

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur le postulat Claudine Wyssa et consorts demandant d'explorer la marge de manœuvre possible pour une application raisonnable et constante des normes ECA, notamment dans le domaine des EMS

Rappel

La réponse du Conseil des Etats à l'interpellation Pierre Rochat sur l'adaptation des établissements sanitaires aux nouvelles normes ECA et le débat qui s'ensuivit a révélé la nécessité d'une réflexion approfondie sur l'opportunité d'une application aveugle des normes anti-incendie, fixées par l'ECA ou par l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI). Tout particulièrement la question se pose actuellement dans le cadre des crédits alloués aux remises en conformité des EMS ; le problème est cependant plus large et concerne tous les bâtiments soumis au respect de ces normes.

Pour exemple, la lecture du rapport ECA de mise en conformité adressé en décembre 2008 à l'établissement médico-social des Baumettes à Renens est édifiant en la matière.

Voici quelques extraits :

- "Chaque cage d'escalier utilisée comme voie de fuite doit constituer un compartiment coupe-feu REI 60 (icb).

Les accès seront fermés par des portes EI 30-C/E 30-C homologuées équipées de ferme-portes.

- Les tabliers de protection fixés au plafond, de qualité incombustible ou en verre E 30 auront leur arête inférieure à 200 cm du sol.

- Les obturations doivent avoir une résistance EI 30 au minimum.

- Dans votre cas l'ECA tolère que la partie administrative compartimentée reste ouverte sur la cour intérieure couverte.

- Les revêtements de sol d'indice d'incendie 5.2 sont admis dans les couloirs ainsi que dans les cages d'escaliers de bâtiments comportant au maximum trois niveaux.

- Les portes des cages d'ascenseur (..) doivent être de résistance E30 (icb) anciennement A30 (toléré)...

- La construction ainsi que (...) les distances de sécurité par rapport aux matériaux combustibles est soumise aux données de l'homologation AEA I.

- Certains plafonds et parois des couloirs ont été réalisés avec un lambris en lames de bois. Ce qui est totalement interdit pour des établissements hébergeant des personnes."

Les quelques exemples de la liste ci-dessus montrent clairement qu'il existe une foison de normes et d'homologations, qu'il est exigé qu'elles soient respectées mais qu'il y a également des marges de

manoeuvre qui sont exploitées par l'ECA ou des tolérances qui sont admises par elle.

Il apparaît cependant que dans le cas précis il n'est pas tenu compte de critères qui dépassent la pure application de normes comme la qualité de vie ou l'atmosphère que l'on souhaite offrir aux personnes qui sont en séjour dans la résidence concernée (revêtements en bois donnant une atmosphère plus chaude, ouvertures permettant la communication, etc.) ou même simplement de bon sens.

Par ailleurs, si l'on considère que le devis donnant suite à ce rapport de mise en conformité s'élève à 3 millions de francs pour l'EMS des Baumettes uniquement, alors qu'il y a 78 EMS à mettre en conformité et que le budget global prévu par le Conseil d'Etat ascende à 30 millions de francs, on constate qu'il y a un problème d'adéquation entre l'application pointilleuse des normes et les frais induits.

De plus, dans différents cas on a pu constater que les exigences dépendent fortement de l'expert mandaté et que l'ECA n'hésite pas à revenir sur une expertise et à la modifier à la hausse suite à un changement de collaborateur.

Je constate donc:

- que dans le canton de Vaud, il conviendrait de déterminer comment nous appliquons ces normes et qui en prend la responsabilité ;*
- qu'il faudrait éviter que l'exigence d'application des normes dépende du collaborateur mandaté par l'ECA pour expertiser le bâtiment et arriver à une application raisonnable et constante ;*
- qu'une question subsidiaire se pose en ce qui concerne spécifiquement les EMS, à savoir si le passage de la catégorie "hôtels" à la catégorie "hôpitaux" était justifié et s'il ne faut pas plutôt définir une catégorie spécifique aux établissements qui accueillent des personnes en résidence.*

Je demande donc par la voie de ce postulat, sur la base des questions posées ci-dessus, que soit :

- explorée la marge de manoeuvre à disposition du canton de Vaud pour une application des normes telle que les coûts induits soient en adéquation avec les risques potentiels et qu'il puisse être tenu compte du bon sens et d'autres critères comme l'esthétique ou la qualité de vie ;*
- analysée la situation incohérente provoquée par une application différente en fonction de l'expert et étudié comment assurer une réglementation constante ;*
- étudiée la création dans ce contexte d'une catégorie spécifique aux EMS avec des normes moins exigeantes que celles appliquées dans les hôpitaux.*

Bussigny, le 1 mars 2009. (Signé) Claudine Wyssa et 15 cosignataires

1 INTRODUCTION

La sécurité incendie dans les établissements médico-sociaux, autant que le maintien de la qualité de vie et d'une atmosphère agréable dans les EMS, est une préoccupation constante du Conseil d'Etat. Le programme d'investissements PIMEMS, qui a été initié par le Canton en 2002 et qui a pour objectif la sécurisation, l'extension et la modernisation du réseau des EMS, en est une illustration. L'Etablissement Cantonal d'Assurance cherche lui-même à concilier les objectifs sécuritaires avec ceux de confort que les résidents des EMS sont en droit d'attendre. Grâce au niveau de sécurité élevé que connaît la Suisse, la sinistralité dans les EMS est en comparaison internationale faible. Cependant, la rapidité et la manière dont un sinistre peut se développer dans un établissement médico-social sont en général méconnues tant des exploitants que des architectes, dans la mesure où il s'agit fort heureusement d'évènements rares. La gravité peut par contre en être extrême, notamment de nuit, les résidents dépendant pour une évacuation de plus en plus souvent de l'aide de tiers, peu nombreux à cette période. Pour cette raison, comme il en a déjà été fait mention en 2008 dans la réponse du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'interpellation Pierre Rochat et consorts concernant l'adaptation des établissements sanitaires aux nouvelles normes ECA, les EMS n'appartiennent plus, au sens des prescriptions, à la catégorie des hôtels comme précédemment, mais à celle des hôpitaux, plus exigeante.

Bases légales

Selon le principe de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, celle d'édicter des prescriptions en matière de police du feu appartient aux cantons.

L'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI) s'est donné pour tâche d'élaborer des prescriptions de protection incendie applicables dans toute la Suisse et d'en recommander la reprise dans le droit cantonal.

Dans le cadre des négociations relatives aux Accords bilatéraux II, la Suisse a dû adapter au droit de l'Union européenne les exigences concernant les produits de construction et leur mise œuvre, garantissant l'harmonisation de celles-ci entre les cantons. Pour y satisfaire, l'Accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce (AIETC) a été conclu le 23 octobre 1998, le canton de Vaud y a adhéré le 1er mai 2004. Cet accord prévoit en son article 6.3 (relatif aux prescriptions intercantionales en matière d'ouvrages), que ces prescriptions sont obligatoires pour les cantons.

Dans notre canton, conformément à l'accord susmentionné ainsi qu'à l'article 3 de la loi du 27 mai 1970 sur la prévention des incendies et des dangers résultant des éléments naturels (LPIEN), le règlement du 14 septembre 2005 concernant les prescriptions de protection incendie (RPPI) légalise la norme et les 18 directives de protection incendie de l'AEAI, lesquelles constituent alors un droit impératif.

La législation en matière de protection incendie appliquée dans les cantons suisses est considérée sur le plan européen comme équilibrée, concise, claire et pragmatique, tout en étant pour ce qui concerne les produits de construction, harmonisée sur le plan international.

Mise en œuvre

Si les règles sont claires, elles ne touchent pas de manière identique tous les objets, même d'affectation identique. De nombreux paramètres les influencent : par exemple pour un EMS, selon son environnement, son nombre d'étages, le nombre des cages d'escaliers, leurs sorties directes ou non à l'air libre, l'utilisation des couloirs/voies de fuite dans une ou deux directions possibles, la présence ou non d'un atrium/cour intérieure couverte, etc., les exigences architecturales peuvent varier de façon significative, différences relevant des exigences fixées par les prescriptions de protection incendie elles-mêmes. Ainsi, ce qui peut apparaître comme une dérogation ou au contraire un durcissement au

regard de la législation en vigueur n'est en réalité qu'une application des prescriptions de protection incendie adaptée au cas spécifique. A ce propos, l'annexe 1 du présent rapport reprend les huit extraits du rapport ECA de mise en conformité de l'EMS des Baumettes mentionnés dans le postulat pour en commenter les déterminations.

Au regard du risque incendie, la décision du Service de la santé publique de mise en sécurité des EMS représente des investissements lourds. Dans ce sens, le programme d'investissements de modernisation PIMEMS apporte une contribution décisive, sans laquelle ce projet ne pourrait aboutir. S'agissant du cas particulier de l'EMS des Baumettes, le devis de mise en conformité n'a pas été porté à la connaissance de l'ECA. Au demeurant, les investissements liés à la mise en conformité des EMS peuvent varier de façon considérable d'un établissement à l'autre. Une extrapolation n'est donc pas significative.

2 RÉPONSES DU CONSEIL D'ETAT

Réponses aux questions posées :

Question 1

" ... dans le canton de Vaud, il conviendrait de déterminer comment nous appliquons ces normes et qui en prend la responsabilité ;

... que soit explorée la marge de manœuvre à disposition du canton de Vaud pour une application des normes telle que les coûts induits soient en adéquation avec les risques potentiels et qu'il puisse être tenu compte du bon sens et d'autres critères comme l'esthétique ou la qualité de la vie. "

Les prescriptions de protection incendie de l'AEAI ne sont pas un "état de l'art", comme le sont les normes SIA, mais, comme expliqué ci-dessus, des règles de droit impératif applicables conformément au règlement du 14 septembre 2005 concernant les prescriptions sur la prévention des incendies.

Notre canton ayant ratifié l'Accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce (AIETC), il n'existe pas de marge manœuvre autorisant une application différente des prescriptions de protection incendie de celle des autres cantons.

La responsabilité de l'application des prescriptions de protection incendie appartient aux municipalités et à l'ECA, conformément à l'article 2 de la LPIEN, le Conseil d'Etat exerçant la haute surveillance. Selon l'affectation du bâtiment, notamment dans le cas des établissements médico-sociaux, toute construction, transformation, agrandissement ou changement d'affectation doit faire l'objet d'une autorisation cantonale préalable, en l'occurrence de l'ECA (LATC Art. 113 et 120, RLATC Art.89 et Annexe II).

Le financement des travaux de sécurité incendie dans les EMS privés reconnus d'intérêt public se fait conformément au décret 810 du Grand Conseil (du 17 décembre 2008 et entré en vigueur en janvier 2009). Sur cette base, l'attribution d'un budget de 30 millions a été prévue (10 millions par année en 2009, 2010 et 2011).

Depuis 2009, 44 conventions ont été signées pour un montant total engagé de quelque CHF 21.8 millions qui ont permis :

- de mettre en conformité 15 bâtiments ;
- d'entamer des travaux dans 28 bâtiments ;
- de prévoir le démarrage de travaux dans 6 autres.

De nouvelles conventions seront signées prochainement pour utiliser le solde du budget alloué.

Ainsi, courant 2012, quelque 95 bâtiments auront été mis en conformité (une quarantaine avant 2009) et environ 25 resteront à faire et pour lesquels un financement devra être défini (montant à

déterminer).

Question 2

"... il faudrait éviter que l'exigence d'application des normes dépende du collaborateur mandaté par l'ECA pour expertiser le bâtiment et arriver à une application raisonnable et constante ;

... que soit analysée la situation incohérente provoquée par une application différente en fonction de l'expert et étudié comment assurer une réglementation constante ;"

Le Service de la santé publique du Canton de Vaud (SSP), dans le cadre du programme d'investissements de modernisation des EMS PIMEMS, a donné le mandat d'une campagne d'inspection à l'ECA, conformément à la convention de collaboration entre le SSP et l'ECA du 23 juin 2006 (voir annexe 2). Le SSP agit au titre d'autorité compétente, conformément à l'article 4 du Règlement sur les établissements sanitaires et les établissements apparentés de droit privé dans le Canton de Vaud (RES) du 16 juin 2004, lequel prévoit que l'exploitant de l'établissement démontre que son/ses bâtiments répondent aux exigences de prévention et de lutte contre l'incendie et les éléments naturels.

Concrètement, l'ECA applique lors de ses interventions deux procédures fixées par le SSP, l'une pour les constructions, reconstructions, transformations, agrandissements et l'autre pour les renouvellements de l'autorisation d'exploiter ou demandes spéciales telles la campagne de mise en conformité (voir annexe 2).

Sur la base des recommandations de l'ECA, l'exploitant élabore un devis pour les travaux de mise en conformité. Une fois validé par l'ECA, le suivi des travaux est effectué par le SSP qui s'assure de l'adéquation des coûts.

L'EMS des Baumettes, dont il est fait mention dans le postulat, bénéficie d'une particularité architecturale très novatrice à l'époque de sa conception en 1981 : une sorte d'atrium ou autrement dit une cour intérieure couverte. En matière de protection incendie, il n'existait à l'époque, faute d'expérience, aucune exigence particulière. Depuis lors, à la suite de plusieurs sinistres, il est apparu que lors d'un départ de feu, les atriums pouvaient rapidement être enfumés et contribuer à l'enfumage des volumes liés, créant un danger important pour les personnes. C'est ainsi que lors de la révision des prescriptions de protection incendie de l'AEAI en 2005, des exigences très précises ont été édictées, lesquelles ne sont pas remplies par l'EMS concerné. Il s'agit en particulier du fait que les voies d'évacuation ne doivent pas passer par les cours intérieures couvertes (atrium). Dès lors, s'agissant d'un danger important pour les personnes, il convenait lors de la campagne de préconiser des mesures de mise en conformité.

Globalement, il n'existe pas d'applications différenciées des prescriptions selon les experts mais des situations particulières appelant à des mesures spécifiques différenciées. Par ailleurs, il arrive fréquemment que, durant la période d'une étude, les informations qui parviennent à l'ECA évoluent en fonction de faits nouveaux non connus à l'origine : modifications de plans, changements d'architectes ou consultants, etc.

Afin d'assurer une exécution constante de la réglementation, les experts en protection incendie, issus des milieux de l'architecture et de l'ingénierie, sont au bénéfice de nombreuses années d'expérience. Ils doivent tous, au niveau intercantonal, suivre la formation d'expert cantonal en protection incendie de l'AEAI, formation certifiée exigeant ensuite annuellement la participation à des cours de formation continue. Par ailleurs, pour les cas particuliers, les dossiers sont présentés à un collège d'experts internes à l'ECA. Sur un plan plus général, un groupe de travail romand des chefs de police du feu constitue une plateforme d'échange d'informations et de coordination dans l'application des prescriptions de protection incendie. De même au niveau national, des rencontres annuelles sont initiées par l'AEAI pour traiter des retours d'expériences et évoquer les évolutions souhaitées des

prescriptions de protection incendie.

Le Conseil d'Etat estime que les mesures précitées concourent à une application cohérente des normes en matière de protection incendie.

Question 3

"... une question subsidiaire se pose en ce qui concerne spécifiquement les EMS, à savoir si le passage de la catégorie hôtels à la catégorie hôpitaux était justifiée et s'il ne faut pas plutôt définir une catégorie spécifique aux établissements qui accueillent des personnes en résidence.

... que soit étudiée la création dans ce contexte d'une catégorie spécifique aux EMS avec des normes moins exigeantes que celles appliquées dans les hôpitaux.

Les EMS faisaient partie dans les anciennes prescriptions AEAI de 1995, pour l'essentiel des exigences, de la même catégorie que les hôtels au sens de la protection incendie. Depuis 2005, les établissements hébergeant des personnes ont été scindés en deux catégories, la première hébergeant des personnes dépendantes de l'aide de tiers (hôpitaux, homes pour personnes âgées, établissements de soins), la seconde hébergeant des personnes n'ayant pas besoin de l'aide de tiers (hôtels, pensions, centres de vacances).

L'âge moyen des résidents d'EMS ne cesse de croître, de même que le niveau de "médicalisation" de ces établissements. Ainsi, dans l'hypothèse d'une évacuation, la dépendance de nombreux résidents impliquerait une aide importante alors que la nuit les collaborateurs disponibles sont en nombre réduit. Il est donc particulièrement important que, dans l'attente de l'intervention des services de défense incendie et secours, la sécurité des hôtes soit assurée, notamment si nécessaire par des transferts horizontaux. Il faut ainsi éviter un enfumage trop rapide du bâtiment, principal danger connu. Cette réalité explique la décision de l'AEAI de considérer la sécurité des EMS au même statut que celle des hôpitaux. C'est grâce à ce niveau élevé d'exigences, qu'en comparaison internationale, la Suisse connaît une faible sinistralité.

Au vu des éléments qui précèdent, le Conseil d'Etat n'envisage pas la création d'une sous-catégorie pour les EMS, ce d'autant qu'en application de l'Accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce (AIETC), une telle compétence échappe dans les faits au canton.

Annexes : ment.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 30 mars 2011.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean