Société suisse de médecine générale
 Société suisse d'hygiène du travail, SSHT, Lausanne
 Société suisse de médecine du travail SSMT, Lausanne
 Société suisse de sécurité au travail, SSST, Tentlingen
 Société suisse d'infectiologie
 Société suisse de médecine interne SSMI
 Société suisse de pneumologie, Berne
 Société suisse de santé publique, SSSP, Berne
 Croix-Rouge suisse, Berne
 Conférence des directeurs cantonaux de la santé, Berne
 Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents, Lucerne
 Schweizerische Vereinigung für Arbeitsmedizin, Arbeitshygiene und Arbeitssicherheit SVAAA, Wallisellen
 Fédération des médecins suisses FMH, Berne
 Association des médecins cantonaux suisses AMCS