

**ENSP**

ECOLE NATIONALE DE  
LA SANTE PUBLIQUE

RENNES

---

**Directeur d'établissement sanitaire et  
social public**

Promotion : **2006 - 2007**

Date du Jury : **décembre 2007**

---

**Les incidences de la sécurité incendie  
en EHPAD : vers un management  
moderne**

---

**Émilie MELIN**

---

# Remerciements

---

Je tiens tout particulièrement à remercier Fanny PRONO, ma directrice de stage, dont la disponibilité et les conseils avisés m'ont été extrêmement précieux dans la rédaction de ce mémoire. J'ai également une pensée particulière pour l'ensemble de l'équipe de l'EHPAD « La pie voleuse », dont la collaboration et la confiance ont permis la mise en œuvre des démarches décrites dans cette étude.

J'adresse également mes remerciements à Marie-Thérèse GOUGAUD, Jean-Pierre OUHLEN et Richard VILMONT, directeurs d'EHPAD publics situés dans le département de l'Essonne, qui m'ont fait partager leur expérience et m'ont permis de faire évoluer ma réflexion, notamment dans le domaine de la sécurité incendie, mais aussi au regard des enjeux du métier de directeur d'établissement sanitaire et social.

Merci également pour leur patience à l'ensemble de mes relecteurs.

---

# Sommaire

---

<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>1 La complexité des normes de sécurité incendie : un enjeu majeur de mise en cause de la responsabilité du directeur d'établissement sanitaire et social.....</b>	<b>3</b>
<b>1.1 Les normes de sécurité incendie .....</b>	<b>3</b>
1.1.1 Une succession de normes à la mise en œuvre complexe .....	4
1.1.2 Un mouvement de simplification des normes sécuritaires qui ne sera effectif que sur le long terme .....	10
<b>1.2 L'engagement de la responsabilité du directeur en cas de sinistre .....</b>	<b>14</b>
1.2.1 La responsabilité civile : d'une absence de responsabilité de la puissance publique à la distinction faute personnelle / faute de service .....	14
1.2.2 Responsabilité pénale : de l'émergence d'une société « sécuritaire » à l'atténuation progressive de la responsabilité pénale du directeur ?.....	18
<b>2 LE RÔLE MOTEUR DU DIRECTEUR EN MATIÈRE DE POLITIQUE STRATÉGIQUE DE L'ÉTABLISSEMENT : VERS UN MANAGEMENT MODERNE DE LA SÉCURITÉ INCENDIE.....</b>	<b>27</b>
<b>2.1 Comment faire face à des crises multiformes aux enjeux et aux acteurs variés : un exemple de crise interne à l'EHPAD « La pie voleuse ».....</b>	<b>27</b>
2.1.1 Quelles qualités de manager et de gestionnaire pour faire face à une crise consécutive à un avis défavorable de la Commission de sécurité .....	28
2.1.2 Les incidences financières d'un avis défavorable émis par la Commission de sécurité à l'encontre de l'EHPAD « La pie voleuse » : entre politique stratégique et gestion de l'imprévu.....	34
<b>2.2 Vers un management moderne de la sécurité incendie, entre politique stratégique et gestion de l'imprévu .....</b>	<b>38</b>
2.2.1 Un choix stratégique du directeur : une politique de prévention et d'anticipation	39
2.2.2 Une démarche pro-active d'implication de l'ensemble du personnel et des résidents par le biais d'un management moderne de la sécurité incendie .....	48
<b>Conclusion.....</b>	<b>55</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>57</b>
<b>Liste des annexes .....</b>	<b>I</b>

---

## Liste des sigles utilisés

---

<b>AFPS</b>	Attestation de Formation aux Premiers Secours
<b>AGS</b>	Alarme Générale Sélective
<b>ANFH</b>	Association Nationale pour la Formation Hospitalière
<b>BAES</b>	Bloc Autonome d'Éclairage de Sécurité
<b>CNSA</b>	Caisse Nationale de Solidarité à l'Autonomie
<b>CVS</b>	Conseil de la Vie Sociale
<b>DDASS</b>	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
<b>DESS</b>	Directeur d'Établissement Sanitaire et Social
<b>EHPAD</b>	Établissement d'Hébergement pour Personnes Âgées Dépendantes
<b>ERP</b>	Établissement Recevant du Public
<b>FEHAP</b>	Fédération des Établissements Hospitaliers et d'Assistance Privés
<b>IGH</b>	Immeuble de Grande Hauteur
<b>NF</b>	Norme Française
<b>QCM</b>	Questionnaire à Choix Multiples
<b>RABC</b>	Risk Analysis Biocontamination Control
<b>RDJ</b>	Rez-de-jardin
<b>SNCF</b>	Société Nationale des Chemins de Fer
<b>SOCOTEC</b>	Société de Contrôle Technique et d'Expertise de la Construction
<b>SSI</b>	Système de Sécurité Incendie
<b>SSIAP 1</b>	Service de Sécurité Incendie et d'Assistance à Personnes (de niveau 1)
<b>SST</b>	Sauveteur-Secouriste du Travail
<b>TGBT</b>	Tableau Général Basse Tension
<b>UHRIF</b>	Union Hospitalière Régionale d'Île-de-France
<b>VIH</b>	Virus de l'Immunodéficience Humaine

## Introduction

Les EHPAD, en raison de leur activité spécifique, de la présence permanente d'un public âgé présentant souvent des difficultés à se mouvoir, et parfois à s'orienter dans l'espace, sont des établissements au sein desquels la sécurité incendie constitue un enjeu majeur. L'histoire des maisons de retraite est jalonnée d'incendies qui pour les plus graves ont occasionné le décès de résidents hébergés au sein de ces structures. Les incendies qui ont le plus marqué l'opinion publique en raison du nombre de victimes sont ceux de la maison de retraite Emile Gérard de Livry-Gargan, qui a été à l'origine de 14 décès le 7 décembre 1999, ainsi que celui de la maison de retraite de Saint-Bonnet-de-Mûre le 2 janvier 2002 qui a causé 12 décès. Cette liste de sinistres se poursuit jusqu'à aujourd'hui, avec plus récemment l'incendie de « La Vigie des Monts d'Or », à Limonest dans le Rhône, le 2 novembre 2006, à l'origine d'un mort et d'un blessé, celui de l'EHPAD de Dives-sur-Mer dans le Calvados le 17 novembre 2006 (1 décès, 5 intoxications), ou celui de Conte dans les Alpes Maritimes qui a fait 2 victimes le 16 mars 2007.

L'EHPAD « La pie voleuse », au sein duquel j'ai effectué mon stage de professionnalisation dans le cadre de la formation de l'ENSP et qui constitue le terrain d'étude de ce mémoire, a également été victime d'un sinistre dû au feu en 2003. Aucune victime n'a été à déplorer, mais le traumatisme psychologique des résidents et du personnel ainsi que les dégâts matériels furent importants. Ces exemples démontrent, si cela était encore nécessaire, l'importance de la sécurité incendie et du respect des normes édictées au sein de ces établissements.

« La pie voleuse » est un établissement public autonome, habilité à l'aide sociale et accueillant 81 résidents, hébergés dans 71 chambres individuelles et 5 chambres doubles. Les résidents accueillis sont autonomes ou dépendants. Certains présentent des pathologies de type Alzheimer ou démences apparentées. Cet EHPAD se situe sur la commune de Palaiseau, dans l'Essonne.

De 1931 à 1945, l'établissement était un hôpital-hospice occupant une maison bourgeoise, dont la construction remonte à 1885. Transformé en hospice en 1945, le bâtiment sera étendu en 1960. C'est en 1982, lors du changement de statut juridique de l'hospice en maison de retraite, que le nom « La pie voleuse » est définitivement adopté. Le Conseil d'Administration a effectué ce choix original en souvenir d'une ancienne

légende palaisienne : une jeune servante avait été pendue suite à sa condamnation pour vol d'argenterie. Malheureusement, les juges ont découvert, mais un peu tard, qu'en réalité les larcins étaient commis par une pie ! Les conditions d'hébergement étant devenues obsolètes, le Conseil d'Administration décida en 1988 de reconstruire l'établissement. Cette rénovation est intervenue de 1991 à 1993. La Maison de retraite actuelle fut inaugurée le 1<sup>er</sup> décembre 1993. Enfin, lors de la signature de la Convention tripartite avec le Conseil Général et la DDASS en 2004, la Maison de retraite a été transformée en Établissement d'Hébergement pour Personnes Âgées Dépendantes (EHPAD).

D'un point de vue méthodologique, une enquête ayant comme support un questionnaire ou des entretiens formalisés ne m'ont pas semblé indiqués, dans la mesure où l'enjeu de ce mémoire réside dans l'approche de sa fonction par le directeur d'établissement. Au cours de la réalisation de cette analyse, j'ai cependant eu l'occasion de m'entretenir avec plusieurs directeurs du département de l'Essonne qui m'ont permis d'étayer mes constats et de faire aboutir ma réflexion. J'ai donc procédé à une observation de l'existant au sein de l'établissement, ainsi que des actions mises en place au regard de la gestion d'un risque particulier, la sécurité incendie.

Les incidences de la sécurité incendie sont considérables, tant en terme de complexité d'organisation et de gestion, qu'en terme d'engagement de la responsabilité du directeur. Ce dernier occupe une place centrale dans ce domaine : il doit être le moteur de la mise en œuvre de ces normes spécifiques.

Cependant, malgré l'attention particulière apportée à ce type de risque et les mesures adoptées, le directeur n'est pas à l'abri d'un dysfonctionnement motivant l'émission d'un avis défavorable à la poursuite de l'activité de l'établissement par la Commission communale de sécurité. Dans le cadre de l'EHPAD « La pie voleuse », cet avis défavorable a été à l'origine d'une crise interne dont je me propose d'étudier les modalités de gestion, notamment au regard de l'organisation adoptée et du mode de communication interne choisi. Face à ce constat et afin de tenter de prévenir ce type de crise, lié ici à la sécurité incendie ; mais aussi et surtout la survenance d'un sinistre, tel qu'un incendie, j'aborderai les modalités et les enjeux d'un management moderne lié à la sécurité incendie vers lequel le directeur devra tendre.

# **1 La complexité des normes de sécurité incendie : un enjeu majeur de mise en cause de la responsabilité du directeur d'établissement sanitaire et social**

La multiplicité des normes relatives à la sécurité incendie et leur complexité renforcent la difficulté pour le directeur d'établissement sanitaire et social de les mettre en place au sein de l'établissement dont il a la charge. Cet enjeu est d'autant plus crucial que les dommages consécutifs à un feu, ainsi que le non respect de ces obligations, peuvent engager sa responsabilité, et notamment sa responsabilité pénale.

La société actuelle n'admet plus le risque, elle cherche à se prémunir de toutes les menaces éventuelles, notamment en ce qui concerne le domaine de la sécurité dans son ensemble. C'est pourquoi un responsable, parfois un « bouc émissaire », sera désigné en cas d'incident ou d'accident. Dans le cadre de la sécurité incendie au sein des EHPAD, il s'agit du directeur. Cependant, il semblerait qu'une évolution soit en train de s'amorcer, visant à atténuer l'engagement de la responsabilité pénale des décideurs publics. Ce mouvement fait suite à la condamnation de nombreux maires suite à des accidents survenus sur leur commune, risquant d'engendrer une désaffection pour ces fonctions. Cette évolution est tout à fait transposable aux fonctions de directeur d'établissement sanitaire et social, qui assume le même type de responsabilités, dans un autre domaine, mais dont le métier peut engager leur responsabilité personnelle.

## **1.1 Les normes de sécurité incendie**

Avant d'analyser les enjeux de l'application de ces normes en matière de responsabilité, il est nécessaire d'étudier leur contenu. Cet état des lieux n'a pas pour but une présentation exhaustive de la législation et de la réglementation en matière de sécurité incendie qui s'avèrerait fastidieuse et qu'il est possible de retrouver dans les textes applicables. Il semble en effet plus opportun d'envisager leur application au regard de la gestion d'un établissement sanitaire et social. Je m'appuierai pour ce faire sur les constats effectués lors de mon stage de professionnalisation et des actions mises en place.

### 1.1.1 Une succession de normes à la mise en œuvre complexe

A) Un droit évolutif à l'origine de normes multiples

a) *Un droit créé au fil de l'eau*

De manière générale, les règles de droit français sont édictées à la suite des évolutions sociétales ou de certains événements soulignant soit l'absence de normes, soit leur inefficacité. L'actualité en apporte constamment la confirmation. À titre d'exemple, dans un tout autre domaine de la sécurité des personnes, le projet de renforcer les vérifications des installations foraines a été adopté suite à l'accident ayant fait deux victimes le 4 août 2007 à la fête des Loges à Saint Germain-en-Laye en constitue une parfaite illustration. Les normes relatives à la sécurité incendie ont été adoptées dans des circonstances similaires. Nous pouvons constater que la législation en matière de sécurité incendie a été renforcée suite à divers sinistres ayant particulièrement frappé les esprits. Ainsi, le bataillon des Marins Pompiers de Marseille a été créé par un décret-loi du 12 novembre 1938, suite à l'incendie des Nouvelles Galeries à Marseille le 28 octobre de la même année. Par la suite, un décret du 7 février 1941 a imposé des dispositions particulières spécifiques aux grands magasins en matière de sécurité incendie. Enfin, le décret du 31 octobre 1973 créant une nouvelle catégorie d'établissements et renforçant le rôle des commissions de sécurité incendie a été adopté consécutivement aux incendies mortels de la discothèque le 5/7 le 1<sup>er</sup> novembre 1970 à Saint Laurent du Pont et du collège Bergson à Paris le 6 février 1973.

b) *Une multitude de normes relatives à la sécurité incendie*

La construction des normes de sécurité incendie telle que décrite ci-dessus explique l'apparition successive d'une multitude de textes. Nous excluons de cette analyse les textes relatifs aux lieux d'habitation privés et aux incendies domestiques, ainsi que celle concernant les immeubles de grande hauteur (IGH). Cependant, malgré la délimitation de cette étude aux seuls Établissements Recevant du Public (ERP), les normes applicables demeurent multiples.

Les normes relatives à la sécurité incendie sont composées de nombreux textes réglementaires intégrés dans divers domaines du droit français, tels que le code de la construction et de l'habitation, le code du travail, le code pénal, le code des assurances ou les circulaires du Ministère de la Santé. Sont intégrés à ces codes l'arrêté du 25 juin

1980 relatif aux ERP,<sup>1</sup> l'arrêté du 23 mai 1989 relatif aux établissements de type « U », dont relevaient également les EHPAD, l'arrêté du 6 août 1996<sup>2</sup>, puis celui du 19 novembre 2001,<sup>3</sup> applicable à partir du 7 avril 2002, qui crée une nouvelle classification spécifique aux EHPAD, le type « J ». Ces exemples nous démontrent bien la multitude des normes juridiques régissant ce domaine.

Cette densité de textes législatifs et réglementaires complexifie d'autant leur application, en sus du fait que la sécurité incendie constitue un domaine technique souvent difficile à appréhender pour un directeur d'établissement.

B) Des normes complexes qui soulèvent la question de l'expertise en matière de sécurité incendie

L'application des normes relatives à la sécurité incendie peut être parfois malaisée pour le directeur, non seulement du fait de leur abondance, mais également en raison de la technicité propre à ce domaine. Nous présenterons donc de manière générale la teneur de ces normes, avant d'aborder la question de l'expertise nécessaire à leur mise en œuvre.

a) *Qu'est-ce qu'un ERP*

Sont classifiés ERP « tous les bâtiments, locaux et enceintes dans lesquels des personnes sont admises, soit librement, soit moyennant rétribution ou une participation quelconque, ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non ».<sup>4</sup> Il convient par ailleurs de préciser que « sont considérées comme faisant partie du public toutes les personnes admises dans l'établissement à quelque titre que ce soit en plus du personnel ».<sup>5</sup> L'ensemble des ERP est soumis à l'arrêté du 25 juin 1980. En outre, les ERP sont classés en fonction de deux paramètres : l'effectif admis au sein de la structure qui détermine la catégorie et la nature de l'activité

---

<sup>1</sup> MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR. Arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public. Journal officiel, du 14 août 1980, 7363

<sup>2</sup> MINISTÈRE DU TRAVAIL ET DES AFFAIRES SOCIALES. Arrêté du 6 août 1996 relatif aux risques d'incendie et de panique dans les établissements publics de santé et les institutions sociales et médico-sociales publiques, Journal officiel, n°190 du 15 août 1996, 12391

<sup>3</sup> MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR. Arrêté n° 18 du 19 novembre 2001 portant approbation de dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel, n°31 du 6 février 2002, 2400

<sup>4</sup> CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION, article n° R.123-2, paragraphe 1

<sup>5</sup> CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION, article n° R.123-2, paragraphe 2

qui détermine le type.<sup>6</sup> À chaque type correspond une lettre. Ainsi, le type U correspond aux établissements de soins, le type J aux structures d'accueil pour personnes âgées et handicapées. Par ailleurs, les ERP sont classés en deux groupes : le premier groupe comprend les établissements des quatre premières catégories, le second groupe ceux de cinquième catégorie. Les groupes et catégories sont les suivants :

- 1<sup>er</sup> groupe :
  - 1<sup>re</sup> catégorie : au-dessus de 1500 personnes.
  - 2<sup>ème</sup> catégorie : de 701 à 1500 personnes.
  - 3<sup>ème</sup> catégorie : de 301 à 700 personnes.
  - 4<sup>ème</sup> catégorie : 300 personnes et au-dessous, à l'exception des établissements compris dans la 5<sup>ème</sup> catégorie.
- 2<sup>ème</sup> groupe :
  - 5<sup>ème</sup> catégorie : établissements dont l'effectif du public n'atteint pas le chiffre minimum fixé par le règlement de sécurité pour chaque type d'exploitation.

Le seuil marquant le passage entre ERP des 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> groupes est donné par le tableau suivant pour les type U et J :

Type	Nature de l'exploitation	Seuils du 1 <sup>er</sup> groupe		
		Sous-sol	Etages	Ensemble des niveaux
J	Structures d'accueil pour personnes âgées et handicapées :			
	- effectif des résidents	-	-	20
	- effectif total	-	-	100
U	Établissements de soins :			
	- sans hébergement	-	-	100
	- avec hébergement	-	-	20

À chaque type, catégorie et groupe correspondent des dispositions particulières. Ainsi, l'EHPAD « La pie voleuse », accueillant 81 résidents, devrait être classé en type J de 4<sup>ème</sup> catégorie dans le 1<sup>er</sup> groupe.

---

6 CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION, articles n° R.123-18 et R.123-19

*b) Les principes fondamentaux de sécurité incendie*

La sécurité incendie au sein des ERP repose sur trois principes essentiels :

1. Assurer la protection des personnes contre l'incendie et ses effets, en facilitant l'évacuation par des dégagements en nombre et en largeur suffisants et judicieusement répartis.
2. Faciliter l'intervention des sapeurs-pompiers.
3. Mettre en œuvre les moyens de secours.

La mise en place de ces principes implique différentes contraintes. Tout d'abord, lors de sa construction, le bâtiment doit être conçu de façon à être accessible par la voirie pour permettre l'intervention des services de secours. En cas de nécessité, les occupants doivent pouvoir être évacués par l'intérieur et l'extérieur du bâtiment. Par ailleurs, les matériaux de construction, ou ceux utilisés lors de tout travaux de rénovation, doivent satisfaire à des critères précis de résistance mécanique, d'étanchéité aux flammes et aux gaz et d'isolation thermique, ceci afin d'empêcher ou de ralentir la progression du feu. De même, les décorations et le gros mobilier doivent également remplir des critères de réaction au feu. Les locaux doivent être agencés de manière à permettre un cloisonnement. Les différentes zones doivent être séparées de celles qui leur sont contiguës et des dégagements, par des parois et de portes résistantes au feu, afin de limiter la propagation du feu et de rendre possible l'accès des secours et l'évacuation du public. Enfin, les ERP doivent être équipés d'un certain nombre d'installations techniques, telles qu'un système de désenfumage, un éclairage normal de sécurité et différents moyens de secours et d'alarme (extincteurs, moyens de détection incendie, etc.).

*c) Les obligations du directeur en matière de sécurité incendie*

L'arrêté du 6 août 1996 précise que l'application des dispositions relatives à la sécurité incendie et au risque de panique est assurée sous la responsabilité du directeur de l'établissement. Ainsi, durant l'exploitation de l'établissement, le directeur doit :

- Veiller à ce que les locaux, installations techniques et équipements soient maintenus et exploités en conformité avec le règlement de sécurité applicable au type concerné.
- Faire procéder aux vérifications techniques relevant de l'entretien, d'essais ou d'examens.
- Solliciter la visite de la Commission communale de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public qui a pour rôle de procéder périodiquement aux vérifications attestant le respect de cette

réglementation. Celle-ci émet à cette occasion un avis sur la poursuite de l'exploitation de la structure concernée.

- Prendre toutes les mesures de prévention et de sauvegarde.
- Prendre toutes les dispositions pour faire assurer la formation du personnel à la lutte contre l'incendie.
- Tenir à jour le registre de sécurité.
- Faire réaliser les travaux prescrits par les organismes agréés ou par les techniciens compétents.
- Faire réaliser les prescriptions de la Commission de sécurité.

*d) Une technicité croissante qui pose la question de l'expertise technique du directeur*

S'il a pu être démontré que les normes applicables en matière de sécurité incendie sont de plus en plus nombreuses complexes, cette étude démontrera de surcroît que ces dernières sont qui plus est de plus en plus techniques. L'exposé de tous les critères techniques applicables en ce domaine ne constitue pas l'objet de ce mémoire, mais il est possible de citer un exemple afin d'illustrer le fait que la sécurité incendie nécessite une véritable expertise de la part du directeur d'établissement sanitaire et social. En matière de cloisonnement, l'article J12, paragraphe 4 du règlement de sécurité applicable aux ERP de type J précise que « dans les zones comportant des locaux à sommeil, des petits locaux destinés aux activités des résidents peuvent être ouverts sur les circulations horizontales communes si les conditions suivantes sont simultanément réunies :

- ces locaux sont classés à risque courant et d'une surface unitaire inférieure ou égale à 100m<sup>2</sup> ;
- les éventuelles parois séparant ces locaux des circulations sont réalisées en matériaux de catégorie M0 ;
- ces locaux sont intégrés dans la zone de détection incendie et de désenfumage de la circulation horizontale commune de la zone concernée ;
- ces locaux sont désenfumés mécaniquement. Ils peuvent être désenfumés en naturel lorsque [...] le désenfumage naturel des circulations horizontales communes est autorisé ;
- [...] ».

Cet exemple illustre bien l'obligation pour le directeur de posséder des compétences en matière de classification des locaux à risque, de spécificité des matériaux résistants au feu, etc. Il en est ainsi dans tous les domaines et chaque réglementation implique une technicité accrue. Le directeur étant responsable du bon

fonctionnement de l'établissement dont il a la charge, et à ce titre de la sécurité des personnes hébergées et du personnel, et disposant d'un pouvoir de police administrative au sein de son établissement, il doit veiller à l'application et au respect de cette réglementation. Mais cet accroissement constant de la technicité des normes applicables en matière de sécurité incendie est également présent dans de nombreux autres domaines.

Face à cette technicité, une solution logique et raisonnable pour le directeur serait de recueillir l'avis d'experts en la matière, tels que la Commission de sécurité qui peut avoir un rôle de conseil, des consultants extérieurs spécialisés dans ce domaine, des organismes agréés qui effectuent des contrôles périodiques de toutes les installations relevant de la sécurité incendie. J'ai cependant pu constater sur mon lieu de stage que la technicité et la complexité de cette réglementation désarçonnait également ces experts qui ont prodigué des recommandations contraires à propos d'une même question. Il s'agissait du remplacement d'un « coup de poing » provoquant la coupure générale électrique de l'établissement. Chaque protagoniste avait un avis divergeant concernant l'emplacement de ce « coup de poing », la nature des installations électriques qu'il doit couper (coupure électrique générale de tout l'établissement ou coupure du seul TGBT), etc. Cet exemple illustre la difficulté de la mission du directeur, dans la mesure où il se voit parfois contraint de devoir trancher entre des préconisations différentes, voire contraires, alors même qu'il n'est pas expert en ce domaine et que sa responsabilité est engagée par sa décision. Devant les dilemmes pouvant résulter de telles situations, il apparaît nécessaire d'appliquer les recommandations de la Commission de sécurité, dont les avis émis lors de ses visites déterminent la poursuite de l'exploitation de la structure.

### 1.1.2 Un mouvement de simplification des normes sécuritaires qui ne sera effectif que sur le long terme

A) La création d'un type J spécifique aux établissements médico-sociaux

a) *Pourquoi une réglementation spécifique aux établissements médico-sociaux ?*

Avant l'adoption de l'arrêté du 19 novembre 2001<sup>7</sup>, les établissements accueillant des personnes âgées étaient classés en type U. Ce type concerne les établissements de soins, « ce qui entraînait des dispositifs contraignants et peu compatibles avec une prise en charge médico-sociale qui recherche les moyens d'améliorer la qualité de vie des résidents âgés et/ou handicapés ». <sup>8</sup> Lors du travail préparatoire à cet arrêté, la Fédération des Établissements Hospitaliers et d'Assistance Privés (FEHAP), exprimait ainsi ses préoccupations quant à la nécessité du maintien d'un niveau de sécurité maximum au sein de ces structures, tout en prenant en compte les difficultés de mobilité des résidents, les rendant d'autant plus vulnérables au risque incendie, et en favorisant « l'amélioration des conditions de vie rendue indispensable par le fait que les établissements constituent un véritable substitut de domicile pour leurs résidents » <sup>9</sup>

b) *La réglementation des établissements de type J*

Cette nouvelle réglementation, instaurée par l'arrêté du 19 novembre 2001, <sup>10</sup> applicable au 7 avril 2002, constitue un intermédiaire entre les obligations relatives aux établissements de type O (secteur de l'hôtellerie), et le type U (établissements de soins). Cet arrêté concerne tous les établissements sociaux et médico-sociaux hébergeant des personnes âgées ou handicapées, y compris les unités de soins de longue durée et les foyers-logements à partir de vingt résidents. Afin de bénéficier du classement en type J, l'établissement ne doit pas être lourdement médicalisé (il ne doit notamment pas être équipé d'une installation fixe de fluides médicaux). Dans le cas contraire, il demeurera classé en type U.

Cette réglementation « reconnaît ainsi que les EHPAD, contrairement aux hôpitaux, sont des lieux de vie quotidienne et non des lieux exclusivement thérapeutiques. Tout doit donc être fait pour faciliter l'autonomie, notamment dans l'aménagement des

---

<sup>7</sup> Voir 3

<sup>8</sup> LEVY S., octobre 2000, « Sécurité incendie : enquête dans les établissements sociaux et médico-sociaux », *Perspectives sanitaires et sociales*, n°152, pp. 32-34

<sup>9</sup> Voir 8

<sup>10</sup> Voir 3

chambres ». <sup>11</sup> L'arrêté du 19 novembre 2001 instaure donc une relative souplesse dans certains domaines de la sécurité incendie en EHPAD. La principale avancée réside dans la possibilité donnée au résident d'aménager sa chambre, notamment en ce qui concerne la décoration, même si le lit doit toujours répondre à des critères de non-inflammabilité. Le renforcement de l'intimité du résident constitue la seconde avancée permise par le type J. Ce dernier peut désormais fermer sa porte de chambre à clé, à condition toutefois que chaque personne affectée à la surveillance possède un « pass ». Il faut cependant nuancer cette amélioration. En effet, les résidents sont souvent désireux de fermer leurs portes de chambre à clé par crainte des intrusions. Or, si des « pass » sont disponibles, cette crainte ne sera pas levée.

Néanmoins, « les libertés accordées en matière d'aménagement de l'espace ne devant pas conduire à abaisser le niveau de la sécurité, [ces dernières] s'accompagnent de contraintes nouvelles ». <sup>12</sup> Ainsi, à titre d'illustration, on peut mentionner le fait que des détecteurs automatiques d'incendie doivent être installés dans tous les locaux de l'établissement, sauf les escaliers et les sanitaires. Par comparaison, dans le type U, les bureaux ainsi que les locaux de type salle de soins ou cabinet médical, ne sont pas équipés de tels détecteurs. À « La pie voleuse », le passage en type J nécessiterait par conséquent l'installation d'une vingtaine de détecteurs supplémentaires. En outre, compte tenu de la spécificité des établissements tels que les EHPAD et de l'incapacité ou de la difficulté d'une partie des résidents hébergés à pouvoir évacuer ou être évacué rapidement, la mise en sécurité des personnes repose sur le principe du transfert horizontal vers une zone contiguë suffisamment protégée. De même, l'évacuation verticale de ces personnes ne sera envisagée qu'en cas d'extrême nécessité en raison des difficultés de la population accueillie à se mouvoir. Afin de répondre à cet objectif, les principes suivants ont été retenus :

- renforcement des conditions d'isolement des locaux et des circulations,
- large emploi de la détection automatique d'incendie permettant une alarme précoce,
- désenfumage des circulations,
- sensibilisation et formation du personnel aux tâches de sécurité. <sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> LOUIS P., 2002, *Guide de la réforme des établissements pour personnes âgées. Conventions tripartites et démarche qualité*, Paris : Editions Seli Arslan, 319 p.

<sup>12</sup> Voir 11

<sup>13</sup> FUSILIER R., COGNON C., 2006, *SSIAP 1. Formation des agents de services de sécurité incendie et d'assistance à personnes*, Aubervilliers : France-sélection, 175 p.

B) Type J et principe de non rétroactivité en droit administratif : une complexification de l'action du directeur

a) *Comment un même établissement peut-il être soumis à deux réglementations ?*

L'arrêté du 19 novembre 2001 portant approbation des dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public devra être respecté lors de la conception de nouveaux établissements. Cependant demeure la question de l'application de ce texte aux établissements existants. Ainsi que le souligne M. Moulaire,<sup>14</sup> « selon le principe général du droit français, il n'y a pas de rétroactivité des textes. Ainsi, tant que les bâtiments ne sont pas modifiés, il n'est pas nécessaire de les mettre en conformité avec les nouvelles règles. Les règles applicables sont celles qui étaient en vigueur lors du dépôt de permis de construire ou à la date de déclaration des travaux de modification ». Pour les bâtiments construits préalablement à l'entrée en vigueur de ce texte, c'est-à-dire le 7 avril 2002, les nouvelles normes de type J ne seront applicables qu'en cas de travaux, notamment de rénovation. Les EHPAD, précédemment classés en type U, devront donc continuer à appliquer la réglementation spécifique s'y rapportant, sauf à l'occasion d'éventuels travaux.

Il convient néanmoins de rappeler qu'en exception du principe de non rétroactivité, les dispositions concernant les règles administratives et l'organisation des moyens de secours (formation du personnel, service de sécurité, consignes, etc.) sont applicables dès leur parution au Journal officiel, indépendamment de la date de construction des établissements.<sup>15</sup>

b) *Les incidences de cette mixité dans l'action du directeur*

Cette mixité entre deux classifications pour un seul établissement rend l'application des normes de sécurité incendie d'autant plus complexe. L'EHPAD « La pie voleuse » s'inscrit dans ce schéma. En effet, cet établissement a subi une rénovation et une extension en 1991, qui s'est achevée en 1993. Il est ainsi soumis aux normes applicables lors du dépôt de permis de construire, c'est-à-dire le type U. J'ai pu constater les difficultés rencontrées sur le terrain face à l'application de ces deux réglementations.

---

<sup>14</sup> MOULAIRE M., 2004, « Une méthode A. I. S. E. E. pour une gestion mesurable du risque incendie », *Risque & Qualité en milieu de soins*, n°1, pp.45-50

<sup>15</sup> Voir 14

Le premier écueil réside dans les recommandations de la Commission de sécurité. Cette remarque peut paraître inattendue, malheureusement elle trouve tout son sens lors des visites de ladite commission. En effet, dans un but de prévention et de préservation de la sécurité des résidents, bien souvent les commissions de sécurité ne se satisfont pas de ce statu quo visant à ce que seuls les établissements nouvellement construits et ceux effectuant des travaux de rénovation obéissent à la réglementation de type J. La Commission de sécurité est en effet en mesure de demander aux directeurs des établissements existants de se conformer aux nouvelles règles. Nous verrons dans l'exemple développé ci-dessous que parfois ces recommandations sont difficiles à mettre en œuvre.

La seconde difficulté consiste en la détermination des normes applicables lors de travaux, ainsi que de leur faisabilité. En effet, chaque intervention de rénovation ou de modification a des incidences sur d'autres parties du bâtiment. Par exemple, de nombreuses chambres ont été construites à l'origine avec une cloison communicante en bois. Ces chambres étaient destinées à des couples. De nombreux résidents se plaignent des nuisances sonores occasionnées par leurs voisins du fait de la finesse de ces cloisons. Il a donc été envisagé d'effectuer des travaux afin de les remplacer par des murs. Préalablement à ces travaux, il a fallu se questionner sur la réglementation applicable. Étant donné que ces portes communicantes sont fermées en permanence, ces travaux justifient-ils l'application des normes relatives au type J ? Si oui, quelles sont les incidences de la mise en œuvre d'une telle réglementation ?

Dans le cas présent, le problème posé est celui du cloisonnement. En effet, la réalisation de travaux implique l'application de la réglementation relative au type J. Or, dans le type U, chaque zone protégée (isolée des autres par des parois et des portes coupe-feu 1 heure et ½ heure et disposant d'un système de désenfumage) peut héberger 20 résidents. Dans le type J, la capacité d'hébergement est limitée à 14 résidents. Par conséquent, de tels travaux, visant à la promotion de la qualité de vie des résidents et paraissant au premier abord d'une importance moindre, nécessiteront non seulement le déplacement et l'ajout de portes coupe-feu, mais aussi la révision du circuit de désenfumage. De la sorte, par « effet de dominos », un changement qui n'apparaît pas majeur à première vue, peut en réalité avoir des conséquences sur l'ensemble de la structure et entraîner des coûts extrêmement importants. Dès lors, le directeur n'est souvent pas en capacité, tant architecturalement, que techniquement ou financièrement, de mettre en œuvre la réglementation de type J en raison des contraintes trop importantes que ce nouveau type exige. Les travaux n'ont par conséquent pas été réalisés.

## **1.2 L'engagement de la responsabilité du directeur en cas de sinistre**

L'engagement de la responsabilité des agents publics est le fruit d'une longue évolution, tant jurisprudentielle que législative. Cette responsabilité comporte deux pans : d'une part la responsabilité civile, qui peut donner lieu à un dédommagement financier pour la victime, et d'autre part la responsabilité pénale, pouvant induire quant à elle une peine d'emprisonnement ou une amende. Le directeur, en tant que garant du bon fonctionnement de l'établissement dont il assure la gestion administrative et financière, sera le premier à voir sa responsabilité mise en cause en cas de dysfonctionnement, d'incident ou d'accident lié à la sécurité incendie.

### **1.2.1 La responsabilité civile : d'une absence de responsabilité de la puissance publique à la distinction faute personnelle / faute de service**

A) À l'origine, une absence de responsabilité de la puissance publique

La construction de la responsabilité de l'administration a connu plusieurs étapes pour arriver à l'idée qu'il y ait une responsabilité de la puissance publique. Longtemps, la puissance publique a été réputée ne pas causer de dommage dans la mesure où elle agit dans l'intérêt général. Sa responsabilité ne pouvait donc pas être engagée. En effet, dans la mesure où l'article 13 de la loi des 16 et 24 août 1790 séparait les fonctions judiciaires et administratives, les juges ne pouvaient pas poursuivre les agents publics sans être accusés de forfaiture. L'adage « le roi ne peut mal faire » est demeuré appliqué à la puissance publique jusqu'à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle. Ce n'est qu'en 1870 que l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, en vertu duquel l'accord du Conseil d'État était indispensable pour engager la responsabilité d'un fonctionnaire, a été abrogé par le gouvernement de défense nationale.

B) De la construction de la responsabilité administrative à la distinction faute de service / faute personnelle

a) *La responsabilité civile de la puissance publique, ou responsabilité administrative*

Selon R. Savatier, « la responsabilité civile est l'obligation qui peut incomber à une personne de réparer le dommage causé à autrui par son fait ou par le fait des personnes ou des choses dépendant d'elle »<sup>16</sup>. La responsabilité civile sous-tend en effet le principe de versement de dommages et intérêts à la victime en raison des répercussions matérielles, physiques ou psychologiques causées par l'accident.

Aujourd'hui, l'action de l'administration engage largement la responsabilité civile de la puissance publique, que l'on appelle également responsabilité administrative. L'arrêt Blanco du tribunal des conflits du 8 février 1873 ouvre la voie à une responsabilité de l'administration en affirmant que cette responsabilité n'est pas fondée sur la responsabilité civile reposant sur l'article 1382 du code civil de 1804 selon lequel « tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ». L'arrêt Blanco affirme que la responsabilité de l'administration repose sur des règles spécifiques qu'il revient au juge administratif de déterminer : le droit de la responsabilité de la puissance publique est donc d'origine jurisprudentielle.

b) *D'une responsabilité pour faute à une responsabilité sans faute : la réalité de la faute de service*

Au départ il s'agit uniquement d'une responsabilité pour faute qui ressemble à l'article 1382 du code civil. Celle-ci ne cesse de s'étendre, mais elle repose toujours sur la distinction faute de service / faute personnelle : la responsabilité civile de la puissance publique est engagée en cas de faute de service. La définition de la faute de service, non détachable de l'exercice des fonctions de l'agent public, est intervenue dans la mesure où « permettre que [ces derniers] aient à répondre de l'ensemble de leurs fautes, c'est risquer de les inciter à la passivité (ceux qui ne font rien ne sont-ils pas ceux qui risquent le moins de se tromper ?) ; de plus, il ne serait pas équitable que ces agents aient à répondre personnellement de fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions, au service de l'État, d'autant plus que leurs revenus sont généralement limités et que des fautes sans gravité particulière peuvent provoquer des dommages importants ».<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> LHUILLIER J.-M., 2004, *La responsabilité civile, administrative et pénale dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux*, 3<sup>ème</sup> édition, Rennes : Editions E. N. S. P., 446 p.

<sup>17</sup> CHAPUS R., 2000, *Droit administratif général*, 14<sup>ème</sup> édition, Paris : Montchrestien, 1399 p.

L'article 11 alinéa 2 du statut général de la fonction publique<sup>18</sup> pose ainsi le principe de l'irresponsabilité pécuniaire des fonctionnaires pour faute de service : « les fonctionnaires bénéficient, à l'occasion de leurs fonctions, d'une protection organisée par la collectivité publique dont ils dépendent [...]. Lorsqu'un fonctionnaire a été poursuivi par un tiers pour faute de service et que le conflit d'attribution n'a pas été élevé, la collectivité publique doit, dans la mesure où une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions n'est pas imputable à ce fonctionnaire, le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui ». À cela s'ajoute la considération que s'il arrive que le comportement des agents apparaisse comme ne devant pas rester sans conséquence, des sanctions disciplinaires pourront être prononcées.

La responsabilité de la puissance publique s'est élargie ces dernières années à une responsabilité sans faute, notamment en matière hospitalière. Dans son arrêt Monsieur et Madame V du 10 avril 1992, le Conseil d'État a ainsi abandonné l'exigence d'une faute lourde pour indemniser une victime d'une faute médicale. Dans son arrêt Bianchi du 9 avril 1993, il a même jugé pour la première fois qu'il peut y avoir une responsabilité sans faute en matière médicale pour des préjudices très importants résultant de complications connues, mais imprévisibles. Ces arrêts ont marqué les étapes d'une évolution de la jurisprudence du Conseil d'État vers l'indemnisation de l'aléa thérapeutique, sans l'atteindre, mais en allant plus loin dans ce sens que la cour de cassation : la jurisprudence a été unifiée et l'aléa thérapeutique (accident médical sans faute) pleinement reconnu et indemnisé sur le fondement de la solidarité nationale par un fond créé par la loi du 4 mars 2002.

Cette évolution d'une responsabilité de l'administration pour faute à une responsabilité sans faute dans le domaine médical pourra-t-elle s'étendre au domaine des établissements sociaux et médico-sociaux ?

#### C) L'engagement de la responsabilité civile du directeur : la faute personnelle

L'arrêt Pelletier du tribunal des conflits du 5 mai 1872 a été l'occasion, pour le commissaire du gouvernement Laferrière et futur vice-président du Conseil d'État, de distinguer la notion de faute personnelle de celle de faute de service. La faute de service est « un administrateur qui peut être plus ou moins sujet à l'erreur », tandis que la faute personnelle, c'est « l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences ».

---

<sup>18</sup> RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Les fautes personnelles ont en commun d'être détachables du service. Nous pouvons en distinguer trois types. Le premier correspond à certaines des fautes commises dans l'exercice des fonctions, mais se détachant de ces dernières en raison de leur particulière gravité, qui révèle le comportement personnalisé d'un homme. Le second type de faute personnelle est représenté par les fautes commises en dehors de l'exercice des fonctions, mais non dépourvues de lien avec elles. Par exemple un chauffeur qui utilise le véhicule de service à des fins personnelles et provoque un accident. Le dernier type est la faute personnelle dépourvue de tout lien avec le service. Si le directeur, comme tout agent public, commet l'une de ces fautes, sa responsabilité civile pourra être recherchée et une réparation pécuniaire demandée par la ou les victimes.

#### D) Le cumul des fautes ou le cumul des responsabilités

Ces deux types de fautes, personnelle et de service, peuvent du reste se cumuler. Dans son arrêt Anguet du 3 février 1911, le Conseil d'État a conclu à un cumul de fautes. En l'espèce, un bureau de poste a fermé ses portes avant l'heure et à cette occasion le personnel a chassé un client des locaux, lequel s'est cassé le bras. Le Conseil d'État a conclu à une faute de service en raison de la fermeture prématurée du bureau de poste et à une faute personnelle des agents impliqués dans la blessure du client. D'autre part, dans son arrêt Lemmonier du 26 juillet 1918, le Conseil d'État a conclu à un cumul des responsabilités. Ainsi, pour un même dommage il peut n'y avoir qu'une seule faute, mais résultant de plusieurs responsabilités. Dans le cas présent, à l'occasion d'une fête foraine, le maire d'une commune avait laissé s'installer un stand de tir devant un chemin. Mme Lemmonier a été blessée par un plomb en passant sur le chemin : le commissaire du gouvernement Léon Blum affirme dans ses conclusions que « la faute [du maire] se détache peut-être du service, mais le service ne se détache pas de la faute ».

La responsabilité civile constitue le premier pan d'un possible engagement de la responsabilité de l'administration ou du directeur. La responsabilité pénale en constitue le second. Mais qu'en est-il de ce type de responsabilité ? Le directeur sera-t-il de plus en plus mis en cause en cas de sinistre ?

### **1.2.2 Responsabilité pénale : de l'émergence d'une société « sécuritaire » à l'atténuation progressive de la responsabilité pénale du directeur ?**

A) L'émergence d'une société refusant le risque : l'apparition et le renforcement de la responsabilité pénale de l'agent public

a) *Vers une société sécuritaire qui refuse le risque*

Le phénomène de pénalisation de la vie publique s'inscrit dans un mouvement général de pénalisation de la société française. La multiplication des risques et accidents liés à la révolution industrielle est à l'origine de ce sentiment que tout événement doit avoir une cause. Il en résulte que l'opinion publique n'accepte plus la fatalité. Ce phénomène se traduit par une multiplication des normes de sécurité et des textes législatifs et réglementaires prévoyant des sanctions pénales. En outre, la faculté accrue des associations de se constituer partie civile expose d'autant plus l'ensemble des décideurs publics, tels les maires ou les directeurs d'établissements sanitaires et sociaux, à des poursuites pénales en cas d'accident, par exemple lié à la sécurité incendie.

Il semblerait par ailleurs que la réparation purement civile n'apporte pas le même apaisement moral que la sanction pénale. La victime est souvent encline à estimer que la pleine réparation de son préjudice exige non seulement l'indemnisation des dommages d'ordre corporel, moral et matériel, mais également pénale de l'auteur de l'infraction. M. Garrigue, Procureur général adjoint près le Tribunal de Grande Instance de Versailles, qualifie ce comportement « d'esprit revanchard des victimes ou de leurs familles, qui n'hésitent plus, aujourd'hui, à porter plainte contre un directeur d'hôpital, situation inconcevable il y a quelques années ».<sup>19</sup> Le caractère infâmant d'une telle condamnation constitue ainsi en lui-même un mode de satisfaction du désir de justice de la victime qui estime parfois que la sanction pénale serait seule à même de prévenir le renouvellement de l'accident. Il convient également de souligner les motivations d'ordre pratique de la victime. Le procès pénal est gratuit, il n'impose pas le recours à un avocat, la victime est dispensée de la charge de la preuve et enfin le retentissement médiatique est souvent garanti.

---

<sup>19</sup> GARRIGUE M., mars-avril 1997, « Responsabilité pénale du directeur d'hôpital et/ou de l'établissement public hospitalier », *Revue Hospitalière de France*, n°2, p. 306-308

*b) Les fondements de la responsabilité pénale du directeur*

La responsabilité pénale correspond à une sanction prise au nom de la société suite à une infraction à une législation ou une réglementation en vigueur. Cette sanction peut consister en une peine de prison ou une amende. De manière générale, le directeur peut voir sa responsabilité pénale mise en jeu sur le fondement de plusieurs articles du Code pénal. Ainsi, des infractions pénales en matière de sécurité incendie peuvent être constituées sur le fondement des atteintes involontaires à la vie d'autrui (article 221-6 du Code pénal), des atteintes involontaires à l'intégrité de la personne (article 222-19 du Code pénal), ainsi que de la mise en danger de la vie d'autrui (article 223-1 du Code pénal). L'ensemble de ces infractions est puni de peines de prison et d'amendes d'un montant important.

Un tel système de mise en jeu de la responsabilité pénale du directeur constitue un poids important en matière de gestion d'un établissement, notamment au regard de la sécurité. En effet, ainsi que nous avons pu le constater, ce domaine est lourd de contraintes, complexe et confronté à des impératifs budgétaires souvent divergents. Cependant, nous allons voir que le législateur a tenté de restreindre cette responsabilité, notamment pour les élus locaux, mais également pour tous les décideurs publics dont les directeurs, afin qu'ils ne puissent plus être pénalement mis en cause en cas de délit non intentionnel. La question centrale sera de déterminer si la jurisprudence interprétera cette évolution dans ce sens.

**B) La mise en œuvre des lois de 1996 et 2000 : des jurisprudences favorisant l'atténuation de la responsabilité pénale des agents publics**

Ces deux lois sont intervenues notamment pour clarifier le droit sur la mise en jeu de plus en plus fréquente de la responsabilité pénale des agents publics et dans le but de sanctionner les abus tout en limitant le champ des délits non-intentionnels afin de ne pas décourager l'action publique. Il s'agissait en l'occurrence d'éviter que cette pénalisation de la vie publique n'induisse une pénurie de candidats aux élections, municipales en particulier. Les maires ont en effet été en première ligne des affaires en question et nombre d'entre eux ont été attaqués devant la juridiction pénale. Un parallèle existe évidemment avec les actions intentées contre les directeurs d'établissements tels que les EHPAD.

a) *Les premières avancées de la loi de 1996*

La loi du 13 mai 1996<sup>20</sup> définit les critères qui doivent être pris en compte par le juge en cas d'infraction pénale, affirmant qu'un agent public (élu ou fonctionnaire) ne peut être condamné pénalement pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions que « s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres des missions que la loi lui confie ». La définition du délit non intentionnel est donc resserrée et son identification doit dépendre d'éléments très concrets comme les compétences, les difficultés propres à la mission et surtout les moyens (y compris financiers ou humains). Conformément à ce texte, dans son arrêt Madame R du 12 décembre 2000, la Cour de cassation a acquitté les responsables de l'école dans l'affaire du Drac impliquant la noyade d'enfants lors d'un lâché d'eau d'un barrage EDF dans le cadre d'une sortie scolaire.

Cependant, le bilan de cette loi a finalement été décevant, notamment pour les élus qui ont continué à faire l'objet de nombreuses poursuites et n'a diminué en rien le nombre des condamnations.

b) *La loi du 10 juillet 2000 : la définition du délit non intentionnel*

Ainsi que le font remarquer Pauline de Fay, Florence Rault et Murielle Jamot<sup>21</sup>, les directeurs d'établissements sont le plus souvent mis en cause pour des fautes qui sont en lien indirect avec l'accident. « Ainsi, lorsqu'un incendie se déclare dans un établissement et fait des victimes, on ne reproche pas au directeur d'avoir mis le feu mais de ne pas avoir pris les mesures permettant d'éviter par exemple la propagation du foyer ou l'intervention des services de secours ».

La loi du 10 juillet 2000, dite loi Fauchon, trouve son origine dans la question orale au gouvernement posée en avril 1999 par le sénateur H. Haenel (Haut-Rhin) sur la responsabilité des maires. Durant le débat, E. Guigou, Garde des sceaux, annonce la création d'un groupe de travail sur le thème de la responsabilité des décideurs publics. C'est sur la base de ce rapport dirigé par Jean Massot<sup>22</sup> qu'est adoptée la loi citée ci-dessus.

---

<sup>20</sup> RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. loi n°96-392 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence. Journal officiel, n° 112 du 14 mai 1996, 7211

<sup>21</sup> DE FAY P., RAULT F., JAMOT M., janvier-février 2003, « Loi Fauchon, 10 juillet 2000 : L'allègement de la responsabilité pénale des personnes physiques », *Revue hospitalière de France. Santé mentale*, n° 490, p. 21-63

<sup>22</sup> MASSOT J., 2000, « La responsabilité pénale des décideurs : rapport au Garde des sceaux », *coll. Des rapports publics*, Paris : La documentation française, 128 p.

La loi du 10 juillet 2000 affirme que les personnes (agents publics ou privés) qui sont indirectement à l'origine d'un dommage ne sont pénalement responsables que si elles ont « violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement » ou qu'elles sont à l'origine d'une « faute d'une exceptionnelle gravité exposant autrui à un danger [qu'elles] ne [pouvaient] ignorer ». Elle opère ainsi la distinction suivante :

- soit une personne physique est l'auteur direct du dommage, auquel cas la loi demeure inchangée et une faute simple suffit à engager sa responsabilité,
- soit la personne physique n'est pas l'auteur direct des faits, mais a commis une faute qui a causé indirectement le dommage (par action ou par omission), auquel cas il faudra en outre qu'une faute qualifiée soit démontrée pour engager sa responsabilité pénale. Une faute est dite qualifiée lorsqu'elle est manifestement délibérée ou lorsqu'il s'agit d'une faute caractérisée.

De plus, l'article 112-1 alinéa. 3 du Code pénal prévoit que « les dispositions nouvelles s'appliquent aux infractions commises avant leur entrée en vigueur et n'ayant pas donné lieu à une condamnation passée en force de chose jugée lorsqu'elles sont moins sévères que les dispositions anciennes ». La jurisprudence judiciaire ayant estimé que les dispositions de la loi Fauchon étant plus favorables, son application est par conséquent rétroactive.

Par ailleurs, cette loi revient sur la règle de l'unicité des fautes civiles et pénales, qui voulait, selon l'adage traditionnel, que « le pénal tient le civil en l'état », autrement dit que si une personne n'était pas condamnée au pénal, elle ne pouvait pas l'être au civil. Cette règle avait pour effet pervers de faire que le juge pénal hésitait à relaxer une personne en sachant que ce faisant elle priverait la victime d'un préjudice de toute indemnisation au civil. L'objet de la loi du 10 juillet 2000, qui a supprimé cette règle était, en permettant une indemnisation au civil en l'absence de condamnation pénale, de diminuer le nombre de ces dernières. Il s'agissait de freiner la pénalisation de la vie publique. Il semblerait que la jurisprudence confirme l'atteinte de cet objectif.

*c) Une jurisprudence qui tendrait à limiter les condamnations pénales des élus locaux : des avancées encourageantes pour les directeurs ?*

La nouvelle rédaction du Code pénal consécutive à l'application de la loi du 10 juillet 2000 constitue une avancée importante dans la mise en cause de la responsabilité pénale du directeur. Cependant trois types de dérives peuvent encore être

à redouter. Il semblerait néanmoins que la jurisprudence interprète la loi Fauchon dans le sens d'une atténuation de la responsabilité pénale des décideurs publics.

Des incertitudes demeurent encore quant à la portée jurisprudentielle de cette loi du 10 juillet 2000. Ces incertitudes concernent trois domaines.<sup>23</sup> Il s'agit tout d'abord de la dimension de la faute caractérisée. Le juge pourrait considérer que le directeur, du fait de son rôle de garant de la sécurité dans son établissement, doit obligatoirement connaître les risques graves relatifs à ce dernier. Selon ce raisonnement, le juge pourrait aisément démontrer la faute caractérisée. Ensuite, « il est à craindre que la jurisprudence ne confonde la gravité du risque avec la gravité du dommage causé ». Enfin, concernant la faute indirecte, le juge pourrait considérer que dans la mesure où elle est en lien évident avec le dommage, elle en est la cause directe. Par conséquent, une faute simple suffirait à engager la responsabilité pénale du directeur.

Néanmoins, ces considérations ne sont que pures conjectures et les premières applications jurisprudentielles de la loi Fauchon sont très encourageantes en ce qui concerne l'atténuation de la responsabilité pénale des décideurs publics en matière de délits non intentionnels. Ces jurisprudences ne sont pas liées à la mise en cause d'un directeur d'établissement sanitaire, social ou médico-social. Cependant, nous pouvons légitimement supposer que la jurisprudence restera constante en cas de mise en cause de la responsabilité d'un directeur. Ainsi, le Tribunal correctionnel de la Rochelle a relaxé le maire de la commune de Courçon, dont la responsabilité était recherchée suite au décès d'un enfant provoqué par la chute d'un but de football sur un terrain municipal.<sup>24</sup> À cette occasion, le tribunal a apporté des précisions allant dans le sens de l'atténuation de la responsabilité pénale des décideurs publics. Il définit ainsi la faute caractérisée comme désignant « une faute dont les éléments sont marqués et d'une certaine gravité, ce qui implique que l'imprudence doit présenter une particulière évidence. Elle consiste à exposer autrui en toute connaissance de cause que ce soit par un acte positif ou une abstraction grave du danger ». Ce jugement a été confirmé par la Cour d'appel de Poitiers le 2 février 2001. La Cour d'appel de Rennes, dans son arrêt « Bertheme » du 19 septembre 2000, en application de la loi du 10 juillet 2000, a également relaxé un maire à la suite du décès d'un enfant tombé dans un précipice. En matière de lien de causalité, la Cour d'appel de Paris, dans un arrêt du 4 décembre 2000, a jugé que « la causalité doit être regardée comme indirecte [...] lorsque la faute a créé la situation à l'origine du dommage, sans que son auteur ait lui-même physiquement porté atteinte à la victime ».

---

<sup>23</sup> Voir 20

<sup>24</sup> Trib. Corr. La Rochelle, 7 septembre 2000, « Bernardi »

La jurisprudence semble donc retenir la définition du délit non intentionnel telle qu'édictée par la loi. Ceci constitue une avancée encourageante pour les directeurs tant d'établissements sanitaires que sociaux ou médico-sociaux. L'avenir nous dira si cette tendance est confirmée.

C) D'autres modalités d'atténuation de la mise en cause de la responsabilité pénale du directeur

a) *Quelle portée de « l'excuse budgétaire » face à un sinistre ?*

Le coût financier croissant des mesures de sécurité incendie peuvent limiter l'action du directeur. En effet, le directeur se retrouve souvent devant une contradiction qu'il est difficile de dépasser. Il est confronté d'un côté à la rigueur budgétaire, et de l'autre à l'accroissement de la pression sécuritaire, notamment en matière de sécurité incendie, mais pas seulement. Ceci nous conduit à étudier le bien-fondé de ce que nous pouvons appeler « l'excuse budgétaire » en matière d'atténuation de la responsabilité pénale du directeur en cas de sinistre.

La Fédération des Établissements Hospitaliers et d'Assistance Privés (FEHAP)<sup>25</sup> a conduit une enquête en 1999 auprès de ses adhérents du secteur social et médico-social afin de dresser un état des lieux concernant leur situation en matière de sécurité incendie. Sur les 1526 établissements interrogés, 860 ont répondu au questionnaire. Cette enquête démontre que dans les cas où les établissements ont été confrontés à l'obligation de procéder à des travaux de mise en conformité incendie, les coûts supportés ont représenté 2,4 % du budget des établissements en moyenne, tous secteurs confondus. Il n'a pas été relevé en matière de travaux d'écart de coût significatifs entre les différents secteurs. Quant aux frais d'entretien, « le sondage révèle [...] que l'ensemble des structures accordent environ 0,19 % de frais d'entretien pour la sécurité incendie dans le total de leurs dépenses. On note que ces coûts sont significativement différents suivant les secteurs et qu'ils sont les plus élevés dans les établissements pour personnes âgées », soit 0,24 %. Cette étude nous permet d'avoir un ordre d'idée du poids budgétaire de la sécurité incendie. Nous étudierons en seconde partie de ce mémoire un exemple concret des coûts ainsi engendrés au sein de l'EHPAD « La pie voleuse ».

---

<sup>25</sup> Voir 8

Le directeur ne sera pas toujours en capacité budgétairement de faire face aux dépenses de sécurité incendie, qu'elles soient relatives à l'entretien courant ou aux réparations et travaux éventuels, recommandés ou non par la Commission de sécurité. En cas de sinistre et dans l'hypothèse où le directeur n'a pu faire procéder aux modifications ou à l'entretien nécessaire en raison du manque de financement, Patrick Faugerolas<sup>26</sup> étudie la question de la pertinence de ce qu'il nomme « l'excuse budgétaire » face au juge. Il souligne que « pour être retenue, l'excuse budgétaire devra reposer sur une argumentation solide qui fera apparaître que le directeur n'avait aucune possibilité de redéploiement de crédit et qu'il a informé [ses autorités de tarification] et le Conseil d'Administration. [...] De même, la portée de l'excuse budgétaire sera relativisée si le responsable disposait du pouvoir de modifier l'organisation du service ou le fonctionnement de l'établissement ». Nous décelons bien ici les limites de la portée de cette argumentation face au juge, dans la mesure notamment où le directeur est responsable de l'organisation de son établissement. Ainsi le directeur se retrouve-t-il face à un dilemme : risquer de mettre en jeu sa responsabilité en raison des moyens financiers parfois insuffisants pour mettre en œuvre les mesures de sécurité incendie nécessaires, ou fermer l'établissement au détriment des résidents et du personnel.

*b) La responsabilité pénale de l'établissement en tant que personne morale est-elle de nature à limiter la mise en cause de celle du directeur ?*

Une personne morale peut être définie comme étant un groupement ayant la personnalité juridique et susceptible d'être titulaire de droits et d'obligations. Avant 1994, le Code pénal était muet quant à la responsabilité pénale des personnes morales. Une jurisprudence constante énonçait également qu'une personne morale ne pouvait encourir de sanction pénale, même pécuniaire (amende).

La première évolution tient à l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal, en 1994. Ce dernier introduit le principe de la responsabilité pénale des personnes morales. Cependant, cette responsabilité pénale est soumise à un principe dit de spécialité. En effet, les personnes morales ne sont considérées responsables pénalement que si un texte le prévoit expressément. En l'absence de texte incriminant un comportement ou réprimant une infraction, il n'y a pas de responsabilité. Ces possibilités de mise en cause de la responsabilité des personnes morales étaient disséminées dans l'ensemble des codes, (tels que par exemple les Code de consommation, le Code de commerce ou le Code du travail), et non dans le Code pénal. Néanmoins, entre 1994 et 2004, la plupart des lois adoptées prévoient cette responsabilité. Selon l'analyse exposée sur le site

---

<sup>26</sup> FAUGEROLAS P., 1998, *Le directeur d'hôpital face aux juges*, Paris : Ellipses, 158 p.

juridique Lexinter<sup>27</sup>, la responsabilité de la personne morale était considérée comme n'étant pas une responsabilité autonome. Elle était la conséquence d'une responsabilité de la personne physique qu'est le dirigeant. Dans un arrêt en date du 2 décembre 1998<sup>28</sup>, la Cour de cassation a ainsi affirmé, en matière de fausses attestations, que la société ne pouvait être poursuivie si l'infraction était caractérisée en tous ses éléments chez le directeur général de l'entreprise. La Cour de cassation a par ailleurs affirmé que pour que la responsabilité pénale de la personne morale soit engagée, il était nécessaire que les infractions aient été commises par un organe ou un représentant de l'entreprise (et non des ingénieurs ou des responsables locaux s'agissant en l'espèce de la SNCF). Le représentant ou l'organe doit être clairement identifié et avoir accompli les infractions pour le compte de l'entreprise<sup>29</sup>.

Les deux évolutions suivantes interviennent dans le sens d'un accroissement des possibilités de mise en cause de la responsabilité des personnes morales. Cette démarche semble induire en parallèle une atténuation de la responsabilité pénale des agents publics occupant des postes à responsabilité, et notamment des directeurs d'établissement.

La situation instituée par le Code pénal de 1994 a été modifiée par la loi du 10 juillet 2000<sup>30</sup>. Ainsi que le souligne Gabriel Roujou de Boubée<sup>31</sup>, cette loi de dépenalisation profite aux personnes physiques et non aux personnes morales. La responsabilité des personnes physique n'est engagée que dans la mesure où elles ont commis une faute qualifiée, c'est-à-dire une faute manifestement délibérée ou une faute caractérisée. Il résulte des articles 121-2, 121-3 et 222-19 du Code pénal, tant dans leur rédaction antérieure à la loi du 10 juillet 2000 que dans celle issue de cette loi, que les personnes morales sont responsables pénalement de toute faute non intentionnelle de leurs organes ou représentants, constitutive du délit de blessure involontaire, même en l'absence de faute caractérisée des personnes physiques. La Cour de cassation confirme ceci dans son arrêt du 24 octobre 2000. Elle décide ainsi de ne pas étendre l'atténuation de responsabilité aux personnes morales. Par conséquent, la responsabilité du directeur ne pourra être recherchée en cas de faute non intentionnelle, alors que celle de la personne morale pourra être mise en cause.

---

<sup>27</sup> LEXINTER. *Le droit sur le net*. (visité le 13 août 2007), disponible sur internet : [http://www.lexinter.net/JF/droit\\_la\\_responsabilite.htm](http://www.lexinter.net/JF/droit_la_responsabilite.htm)

<sup>28</sup> Cass. Crim. 2 décembre 1998, JCP 1998. II. 10223

<sup>29</sup> Cass. Crim., 18 janvier 2000, Bull. Crim. n°28

<sup>30</sup> RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, loi n°2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, Journal officiel, n°159 du 11 juillet 2000, 10484

<sup>31</sup> ROUJOU DE BOUBÉE G., novembre 2001, « La responsabilité des personnes morales », *Revue de J. Com.*, p. 14

Enfin, la loi dite Perben II du 9 mars 2004<sup>32</sup>, dans son article 54, dispose que la phrase « ...et dans les cas prévus par la loi ou le règlement » est supprimée. Dès lors, la responsabilité pénale des personnes morales n'est plus une responsabilité par spécialité, mais une responsabilité générale. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 31 décembre 2005. Désormais, l'article 121-2 du Code pénal est rédigé comme suit : « les personnes morales, à l'exclusion de l'État, sont responsables pénalement [...] des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants ».

Cette évolution de la responsabilité pénale des personnes morales, de sa création en 1994, à une responsabilité spécialisée, puis à une responsabilité pénale générale facilite la mise en cause pénale de la personne morale en cas de sinistre, par exemple lié à la sécurité incendie. Nous pouvons penser que cette plus grande facilité de mettre en cause la responsabilité pénale des personnes morales ira dans le sens d'une atténuation de la mise en cause de celle des directeurs. Mais la société actuelle acceptera-t-elle qu'une entité qui n'est pas physique, comme peut l'être un directeur, soit désignée comme responsable du dommage ? Le désir de justice des victimes sera-t-il apaisé ? Il sera intéressant d'étudier les cas de jurisprudences futures pour nous éclairer sur le sujet.

Les normes relatives à la sécurité incendie sont donc complexes et multiples. Leurs incidences, aussi bien matière d'organisation que de financement, constituent un véritable enjeu pour le directeur ; d'autant plus qu'elles engagent sa responsabilité, tant civile que pénale. L'évolution actuelle du droit et de la jurisprudence semblerait cependant tendre vers une atténuation de cette responsabilité pénale.

Néanmoins, malgré toutes les précautions prises en ce domaine par le directeur de l'EHPAD « La pie voleuse », l'établissement n'est pas à l'abri de la délivrance d'un avis défavorable de la Commission de sécurité. C'est pourquoi le directeur doit apprendre à gérer ce type de crise interne et parallèlement mettre en place un management moderne permettant non seulement d'anticiper la crise, qu'elle soit interne ou externe, de la gérer, mais aussi et surtout de la prévenir.

---

<sup>32</sup> RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, Journal officiel, n°59 du 10 mars 2004, 4567

## **2 LE RÔLE MOTEUR DU DIRECTEUR EN MATIÈRE DE POLITIQUE STRATÉGIQUE DE L'ÉTABLISSEMENT : VERS UN MANAGEMENT MODERNE DE LA SÉCURITÉ INCENDIE**

Le directeur d'établissement sanitaire et social occupe un rôle central en ce qui concerne la dynamique de la structure dont il a la charge. Il lui revient de faire partager sa vision stratégique du devenir de l'EHPAD en question, mais surtout d'impulser cette démarche. La sécurité incendie fait partie intégrante de cette politique stratégique. Néanmoins, un dysfonctionnement peut survenir à tout moment, malgré les précautions adoptées en amont. Le directeur doit alors faire face à la crise. Afin d'éviter la survenue d'une telle crise, et le cas échéant de tenter de la gérer au mieux, la mise en place d'un management moderne en matière de sécurité incendie semble constituer un véritable atout.

### **2.1 Comment faire face à des crises multiformes aux enjeux et aux acteurs variés : un exemple de crise interne à l'EHPAD « La pie voleuse »**

Le directeur d'établissement sanitaire et social est le garant du bon fonctionnement de son établissement et de la sécurité des résidents hébergés. Nous avons vu précédemment que la mise en œuvre des normes, en particulier celles relatives à la sécurité incendie, est parfois complexe et peut engager sa responsabilité. Des crises ayant pour origine la sécurité incendie peuvent donc survenir. Ces dernières sont multiformes et d'une gravité diverse. En effet, il peut s'agir non seulement des incendies, mais également de crises internes, comme par exemple les répercussions de la délivrance d'un avis défavorable à la poursuite de l'exploitation de l'établissement émis par la Commission de sécurité, comme ce fut le cas au sein de l'EHPAD « La pie voleuse ».

### **2.1.1 Quelles qualités de manager et de gestionnaire pour faire face à une crise consécutive à un avis défavorable de la Commission de sécurité**

A) Genèse et analyse de la crise interne au sein de l'EHPAD « La pie voleuse »

a) *Définition d'un terme qui se popularise : la « crise »*

Il est difficile de définir ce qu'est une crise. Lorsqu'on parle de crise on pense à Tchernobyl, à l'affaire du sang contaminé ou à l'effondrement du stade Furiani. Mais le terme de crise ne s'applique pas uniquement aux catastrophes d'une si grande ampleur. Les crises peuvent survenir au niveau d'une organisation tel qu'un établissement sanitaire et social comme un EHPAD. Deux doctrines s'affrontent quant à la définition de la crise.<sup>33</sup> Tout d'abord l'approche événementielle ou symptomatique de la crise qui considère la crise comme un événement brutal et ponctuel. Hermann définit ainsi la crise en 1963 comme une situation qui menace les priorités de l'organisation en surprenant les décideurs, en restreignant leur temps de réaction et en générant de fortes doses de stress. L'approche processuelle de la crise, quant à elle, « lui confère une progression dans son intensité et sa visibilité et laisse présager l'existence d'étapes : signes précurseurs, déclenchement, amplification et résolution ». « La crise n'apparaît plus comme un événement nécessairement inattendu et isolé, mais plutôt comme le résultat de dysfonctionnements cumulés et potentiellement repérables pour l'organisation mais dont la dynamique peut brutalement échapper aux décideurs ». C'est cette dernière approche que nous retiendrons dans le cadre de notre analyse de la crise.

Par ailleurs, la littérature traitant des enjeux et du traitement de la crise effectue une distinction entre cette dernière et la situation d'urgence, ou l'imprévu, qui déstabilise l'organisation et nécessite des mesures immédiates de correction et de préservation de l'organisation, sans toutefois dépasser les compétences de son gestionnaire. Dans le cadre de ce mémoire, je qualifierai tout de même la délivrance de l'avis défavorable de la Commission de sécurité comme le déclencheur d'une crise dite interne. En effet, bien que son incidence soit circonscrite à l'établissement et que la situation soit gérée localement, ses répercussions en terme de gestion, d'organisation et de déstabilisation de l'institution justifient ce qualificatif de crise interne. A contrario, je qualifierai le type de crise tel que décrit ci-dessus de crise externe, en raison de sa visibilité au-delà du cercle restreint de l'établissement, notamment en raison des répercussions médiatiques.

Ainsi que le souligne Christian Regouby, expert et formateur en management des situations sensibles, communication de crise et cellules de crise, « la crise doit être abordée comme un signal mobilisateur de nos capacités d'improvisation et d'initiative face à l'imprévu et d'adaptation face à l'inconnu. Il s'agit dès lors d'apprendre les bons réflexes face à la surprise et de se former dans un monde ouvert, à accompagner et à piloter les énergies au lieu de s'employer à les bloquer ».<sup>34</sup> Le directeur joue ainsi un rôle central en matière de gestion de crise, durant laquelle il devra mettre en avant non seulement ses qualités de gestionnaire, mais aussi et surtout ses qualités de manager.

*b) Une crise interne suite à un avis défavorable de la Commission de sécurité*

Ainsi que nous l'avons vu précédemment, la Commission de sécurité effectue une visite périodique des établissements afin de déterminer si ces derniers remplissent tous les critères nécessaires à la garantie de la sécurité des personnes accueillies en terme de sécurité incendie. Suite à sa visite du 9 mai 2007 au sein de l'EHPAD « La pie voleuse », la Commission de sécurité a émis un avis défavorable à la poursuite de l'exploitation. Nous pouvons qualifier cet événement de crise interne dans la mesure où il a eu des répercussions immédiates sur l'organisation de l'établissement et où la levée de cet avis, intervenue le 22 juin 2007, a mobilisé l'ensemble des agents durant plusieurs mois. Cette crise, d'une ampleur circonscrite à l'établissement, est le résultat de dysfonctionnements internes auxquels il conviendra de faire face.

Comme exposé ci-dessus, l'avis défavorable de la Commission de sécurité du 9 mai 2007 a été motivé par le non fonctionnement du système de désenfumage et du non stop-ascenseur. Ceci est la conséquence de l'activation d'un coup de poing de coupure générale électrique qui n'aurait pas dû stopper l'alimentation de la centrale incendie contrôlant le désenfumage et le non-stop ascenseur. Ce coup de poing avait été mal raccordé lors de la rénovation de l'établissement aboutie en 1993. Or cet instrument faisant partie du système de mise en sécurité de l'établissement a fait l'objet d'une réception en l'état en 1993 et n'a visiblement depuis lors pas été contrôlé. Ceci malgré l'intervention régulière d'une entreprise effectuant les travaux d'entretien nécessaires, mais aussi du contrôle des installations relatives à la sécurité incendie diligentées par un organisme de contrôle agréé. Ce défaut de vérification et d'entretien révèle un véritable dysfonctionnement. Je rejoins ici les considérations développées plus haut : le directeur, qui n'est pas un technicien de la sécurité, ne dispose pas des compétences adéquates

---

<sup>33</sup> ROUX-DUFORT C., 2000, *La gestion de crise. Un enjeu stratégique pour les organisations*, De Boeck Université, 170 p.

<sup>34</sup> REGOUBY C., janvier 2007, « Le défi des comportements dans la gestion de crise », *Gestions hospitalières*, pp. 21-26

pour contrôler toutes ces opérations, mais il est responsable en cas d'incident ou d'accident tel qu'un feu.

B) Un rôle central du directeur en matière de gestion de la crise

a) *Une réactivité immédiate du directeur*

En cas de survenue d'une crise telle que celle-ci, mettant en cause la sécurité des résidents, il est indispensable d'adopter des mesures immédiates visant à pallier le manque ou les erreurs éventuelles. À défaut de pouvoir résoudre le problème en question sans attendre, des décisions visant à préserver la sécurité des résidents doivent être mises en place. Ceci est également valable en cas de crise que nous qualifierons d'externe, c'est-à-dire ayant un retentissement au-delà de la structure et notamment dans les médias. Les crises dites externes touchant à la sécurité incendie sont majoritairement liées à un sinistre dû au feu.

Suite à l'émission de cet avis défavorable, le directeur de l'EHPAD « La pie voleuse » a immédiatement mis en place une procédure de communication interne. Une note de service visant à informer l'ensemble du personnel de cet avis défavorable a ainsi été affichée dans l'ensemble de l'établissement. Cette note demandait aux agents d'être particulièrement attentifs aux mesures de sécurité incendie, désignait des référents ayant pour rôle de superviser cette démarche de vigilance accrue et détaillait les consignes de sécurité exceptionnelles à appliquer en cas de mauvais fonctionnement du système de désenfumage.

Par ailleurs, les sociétés assurant la maintenance des installations de sécurité incendie, ainsi que de l'ascenseur ont été diligentées afin de procéder immédiatement à la vérification du désenfumage. Des contacts ont été pris avec plusieurs sociétés spécialisées afin de demander des devis dans le but de déterminer l'origine du dysfonctionnement et de procéder aux réparations nécessaires. J'ai parallèlement effectué des démarches visant à la conclusion d'un contrat de maintenance du système de désenfumage mécanique. Les observations notées par la Commission de sécurité ont bien entendu été prises en compte dans leur ensemble afin d'y répondre au plus vite. L'objectif était non seulement de réunir les conditions indispensables à la préservation de la sécurité des résidents et du personnel, mais il s'agissait également d'être en mesure de réunir dans les plus brefs délais une seconde Commission de sécurité afin de lever cet avis défavorable.

De plus, le directeur a fait adopter lors du Conseil d'Administration qui s'est tenu peu après la signification de cet avis défavorable, une mesure conservatoire visant à suspendre les admissions de nouveaux résidents jusqu'à ce que la Commission de sécurité lève cet avis. Cette démarche pourrait éventuellement atténuer la responsabilité de ce dernier dans l'éventualité d'un incident lié à la sécurité incendie. Il n'aura en effet pas autorisé l'arrivée de nouvelles personnes dans l'établissement, sachant que ce dernier est considéré comme « dangereux ».

En cas de crise, qu'elle soit interne ou externe, le directeur doit réagir immédiatement et prendre les mesures conservatoires et/ou palliatives dans les plus brefs délais. Cette réactivité démontre que le danger a été pris en considération et que tout est mis en œuvre pour remédier à l'événement à l'origine de la crise. Après ce temps immédiat suivant l'apparition de la crise durant lequel bien souvent les événements, le stress, l'effervescence s'accroissent et où il est primordial de réagir dans l'urgence, survient le temps de l'analyse des causes de la crise et de la gestion coordonnée de cette dernière.

*b) Un dialogue indispensable avec les différents acteurs institutionnels*

En cas de crise, de quelque ampleur qu'elle soit, externe ou interne, il est extrêmement important de maintenir un dialogue avec les différents acteurs institutionnels. Ce dialogue est d'autant plus important que la sécurité incendie est un domaine majeur de la sécurité des résidents et constitue parallèlement un enjeu particulièrement sensible. Une illustration de cette préoccupation de la sécurité incendie réside par exemple dans le fait que la Préfecture a eu des contacts réguliers avec le Conseil général à propos de l'avis défavorable délivré à l'encontre de « La pie voleuse ». Parallèlement, le Conseil général a été présent et est demeuré très disponible pour le directeur lors du traitement de cette crise et un dialogue continu a été entretenu avec ce dernier concernant notamment les dimensions budgétaires. Dans cette même optique, dès le 11 mai, le Maire de la commune de Palaiseau, ainsi que le Maire adjoint, Président du Conseil d'Administration, ont été informés des premières mesures adoptées suite à cet avis défavorable. Ils ont par la suite été régulièrement informés de l'avancée des actions entreprises.

Le maintien de ce lien et de ce dialogue avec les différents acteurs intervenant à divers degrés dans la gestion de crise est particulièrement important. D'où la nécessité de bâtir une relation de confiance sur le long terme. Le dialogue avec la DDASS et le Conseil général doit être entretenu non seulement en cas de crise comme ici, mais aussi dans la

gestion quotidienne de l'établissement. Cette confiance doit être instaurée sur le long terme, malgré des relations qui peuvent parfois être conflictuelles.

D'autre part, les conseils et le soutien prodigués par d'autres directeurs en poste, l'UHRIF, ou toute autre personne compétente en matière de sécurité incendie et de gestion de crise, sont extrêmement précieux. Le « réseau » est un élément à valoriser.

*c) Organisation de la gestion de crise : le rôle de coordinateur du directeur*

Dans ce temps de gestion de crise, le directeur assume donc un rôle central de coordinateur. Il lui appartient de répartir les tâches entre les différents agents concernés. Dans l'idéal, une cellule de crise devrait être constituée, mais étant donné la taille des établissements dont les DESS ont la charge et la « solitude » du directeur, la formalisation d'une telle entité est souvent mise de côté et le directeur assume seul les prérogatives de cette cellule, d'où l'importance de son rôle de coordinateur. Le directeur de l'EHPAD « La pie voleuse » a ainsi procédé à une répartition des tâches en fonction des attributions préexistantes des agents concernés. Ainsi, l'agent chargé de l'économat s'est occupé des contacts avec les différents prestataires, des demandes de devis et des commandes. La responsable des services généraux, qui supervise les équipes de lingères, hôtelières et agents de maintenance, a eu pour objectif de coordonner plus spécifiquement les trois agents de maintenance. Ces derniers se sont en effet chargés de mettre en oeuvre les préconisations de la Commission de sécurité réalisables en interne : fixation des fermes-portes (« grooms ») manquants, apposition de panonœaux, fixation d'un présentoir sous le S.S.I. contenant les plans de zone et de désenfumage, etc.

Après concertation avec le directeur, que j'ai assisté dans son rôle de coordinateur, j'ai plus particulièrement axé mon action sur le management de l'équipe en charge des travaux liés à cette crise. Des points réguliers ont été organisés afin d'évaluer l'avancée des travaux effectués par les agents de maintenance et ceux dévolus aux prestataires, le nombre de devis reçus, les délais relatifs aux commandes, etc. Ces réunions de travail ont favorisé la communication entre l'économe et la responsable des services généraux et ont permis à chacun d'avoir des objectifs précis couplés à des délais de réalisation. Parallèlement, dans un but de sensibilisation et de motivation de l'équipe en charge des opérations liées à la levée de cet avis défavorable, j'ai souhaité organiser ponctuellement des visites complètes de l'établissement (sous-sol, locaux administratifs, salle de restauration, étages d'hébergement). Ces rondes, effectuées avec le directeur, l'économe, la responsable des services généraux et l'agent de maintenance référent en matière de sécurité incendie, ont permis non seulement de dresser un état des lieux des tâches restant à effectuer, mais aussi de concrétiser l'action de chacun en rendant

visibles les avancées. La présence du directeur ainsi que la mienne ont conféré à ces états des lieux une portée « officielle » tout en favorisant la reconnaissance du travail de chacun.

*d) Gérer la crise, une priorité qui ne doit pas faire oublier la gestion quotidienne de l'établissement*

Dès le moment où la crise émerge, imprévue, génératrice de stress, de travail dans l'urgence, elle devient une priorité. Cette remarque est aussi bien valable pour les crises internes à une structure, que pour celles ayant une visibilité à l'extérieur de l'établissement, notamment à travers la couverture médiatique. Dans les deux cas, les répercussions de la crise revêtent bien souvent une ampleur telle, et plus particulièrement dans une configuration de crise externe, que la gestion de crise oblitère toutes les autres tâches du directeur. Ceci est bien compréhensible, mais il ne faut pas minimiser la nécessité des gérer parallèlement la vie quotidienne de l'établissement. Les besoins des résidents et ceux du personnel demeurent les mêmes qu'en temps normal. Les dossiers et projets en cours nécessitent également une attention particulière qui ne disparaît pas en raison de la crise. Se pose alors la problématique de la hiérarchisation des « priorités ». La crise en est une, mais les dossiers prioritaires avant son émergence n'en sont pas moins importants et le directeur a pour fonction d'assurer la gestion de l'ensemble de l'établissement.

Cette préconisation est aisée à formuler, mais dans les faits et face à l'urgence de la gestion de crise, il est beaucoup plus difficile pour le directeur de pouvoir mettre de côté la crise en cours. En effet, le dossier sécurité incendie et avis défavorable a pris le pas pendant plus de deux mois sur les dossiers quotidiens du directeur de l'EHPAD « La pie voleuse », et sur les miens, et a mobilisé en outre la majorité de l'équipe administrative.

Afin d'être efficace dans la gestion de crise tout en continuant à porter une attention indispensable à la gestion quotidienne d'un établissement, il est nécessaire pour le directeur, outre ses capacités d'adaptation à une situation imprévue, de savoir déléguer certaines tâches, partager les informations avec son équipe, avoir confiance en ses collaborateurs ainsi qu'en ses prestataires. Toutes ces préconisations doivent être mises en place sur le long terme et en amont de la gestion de crise, ainsi que nous le verrons par la suite. Il s'agit d'un mode de management qu'il faut faire comprendre et partager avec l'ensemble de l'équipe. Seule cette délégation permettra au directeur de dégager du temps de travail durant lequel il pourra aborder d'autres dossiers que celui de la gestion de crise. Ce mode de management rendra également possible une réflexion plus

distanciée par rapport aux événements et permettra au directeur de prendre du recul dans cette situation d'urgence que constitue la crise.

Outre cet aspect de gestion de l'urgence en elle-même, la gestion de crise comprend également une dimension financière que le directeur doit impérativement prendre en compte.

### **2.1.2 Les incidences financières d'un avis défavorable émis par la Commission de sécurité à l'encontre de l'EHPAD « La pie voleuse » : entre politique stratégique et gestion de l'imprévu**

#### **A) Une incidence financière imprévue sur le budget de l'année en cours**

Suite à cet avis défavorable et afin de le lever au plus vite, il a bien entendu été nécessaire de réaliser dans les plus brefs délais, non seulement les observations ayant motivé cet avis de la Commission de sécurité, mais également les autres recommandations émises par celle-ci.

La réalisation de ces interventions ont bien entendu induit un coût dans le cadre de l'exercice budgétaire 2007 qui se décline comme suit :

#### **INVESTISSEMENT**

	<b>FATURE OU DEVIS</b>
Mise à jour des plans	2 712,00 €
Réalisation des plans de désenfumage	300,00 €
Coupure générale électrique	5 000,00 €
AGS : renfort du signal sonore RDJ	630,00 €
<b>TOTAL</b>	<b>8 642,00 €</b>

## EXPLOITATION

	FACTURE OU DEVIS
Panonceaux réglementaires	311,72 €
Fermes-porte à remplacer	140,00 €
Visite SOCOTEC : moyens de secours	1 200,00 €
Contrat d'entretien désenfumage mécanique	400,00 €
BAES	2 000,00 €
<b>TOTAL</b>	<b>4 051,72 €</b>

Les coûts imputables à la section d'exploitation ne sont pas négligeables, mais les répercussions les plus notables sont induites par les dépenses d'investissement. En effet, ces dernières devant être amorties, elles auront nécessairement un impact sur les budgets à venir et par conséquent sur le prix de journée du résident, d'autant plus que ce type d'investissement est imputable à la section hébergement.

- B) Le changement du SSI, entre incidence financière à long terme et recherche de financement : analyse, choix stratégique et négociation

Suite à un échange avec le directeur de l'établissement au sujet de la vétusté du SSI, la Commission de sécurité, lors de sa visite en date du 9 mai 2007, a fait figurer dans son rapport la « recommandation » suivante : « compte tenu de l'ancienneté de la centrale incendie (avant 1993), la commission de sécurité recommande l'installation d'un SSI de catégorie A avec un dossier d'identité réalisé par un coordinateur SSI. Cette dernière recommandation a suscité de nombreuses réactions, notamment de la part du Conseil général.

- a) *L'avis de la Commission de sécurité : un impact fort en matière d'autorisation de dépense*

Les membres de la Commission de sécurité ont inséré cette recommandation dans l'optique d'un changement du SSI à moyen terme, mais ils n'ont pu apporter cette précision dans le cadre de leur rapport. Par conséquent, dès réception du rapport par leurs services, le Conseil général s'est immédiatement rapproché du directeur afin d'étudier les modalités du remplacement de ce SSI avant la fin de l'année 2007. Suite à de nombreuses discussions, il a finalement été décidé de procéder à ce changement dans l'année à venir.

Suite à l'exposé de ces remarques, nous pouvons légitimement nous questionner quant au poids de la sécurité incendie et à l'impact des avis des commissions de sécurité. En effet, la réaction du Conseil général a été immédiate et l'autorisation de la dépense était acquise. En aurait-il été de même lorsque le directeur aurait inscrit dans son budget prévisionnel 2008 le remplacement du SSI, ce qui par ailleurs était prévu ?

L'enjeu principal reste cependant le coût de cet investissement. Le Conseil général est particulièrement attentif à l'impact de son amortissement sur le prix de journée du résident dans la mesure où il le prend en charge pour ceux bénéficiant de l'aide sociale. Une première estimation effectuée par le conseiller sécurité incendie de l'établissement prévoyait un coût de remplacement et de réalisation du dossier d'identité par le coordonnateur SSI à environ 150 000 €. Sachant que cette enveloppe ne comprenait pas les modifications consécutives à ce changement, telles que les frais relatifs au lancement d'un marché public de travaux, la rénovation du réseau électrique de l'établissement, ainsi que les modifications induites par l'application des normes de sécurité incendie relatives au type J. Il s'agissait donc d'étudier les modalités de financement possibles d'une enveloppe d'environ 200 000 €.

*b) Une analyse financière de l'établissement comme support de choix stratégique du directeur*

La recherche de financements extérieurs ne s'est pas avérée très fructueuse. Pour ce type de travaux, le Conseil général octroie aux établissements une subvention de 5 000 €. Le Conseil régional ne propose pas de subvention. La Caisse nationale de solidarité à l'autonomie (CNSA) a été contactée. Cette caisse a été créée par la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et handicapées<sup>35</sup>. Mise en place à partir de mai 2005, la CNSA est financée pour partie par la journée de solidarité. Elle est d'octroyer des aides en faveur des personnes âgées dépendantes et des personnes handicapées, de garantir l'égalité de traitement sur le territoire et pour l'ensemble des handicaps, et enfin d'assurer une mission d'expertise, d'information et d'animation pour suivre la qualité du service rendu aux personnes.<sup>36</sup> Le 27 mai 2007, le Conseil national de la CNSA a décidé d'affecter les sommes non consommées en 2006, soit 184,9 millions d'euros, à la modernisation des établissements et services médico-sociaux accueillant des personnes âgées et des personnes handicapées. Sont concernés les travaux de modernisation des locaux existants soit par

---

<sup>35</sup> RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et handicapées. Journal officiel, n°151 du 1<sup>er</sup> juillet 2004, 11944

<sup>36</sup> CNSA. *Les missions de la Caisse nationale de solidarité à l'autonomie*. (visité le 28 août 2007), disponible sur internet : [http://www.cnsa.fr/rubrique.php3?id\\_rubrique=14](http://www.cnsa.fr/rubrique.php3?id_rubrique=14)

restructuration, soit par reconstruction, ainsi que les mise aux normes techniques et de sécurité.<sup>37</sup> Cependant, la CNSA a rejeté la demande de subvention de mise aux normes du SSI sollicitée par « La pie voleuse », dans la mesure où d'une part ces travaux de sécurité incendie sont obligatoires, et d'autre part les crédits dont elle dispose ne pourraient pas financer les mises aux normes incendie de tous les établissements, qui seraient effectuées le cas échéant au détriment d'autres travaux relatifs à l'amélioration directe de la qualité de vie des résidents, objectif principal de cette caisse.

J'ai été chargée par le directeur de procéder à une analyse financière de l'établissement<sup>38</sup> qui a démontré que la structure présente un taux d'endettement de 10 % permettant donc un recours à l'emprunt. Par ailleurs, la situation financière de l'établissement est saine, avec notamment une section d'investissement cumulée de 799 900,57 € au 31 décembre 2006.<sup>39</sup> L'EHPAD « La pie voleuse » dispose donc de ressources suffisantes pour lui permettre d'effectuer cet investissement. Cependant, les projections réalisées ont démontré qu'il ne serait pas opportun, dans une optique de bonne gestion financière de l'établissement, de financer la totalité de cet investissement par le biais de l'autofinancement, eu égard notamment au remboursement des emprunts contractés en 1991 lors de la rénovation de la structure. Un tel mode de financement réduirait significativement les capacités d'investissements futurs de l'EHPAD dans un délai de trois à cinq ans. En effet, les amortissements ne permettraient pas de restaurer une section d'investissement permettant non seulement de financer les achats relatifs aux divers projets en cours (changement du mobilier de la salle de restaurant, réalisation d'un espace Snoezelen, etc.), les travaux réglementairement ou légalement obligatoires (restructuration de la lingerie liée à la mise en place de la méthode RABC), mais également les investissements rendus nécessaires par le vieillissement du bâtiment qu'il convient d'anticiper. Les installations techniques présentent notamment un taux de vétusté de 63,3 %. Un mode de financement mixte, sollicitant à la fois l'autofinancement et l'emprunt semble par conséquent indiqué. La réflexion n'a pour l'instant pas été conduite plus avant.

Cette crise interne a des incidences importantes sur le long terme, notamment financières, et qui auront un impact pour les résidents au travers de la hausse prévisible du prix de journée. Il est du ressort du directeur de lisser cette hausse afin non seulement de ne pas pénaliser les résidents, mais également de voir cette dépense autorisée par les

---

<sup>37</sup>CNSA. *Brèves*. (visité le 28 août 2007), disponible sur internet : [http://www.cnsa.fr/article.php?id\\_article=374](http://www.cnsa.fr/article.php?id_article=374)

<sup>38</sup> Voir annexe I

<sup>39</sup> Compte administratif 2006 EHPAD « La pie voleuse »

autorités de tarification. Il appartient au directeur, malgré la situation d'urgence induite par la gestion de crise, de savoir prendre du recul afin d'analyser toutes les dimensions liées à un même enjeu pour lui permettre d'adopter une décision éclairée qu'il pourra ainsi négocier et argumenter avec le Conseil d'Administration, le Conseil général et la DDASS.

La gestion de crise a été abordée ici sous l'optique de la crise interne à une structure, l'EHPAD « La pie voleuse », au travers de laquelle le rôle du directeur a été étudié et analysé. Cependant, ces méthodes de gestion de crise sont transférables à une crise dite externe, ainsi que cela peut être le cas suite à un incendie. Seuls l'ampleur du phénomène et son traitement médiatique diffèreraient alors. Il se dégage de cette analyse que l'axe primordial à développer est la préparation en amont non seulement de la crise, mais également de la politique de prévention en matière de sécurité incendie. Un mode de management moderne appliqué à la sécurité incendie permettra de prévenir et d'anticiper l'apparition d'une crise, puis éventuellement de la gérer, notamment en matière de communication.

## **2.2 Vers un management moderne de la sécurité incendie, entre politique stratégique et gestion de l'imprévu**

Après avoir étudié les modes possibles de gestion de crise abordés ci-dessus, nous nous attacherons à démontrer que la sécurité incendie, à l'image des autres domaines de gestion d'un établissement, tant dans le privé que dans le public, peut et devrait faire l'objet d'un management dit moderne.

Du point de vue étymologique, le verbe *manage* vient de l'italien *maneggiare* (contrôler), influencé par le mot français *manège* (faire tourner un cheval dans un manège). Conduire, diriger, enseigner, motiver sont devenus des maîtres mots pour un individu qui gère ou qui aspire à gérer une entreprise ou une organisation.<sup>40</sup> Tous les outils de la gestion courante vont permettre au directeur-manager d'atteindre les objectifs qu'il aura préalablement définis dans le cadre de la vision stratégique de l'établissement. Chaque décision prise sur le plan budgétaire, de la gestion des ressources humaines, de la communication, etc., fait partie d'un ensemble plus large que l'on nomme dans la

---

<sup>40</sup> WIKIPEDIA. *L'encyclopédie libre* (visité le 4 septembre 2007), disponible sur internet : <http://fr.wikipedia.org/wiki/Management>

sphère privée management opérationnel. C'est ce que je qualifierai ici de management moderne appliqué à la sécurité incendie.

### **2.2.1 Un choix stratégique du directeur : une politique de prévention et d'anticipation**

#### A) Anticipation des coûts et choix stratégiques

Nous avons pu constater ci-dessus que des évènements de nature à bouleverser l'organisation et la gestion de l'EHPAD en matière de sécurité incendie pouvaient avoir une incidence financière importante. Il s'agissait d'une part de la délivrance par la Commission de sécurité d'un avis défavorable à la poursuite de l'exploitation de l'établissement. D'autre part, l'application de la nouvelle réglementation de type J lors de travaux engendre également des coûts non négligeables. Cependant, la sécurité incendie entraîne aussi des coûts financiers importants lors de la gestion courante de l'établissement. Nous allons donc procéder ici à l'analyse des dépenses relatives à la sécurité incendie au sein de l'EHPAD « La pie voleuse », afin de pouvoir dresser une image réaliste de ces coûts. Cette étude sera basée sur le compte administratif 2006 de l'établissement. Cette estimation des coûts devrait permettre leur anticipation.

#### a) *Des investissements indispensables*

Nous allons tout d'abord aborder les investissements réalisés en 2006. La Commission de sécurité avait noté dans ses prescriptions du 12 mai 2004 l'obligation de remettre aux normes des réserves situées au sous-sol de l'établissement. Il était en effet nécessaire de construire des murs coupe-feu de degré une heure, d'isoler ces locaux à risques particuliers moyens de portes coup-feu de degré une demie heure et de les équiper de détecteurs automatiques d'incendie. Le procès-verbal de cette commission recommandait également de « permettre l'ouverture des deux vantaux de la porte du hall lors d'une coupure de la source électrique normale ». Ces travaux, budgétés sur l'exercice 2006, se sont élevés à 30 000 € pour la mise aux normes des réserves et à 11 000 € en ce qui concerne l'asservissement des portes de sortie au SSI. Soit un total de 41 000 €.

b) *Des coûts d'entretien et de maintenance élevés*

L'obligation de garantir la sécurité des personnes et donc de s'assurer que les installations ou les équipements sont bien entretenus sont inhérents à l'exploitation d'un ERP. Le directeur doit procéder ou faire procéder aux contrôles, entretiens et réparations nécessaires, selon une périodicité fixée par le règlement de sécurité. Ces opérations peuvent être effectuées par un technicien compétent ou un organisme agréé en fonction de leur nature. Il serait trop long d'en établir ici la liste. Nous pouvons cependant préciser qu'un organisme agréé doit procéder à un contrôle annuel des installations suivantes : le système de sécurité incendie (SSI), les portes coup-feu, les installations électriques, le désenfumage naturel et mécanique, les appareils de cuisson, les extincteurs, etc. Les procès-verbaux de ces opérations doivent être annexés au registre de sécurité. Les ascenseurs font également l'objet de vérifications spécifiques et plus régulières. Ils doivent être vérifiées tous les six mois par un technicien compétent, une fois par an par l'installateur et une fois tous les cinq ans par un organisme agréé.

Toutes ces actions de vérification et d'entretien courant ont bien entendu un coût pour l'établissement, d'autant plus quand ce dernier est de petite taille. En effet, un EHPAD tel que « La pie voleuse » ne dispose pas de technicien compétent pour procéder à ces vérifications. Afin d'illustrer ce propos, je prendrai un exemple significatif. L'état actuel du marché des métiers techniques, tel que celui d'électricien, ne permet pas à un EHPAD tel que celui-ci, soumis aux normes de la fonction publique hospitalière, de proposer un traitement suffisamment attractif pour embaucher un électricien qualifié. Or, malgré le fait que l'un des agents de maintenance ait obtenu par le biais de la formation continue l'habilitation électrique H0-B0, ce dernier ne peut intervenir sur les installations électriques de l'établissement. Il peut au maximum, après habilitation délivrée par le directeur de l'établissement, procéder au changement des ampoules électriques. Pour toutes les réparations, mêmes les plus simples telles que réparer un interrupteur ou fixer un domino, le directeur devra faire appel à un électricien extérieur. Ceci représente nécessairement un coût pour l'établissement que je n'ai pu chiffrer en raison de la ponctualité de ces interventions, qui touchent également d'autres domaines.

Il est en revanche plus aisé de dresser un bilan chiffré des opérations de vérification effectuées par des prestataires ou des organismes agréés. Ces dépenses de maintenance se sont déclinées comme suit pour l'année 2006<sup>41</sup> :

---

<sup>41</sup> Compte administratif 2006 EHPAD « La pie voleuse »

DOMAINES	REALISE 2006
Système de sécurité incendie	3 209,79 €
Contrôle des appareils électriques	4 398,78 €
Contrôle des installations gaz	
Contrôle des appareils de levage	
Ascenseurs	9 043,40 €
Chaufferie	3 096,38 €
Extincteurs	1 409,25 €
<b>TOTAL</b>	<b>21 157,60 €</b>

Ces coûts de maintenance sont d'autant plus importants que la structure commence à vieillir (les travaux de rénovation et d'agrandissement ont pris fin en 1993).

En définitive, les investissements dédiés à la sécurité incendie s'élèvent à 41 000 € en 2006. La maintenance relative à la sécurité incendie représente environ 21 000 € cette même année, sachant que les interventions de réparation ne sont pas comprises dans ce coût de maintenance. Face à ces contraintes financières, le directeur doit obligatoirement anticiper ces dépenses lors de l'élaboration du budget préparatoire. Il est parallèlement nécessaire de prendre en compte le fait que les contrats de maintenance et de vérification des installations représentent un coût fixe, mais que suivant l'âge et l'obsolescence du bâtiment, des dépenses de réparation non prévues peuvent survenir au cours de l'année d'exécution du budget. L'autre levier que possède le directeur réside dans la formation de son personnel technique.

*c) Un coût de formation non négligeable*

Le choix de « La pie voleuse » a été de former son personnel au diplôme SSIAP 1. Une veilleuse de nuit ainsi qu'un agent de maintenance ont obtenu ce diplôme en 2006. Un autre agent de maintenance est en cours de formation en 2007. De plus, la directrice de l'établissement a elle-même obtenu ce diplôme en 2007. Les personnes ainsi formées deviennent agent de sécurité incendie et sont donc particulièrement sensibilisées au risque incendie et à même d'assumer certaines tâches relatives à la sécurité incendie. Cette formation a bien entendu un coût. En 2006, la formation de 14 jours de trois agents a coûté, via l'ANFH, 6 424,23 €. Ce coût ne prend pas en compte le remplacement des agents en question lors de leurs 14 jours de formation. Il s'agit bien ici d'un choix

stratégique du directeur de l'établissement qui aurait alloué cette partie de l'enveloppe ANFH à une toute autre formation qualifiante. Une réflexion a par exemple eu lieu sur la pertinence de la formation d'un agent de maintenance au diplôme d'électricien. Cette formation a un coût trop important eu égard à l'enveloppe ANFH et ne permettrait aucune autre formation l'année en question. De plus, il s'agit d'une formation longue au cours de laquelle l'agent aurait dû être remplacé. Ce choix n'a donc pas été retenu. Le directeur est contraint dans ses choix stratégiques par la taille de l'établissement, qui conditionne en l'occurrence l'enveloppe ANFH, et les moyens financiers à sa disposition.

Par ailleurs, l'article J 39 de l'arrêté du 19 novembre 2001<sup>42</sup> portant approbation de dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, immédiatement applicable, pose le principe d'une obligation de formation du personnel à la sécurité incendie. Selon cet article, « tout le personnel de l'établissement doit être mis en garde contre les dangers que présente un incendie et être informé des consignes très précises en vue de limiter l'action du feu et d'assurer l'évacuation du public. Des exercices pratiques, ayant pour objet d'instruire le personnel sur la conduite à tenir en cas d'incendie, doivent avoir lieu au moins une fois par semestre ». Le directeur a par conséquent pour obligation d'intégrer au plan de formation de l'établissement une formation incendie à destination du personnel. Il doit aussi s'assurer de la compétence de l'organisme dispensant cette formation. À « La pie voleuse », quatre sessions sont organisées dans l'année. Chaque membre du personnel doit obligatoirement participer à l'une de ces sessions. Lors de cette formation, les principes de la mise en sécurité du bâtiment sont abordés, ainsi que ceux de la mise en sécurité des personnes (mode d'évacuation horizontale, protocole en cas d'alarme, protocole en cas d'incendie). Des exercices pratiques sont également organisés, notamment quant à la manipulation des extincteurs.

En 2006, cette formation obligatoire s'est élevée à 2 590 €, soit environ 11 % du budget total destiné à la formation. Il est à noter que cette formation n'est pas intégrée dans l'enveloppe ANFH Ile-de-France qui estime que dans la mesure où elle est obligatoire, cette dernière n'entre pas dans le cadre de la formation continue. En plus de la cotisation versée à l'ANFH, le directeur doit donc intégrer cette donnée au budget destiné à la formation. La formation incendie représente donc une part non négligeable de la formation continue, d'autant plus si l'on prend en compte les formations spécifiques telles que le SSIAP. Dans ce cas l'ensemble de la formation ayant un lien avec la sécurité incendie représente alors environ 37 % du budget de formation. Nous voyons à travers

les sommes engagées que ceci constitue un véritable enjeu stratégique pour le directeur. Parallèlement, il faut prendre en considération le temps de remplacement des agents en formation, qui bien entendu a une incidence financière, mais qui représente également un enjeu en terme d'organisation et de management.

Ainsi, si l'on prend en considération les investissements réalisés, les coûts d'entretien et de maintenance ainsi que les coûts de formation, réels mais également induits, la sécurité incendie représente un poste budgétaire non négligeable, d'autant plus qu'il est obligatoire dans bien des dimensions. À défaut de la réalisation de ces obligations, la responsabilité du directeur pourra être engagée en cas d'accident. Cet aspect budgétaire et notamment l'anticipation de ces dépenses dans une vision prospective de la sécurité incendie sont indispensables dans le cadre d'un management moderne d'un établissement. Il ne s'agit pas seulement de financer les dépenses obligatoires. Il s'agit également de faire des choix stratégiques, par exemple en terme de formation à l'exemple du SSIAP. Le directeur aurait également pu proposer à l'un des agents de suivre une formation d'électricien, ou de maintenance ascenseur selon les besoins de l'établissement et du souhait et des aspirations de l'agent concerné. L'objectif étant de mettre en adéquation la politique stratégique du directeur, les désirs de promotion professionnelle et les souhaits des agents, parallèlement aux ressources de l'établissement, dans un but d'amélioration de la qualité et de meilleure gestion des risques. C'est ce que j'appellerai un management moderne de la sécurité incendie.

#### B) Un outil de management imprévu : le registre de sécurité incendie

À la demande du directeur de l'EHPAD « La pie voleuse », j'ai été amenée à réorganiser le registre de sécurité incendie. Ce document, qui doit être tenu à la disposition de la Commission de sécurité et des pompiers, a constitué un véritable outil de management.

La réglementation rend obligatoire la tenue d'un registre de sécurité pour l'établissement, regroupant les différents documents relatifs aux entretiens et vérifications techniques. Sont portés dans ce registre les renseignements indispensables à la bonne organisation de la sécurité, et en particulier :

- l'état du personnel chargé du service d'incendie,
- les consignes générales et particulières,

---

<sup>42</sup> Voir 3

- les dates des divers contrôles et vérifications ainsi que les observations auxquelles ceux-ci ont donné lieu,
- les dates des travaux d'aménagement et de transformation,
- les dates et les résultats des formations et des exercices d'évacuation.

Sont également annexés à ce registre les rapports de l'organisme de contrôle agréé, les contrats d'entretien, de maintenance et de vérification, les autorisations de travaux, les plans de zone du SSI, ainsi que les plans de désenfumage.

La réorganisation de ce registre a permis d'avoir une vision plus claire de l'organisation de la sécurité incendie au sein de l'établissement. De plus, il a constitué un outil de sensibilisation d'une partie du personnel à la sécurité incendie, notamment en ce qui concerne l'agent chargé de l'économat et qui est en relation directe avec les prestataires extérieurs, la responsable des services généraux qui gère l'équipe des agents de maintenance effectuant les travaux de vérification et d'entretien, ainsi que les personnes chargées de l'accueil. Ces dernières sont en effet le premier et le dernier contact des sociétés intervenant dans l'établissements et elles ont été chargées de rappeler aux différents intervenants de signer le registre de avant leur départ. Les agents de maintenance doivent effectuer la même démarche lors de la réalisation de travaux ayant trait à la sécurité incendie. Ce rappel des obligations induites par le registre de sécurité a conduit ces agents à s'intéresser de plus près à la sécurité, notamment lorsque je leur ai détaillé son fonctionnement.

Par ailleurs, j'ai eu l'occasion de constituer une annexe au registre de sécurité spécifique, retraçant le suivi des recommandations de la Commission de sécurité sous la forme de tableau de bord. Chaque remarque de la Commission a été reprise, avec son numéro, la personne chargée du suivi de l'action entreprise, l'intervenant (entreprise extérieure ou agent de l'établissement), sa signature, la date de l'intervention et les remarques éventuelles. Outre le fait de faciliter le contrôle des actions mises en place et leur avancement, cette démarche avait pour but non seulement de faciliter le travail de vérification de la future Commission de sécurité, mais également de responsabiliser et de valoriser les agents quant à leurs tâches dans la mesure où ils apposaient leur signature sur un document faisant partie d'un élément obligatoire et central en terme de sécurité incendie : le registre de sécurité.

### C) Sortie de crise : « feed-back » et formalisation

Dans la configuration d'une sortie de crise, la déstabilisation, le stress, la désorganisation engendrés, ainsi que le fait que la gestion de crise ait dans la majeure partie des organisations accaparé le temps du directeur, le premier réflexe bien compréhensible est de se consacrer à la gestion des dossiers restés en suspens.

Cependant, cette réaction annihile tous les enseignements acquis lors de cette gestion de crise et peu de réflexes perdureront en cas de survenue d'une autre crise, qu'elle soit interne ou externe, d'où l'importance d'un « feed-back », ou « debriefing », dont les préconisations sont détaillées ci-après. L'objectif à cet égard est d'apprendre des expériences positives et négatives rencontrées par l'établissement et son personnel pour améliorer de manière continue sa capacité de réaction et ses procédures dans le domaine de la gestion de crise.

#### a) *L'endiguement de la crise : l'importance d'un mécanisme d'alerte*

Le travail d'équipe constitue l'une des clefs d'une action efficace. L'information doit circuler et être accessible à toutes les personnes concernées. L'une des responsabilités du directeur dans ce cadre est de favoriser cette circulation de l'information et, à l'issue de la crise, de s'assurer du recueil des retours sur expérience auprès du personnel de l'établissement. Par conséquent, il lui revient de faire partager et connaître les « meilleures pratiques » en terme de management de la crise à travers l'établissement afin de prévenir la survenue de futures crises identiques.

Lorsqu'une crise survient, lorsque sa prévention n'a pas été possible ou a échoué, son endiguement devient alors le nouvel objectif. Dans ce sens les règles suivantes doivent être respectées :

- Manager la crise de manière à ce que l'EHPAD puisse retrouver son fonctionnement normal le plus vite et le plus sûrement possible.
- Isoler la crise de manière à stopper son extension.
- Démontrer une préoccupation de tous les instants à l'égard de la sécurité des résidents et du personnel.
- Si nécessaire un objectif peut être de répondre à 50% des demandes des familles dans un délais de quelques heures et 100% dans un délai d'une demi journée.

Le point clef concernant l'endiguement de la crise réside dans le contrôle du flux d'information. En conséquence, il est primordial que l'une des premières réactions du personnel de l'établissement soit d'informer le directeur (éventuellement par le biais de

son portable de garde ou son téléphone personnel), ou en son absence la personne responsable désignée à cet effet, de la survenance de l'événement.

Un système d'alerte en cas d'urgence doit être mis en place. Il s'agit ici de mesures purement internes qui ne remplacent pas les obligations légales ou réglementaires pouvant exister par ailleurs. Les deux objectifs principaux de ce mécanisme d'alerte d'urgence sont les suivants :

- Rapporter rapidement et de manière précise les évènements.
- Fournir une information actualisée et factuelle aux personnes concernées par la crise.
- Eviter les dialogues informels au sujet de la crise qui peuvent s'avérer source de rumeurs.

*b) Le rôle du personnel d'accueil, premier contact du public*

Les agents d'accueil, situés géographiquement à l'entrée de l'établissement et ayant la responsabilité du standard téléphonique sont généralement le premier contact du public. En cas de crise, leur rôle est par conséquent d'une grande importance. Tout doit être fait afin qu'ils :

- Connaissent parfaitement les noms et numéros de téléphones des référents, porte-parole, etc.
- Transfèrent de manière systématique tous les appels téléphoniques extérieurs aux personnes concernées.
- Refusent l'accès de l'établissement aux personnes non accompagnées par une personne responsable de la gestion de la crise. Ceci est particulièrement important lorsque la presse est présente sur les lieux.
- Ne répondent jamais spontanément aux questions posées par des journalistes mais les orientent systématiquement vers un membre de la cellule de crise si elle a pu être mise en place, en particulier le directeur de l'établissement.
- Demeurent toujours polis, quelles que soient les circonstances, et s'expriment sur un ton approprié.

*c) La communication externe, un enjeu majeur*

De multiples cas de crise externe ayant d'importantes répercussions médiatiques m'ont permis de dégager une proposition de protocole de gestion de crise en terme de communication. Je m'inspirerais également de mon expérience personnelle en tant qu'attaché d'administration hospitalière à la Direction de la communication de l'Assistance

Publique – Hôpitaux de Paris pour réaliser des préconisations en matière de communication externe.

De manière inévitable, les media constituent le canal de communication le moins facilement contrôlable en période de crise. Les journalistes couvrant une crise vont chercher à raconter une histoire intéressante pour leur public. Peu importe où, quand et comment des journalistes se trouvent impliqués dans une crise, l'établissement doit être préparé à répondre à trois questions de base :

- Que s'est-il passé ?
- Pourquoi cela s'est-il passé ?
- Que va faire l'établissement pour gérer la crise ?

Les media vont formuler leur histoire autour des réponses à ces trois questions, auxquelles le porte-parole de l'établissement, le directeur ou en son absence la personne désignée au préalable pour tenir ce rôle, doit toujours avoir une réponse. Dès lors, chaque déclaration ou affirmation devant la presse doit être précédée d'une revue détaillée de la position de l'établissement sur ces trois questions primordiales. En effet, toute hésitation en public dans la formulation des réponses à ces questions sera perçue comme un signe de confusion, de manque d'intérêt ou d'incompétence.

Choisir le porte-parole de l'établissement en l'absence du directeur est l'une des décisions les plus cruciales dans les premières heures d'une crise. Si plusieurs critères peuvent être utilisés pour ce faire en fonction de l'expertise des personnes concernées, de leur expérience des relations avec la presse, etc., un critère est extrêmement important : le porte-parole doit bénéficier d'une véritable légitimité en relation avec le type de crise auquel l'établissement est confronté (par exemple référent sécurité incendie, à défaut du directeur, en cas de feu). Changer de porte-parole au cours d'une crise est toujours une erreur. Cela crée en effet de la confusion et détruit la continuité des relations avec les journalistes chargés de couvrir l'événement.

Les règles fondamentales de la gestion des relations media qui s'appliquent avec encore davantage d'acuité en cas de crise sont de ne jamais mentir, de ne pas spéculer, de respecter les « deadlines » des journalistes, d'essayer de garder le contrôle durant les interviews, et le plus important, de faire passer son propre message. La transparence est primordiale, mais tout ne doit pas être révélé...

Un second pan de ce management moderne appliqué au domaine de la sécurité incendie réside dans une démarche participative de responsabilisation et de sensibilisation de l'ensemble des acteurs concernés, personnel et résidents.

### **2.2.2 Une démarche pro-active d'implication de l'ensemble du personnel et des résidents par le biais d'un management moderne de la sécurité incendie**

Le fondement de cette démarche de management moderne réside dans l'implication non seulement du personnel, mais aussi des résidents, dans une vigilance active en matière de sécurité incendie. Cette implication peut être recherchée par le biais de différents leviers à la disposition du directeur, couplés à des outils innovants ou atypiques.

A) Information et sensibilisation à la sécurité incendie, un enjeu en terme de vigilance active

a) *Une politique de communication à destination du personnel*

La sensibilisation du personnel aux enjeux inhérents à la problématique de la sécurité incendie constitue l'un des piliers de ce management moderne. Cette sensibilisation doit en principe induire une vigilance accrue du personnel quant aux événements survenant dans l'établissement et susceptibles de menacer la sécurité des personnes en matière de sécurité incendie. Être pro-actif dans ce domaine est indispensable pour détecter le plus tôt possible les signaux avant-coureurs de l'imminence de la survenue d'une défaillance. La communication interne constitue non seulement l'outil de cette démarche de sensibilisation et d'information, mais elle en est aussi l'axe central.

Le directeur de l'établissement « La pie voleuse » a ainsi mis en place plusieurs outils participant de cette démarche de communication autour de la sécurité incendie, comme par exemple la distribution, en même temps que la fiche de paye mensuelle, d'un bulletin d'information retraçant les événements et informations importantes de la vie de l'établissement. Le thème de la sécurité incendie a fait l'objet d'un bulletin spécifique lors de la signification de l'avis défavorable de la Commission de sécurité.

Par ailleurs, les normes relatives à la sécurité dans les ERP précisent que les consignes de sécurité doivent être affichées au sein de l'établissement, en particulier à proximité du SSI. Les consignes apposées conjointement aux plans d'évacuation du bâtiment n'ont pas été modifiées. En revanche, en référence aux principes de communication écrite, j'ai modifié la présentation des consignes particulières de sécurité, notamment celles affichées à proximité du SSI. Ces dernières sont désormais plus « visuelles » et faciles à comprendre<sup>43</sup>.

Cette démarche de communication autour de la sensibilisation du personnel à la thématique de la sécurité incendie a bénéficié de la mise en place d'un support nouveau de communication, le livret d'accueil du personnel<sup>44</sup>, dont le directeur m'a confié la réalisation et la mise en place. Le groupe de travail que j'ai réuni pour l'élaboration de ce livret, dans le cadre d'une démarche de management participatif, a souhaité intégrer une double page d'information relative à ce domaine de la sécurité incendie. Il s'adresse en particulier aux nouveaux arrivants dans l'établissement. Ces derniers ne connaissent pas la configuration de la structure, ni les principes de base de la mise en sécurité du bâtiment. Le livret d'accueil du personnel reprend donc les consignes à appliquer en cas d'incendie, ainsi que les recommandations particulières à respecter à l'intérieur des locaux, telles que ne pas entreposer des objets ou du matériel qui gênerait le passage dans les circulations et devant les portes coupe-feu, ou éviter d'utiliser des prises multiples. Ce livret sera également distribué à l'ensemble des membres du personnel déjà présent dans l'établissement. Élaboré de manière à être compréhensible, didactique sans être rébarbatif, il permettra à tous d'être informé par un biais différent de l'affichage qui est souvent peu regardé. Ce support de communication nouveau pour le personnel de l'établissement (le livret d'accueil étant réservé aux résidents), a d'ailleurs reçu un accueil enthousiaste lorsque je l'ai présenté à l'ensemble du personnel en compagnie du groupe de travail.

Cette politique de communication, qui s'appuie sur des outils nouveaux dans l'établissement, fait partie intégrante d'un management dit moderne de la sécurité incendie. Mais la communication ne se restreint pas seulement au personnel de l'établissement. Elle s'étend également aux personnes les premières concernées par ce domaine, les résidents.

---

<sup>43</sup> Voir annexe II

<sup>44</sup> Voir annexe III

*b) Une communication spécifique à destination des résidents*

La communication à destination des résidents est certes moins active que celle destinée à la sensibilisation du personnel au sujet de la sécurité incendie, mais elle est tout de même présente au sein de l'établissement « La pie voleuse ».

Les résidents sont notamment informés des mesures et des contraintes relatives à ce domaine lors de leur admission. À cette occasion leur est remis le règlement intérieur de la maison de retraite, qui fait état de ces mesures de sécurité. De plus, les résidents sont informés qu'ils ne peuvent meubler leur chambre que de petit mobilier. Cette mesure constitue une latitude octroyée par le directeur qui pourrait voir sa responsabilité engagée en cas de sinistre. En effet, les chambres des résidents, afin de les protéger de l'action du feu, ne devraient être équipées que de mobilier résistant au feu. Un feu s'est d'ailleurs déclenché en 2003 dans la chambre d'un résident de « La pie voleuse » en raison d'un ventilateur défectueux. Lors de cet incendie, qui n'a causé que des dommages matériels, seul le mobilier de l'établissement, classé non-feu, n'a pas brûlé, au contraire du mobilier personnel du résident. Cependant, cette décision d'autoriser les résidents à apporter leur propre mobilier est motivée par le fait que l'établissement constitue un lieu de vie et participe ainsi de la promotion de la qualité de vie des personnes accueillies.

Par ailleurs, outre l'affichage des consignes de sécurité, des actions ponctuelles conduites au sein de l'établissement sont l'occasion d'informer et d'expliquer aux résidents, mais également à leurs familles, les normes de sécurité incendie. Les agents de maintenance ont par exemple été chargés de déposer l'ensemble des prises multiples utilisées dans les chambres. Ce travail a été l'occasion pour ces derniers d'expliquer aux résidents les raisons de cette démarche et les implications des normes de sécurité incendie. Les familles, quant à elles, sont informées ponctuellement de ces normes et impératifs, notamment à l'occasion des diverses réunions d'information. Les questions à ce sujet lors de la réunion préparatoire au Conseil de la vie sociale que j'ai été amenée à organiser a par exemple été l'occasion d'expliquer les mesure internes à « La pie voleuse » en ce domaine. Le compte-rendu de cette réunion, rédigé par les représentants des familles au CVS a de plus été adressé à toutes les familles des résidents.

Néanmoins, cet axe de communication au sujet de la sécurité incendie et à destination des résidents et des familles pourrait être plus développé. Il serait par exemple possible d'envisager l'élaboration de consignes simples et spécifiquement adressées aux résidents pour expliquer ces règles. Ces dernières pourraient notamment faire l'objet d'un affichage dans toutes les chambres, ainsi que d'une publication à l'occasion de la réimpression du livret d'accueil des résidents.

Parallèlement à cette politique de communication visant à une sensibilisation de l'ensemble des acteurs de l'établissement, le management moderne du champ de la sécurité incendie réside également dans une responsabilisation du personnel dans ce domaine.

- B) Une politique de responsabilisation du personnel, composante indispensable de ce management moderne de la sécurité incendie : une expérience novatrice
- a) *Une expérience novatrice en matière de formation incendie à laquelle participe l'EHPAD « La pie voleuse » : la formation SSIAP 1*

La formation de l'ensemble du personnel de l'établissement à la sécurité incendie constitue une obligation. Cependant, une partie des EHPAD publics du département de l'Essonne, dont « La pie voleuse » fait partie, ont souhaité aller plus loin que cette obligation afin de démontrer leur implication en matière de sécurité incendie, mais aussi dans une optique de valorisation de leur personnel et de responsabilisation de ce dernier. Les directeurs de ces établissements, ainsi que moi-même, ont également suivi cette formation SSIAP 1. Trois agents de la Maison de retraite « La pie voleuse », sans compter la directrice, ont suivi cette formation sanctionnée par un diplôme qui sera remis officiellement le 13 septembre 2007, en présence de M. le Directeur de la DDASS. Cette opération de communication fait partie intégrante de la politique de valorisation et de responsabilisation des agents ainsi engagée.

Cette formation SSIAP 1, créée par l'arrêté du 2 mai 2005<sup>45</sup>, remplace celle intitulée ERP1. Les agents de service de sécurité incendie titulaires de ce diplôme ont pour mission :

- L'entretien et la vérification réglementaires des installations et équipements.
- L'application des consignes de sécurité.
- La lecture et la manipulation des tableaux de signalisation.
- Les rondes de sécurité et la surveillance des travaux.
- L'appel et la réception des services publics de secours.
- Le secours à victime.
- L'assistance à personnes.

---

<sup>45</sup> MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES. Arrêté n°10 du 2 mai 2005 relatif aux missions, à l'emploi et à la qualification du personnel permanent des services de sécurité incendie des établissements recevant du public et des immeubles de grande hauteur. Journal officiel, n°121 du 26 mai 2005, 9074

- La mise en œuvre des moyens de secours et la mise en sécurité.

Outre la réglementation relative à la sécurité incendie, cette formation comprend un module AFPS (formation premiers et secours) ou SST (Sauveteur-secouriste au travail), ainsi qu'une certification H0-B0 (formation électricité). Elle est validée par un jury d'examen composé de sapeurs pompiers, avec deux épreuves, d'une part un QCM de vingt questions portant sur l'ensemble du programme, et d'autre part une épreuve de réalisation d'une ronde complétée par des questions du jury.

Le caractère officiel de cette formation sanctionnée par la remise d'un diplôme contribue fortement à une valorisation du personnel concerné, qui bien souvent n'a que peu ou pas suivi de formation qualifiante. Cette valorisation des capacités personnelles de l'agent est couplée à une responsabilisation de ce dernier quant à la vigilance active exercée en matière de sécurité incendie, ainsi que par rapport aux tâches qui lui sont confiées dans ce domaine. Le point d'achoppement peut cependant résider dans l'optimisation de cette formation après le retour de l'agent en question au sein de l'établissement. Il est alors nécessaire de le solliciter, de lui confier des tâches spécifiques afin de ne pas perdre le bénéfice de cette formation, comme cela est malheureusement le cas pour bon nombre de formations continues. C'est pourquoi j'ai proposé de désigner un référent sécurité incendie, titulaire de ce diplôme.

*b) La désignation du référent sécurité incendie : une démarche de management visant à valoriser un agent*

En concertation avec le directeur et la responsable des services généraux, cadre de proximité de l'équipe des agents de maintenance, j'ai souhaité procéder à la désignation d'un référent sécurité incendie. La démarche adoptée s'inscrit dans le moyen terme et débutera par une valorisation de ses compétences vis à vis du personnel nouvellement arrivé dans l'établissement. J'ai en effet privilégié ce choix et non un choix classique de désignation d'un référent chargé uniquement de la vérification des travaux ayant trait à la sécurité incendie, afin non seulement de valoriser cet agent, de mettre à profit les connaissances acquises au cours de sa formation SSIAP 1, mais surtout de donner une visibilité plus grande des nouveaux acquis de cet agent de maintenance.

Il a été proposé à cet agent, titulaire du SSIAP, de dispenser une séance d'information sur le terrain aux nouveaux agents intégrant l'établissement. Cette « formation » sera très utile : elle constitue un préalable indispensable dans l'attente de la formation sécurité incendie obligatoire et réglementaire qui n'a lieu que quatre fois par an.

Chaque membre du personnel sera donc averti des consignes de sécurité de vive voix et de manière interactive, et non plus uniquement par affichage. Ce dernier mode de communication interne n'est pas très efficace et l'apanage de ce mode de management moderne réside dans la création de nouveaux outils. Ici il s'agit de communication et de formation.

Afin d'aider cet agent dans ce nouvel objectif et pour lui éviter de se trouver éventuellement en situation d'éventuel échec lors de sa première intervention, j'ai établi un protocole que j'ai souhaité clair, concis, mais lui laissant une latitude d'interprétation lors des formations qu'il dispensera. Ce protocole a été adopté en concertation avec l'agent concerné.<sup>46</sup>

Ce management de proximité s'est adressé à un agent difficile à « canaliser » et ayant du mal à accepter l'autorité. Ces nouvelles fonctions ont permis de désamorcer une situation conflictuelle avec son cadre. En effet, il ne se sentait pas reconnu dans ses fonctions ni dans son travail et n'acceptait aucune remarque. Le fait de lui proposer de dispenser une « formation » au nouveau personnel arrivant dans l'établissement lui a permis au contraire de se sentir reconnu dans ses fonctions et de désamorcer cet embryon de crise. Cette nouvelle fonction a été l'occasion d'une clarification de son rôle suite à l'obtention du diplôme SSIAP 1 et sera je l'espère une source d'émulation pour un autre agent en cours de formation, mais en difficulté. Cette opération de valorisation des acquis et de responsabilisation semble être réussie.

---

<sup>46</sup> Voir annexe IV

## Conclusion

La sécurité incendie occupe une place particulière dans le cadre de la gestion des risques. Ce domaine complexe, régi par une multitude de normes, a des incidences notables en terme de gestion d'un établissement sanitaire et social. Ses répercussions touchent tant la sphère stratégique, que financière et budgétaire, ou encore celle du management. En outre, la sécurité incendie peut être à l'origine de la mise en cause de la responsabilité de l'établissement, mais aussi du directeur, notamment en matière pénale. Il semblerait cependant que le droit, ainsi que la jurisprudence, tendent à atténuer l'engagement de cette responsabilité pénale du directeur.

La sécurité incendie peut ainsi être génératrice de crises, qu'elles soit externes (souvent en raison d'un sinistre lié au feu), ou internes, comme développé ci-dessus. Des méthodes de gestion de crise doivent alors impérativement être mises en place sous peine de ne pouvoir endiguer ce phénomène. J'en ai détaillé certaines, sans pouvoir cependant être exhaustive.

Afin de prévenir les dysfonctionnements liés à la sécurité incendie et améliorer la gestion de crise, en particulier en ce qui concerne l'aspect communication externe, à destination des média ; dimension à laquelle l'EHPAD « La pie voleuse » n'a pas été confronté, je préconiserai la mise en place d'un management dit moderne. Ce type de management s'inscrit dans la politique stratégique impulsée par le directeur. Il ne concerne pas uniquement la gestion d'équipe, mais couvre un champ plus large. Le directeur doit ainsi mettre en œuvre une véritable démarche d'anticipation et de prévention par le biais de tous les outils à sa disposition et dans tous les domaines de la gestion de l'établissement. La communication, la sensibilisation à la sécurité incendie et la valorisation du personnel constituent la clé de voûte de la réussite de cette politique de management, qui peut du reste être étendue à d'autres domaines.

J'ai fait le choix d'aborder la sécurité incendie sous l'angle technique, s'inscrivant dans le cadre des fonctions de gestionnaire du directeur d'établissement sanitaire et social. Néanmoins, nous pouvons nous poser la question de ses incidences et de sa pertinence eu égard aux attentes des résidents et à ses répercussions sur la vie quotidienne des personnes hébergées en EHPAD, structure qui constitue leur lieu de vie.

Ainsi, des travaux demandés par les résidents dans un but d'amélioration de leur qualité de vie sont parfois rendus impossibles à réaliser du fait d'une réglementation de plus en plus exigeante et contraignante. Il convient alors de se poser la question de la

dichotomie entre volonté d'assurer la sécurité des personnes et la promotion de leur qualité de vie en établissement. La réponse à cette question reste en suspens, mais dans le cadre des sociétés occidentales actuelles, marquées par la recherche du « risque zéro » et de l'application du principe de précaution, les objectifs sécuritaires semblent primer. Le directeur est prisonnier de cette dichotomie dans la mesure où il doit assurer la bonne marche de l'établissement dans le respect de la qualité de la prise en charge des résidents, tout en assumant la responsabilité de leur sécurité.

---

# Bibliographie

---

## OUVRAGES

- CHAPUS R., 2000, *Droit administratif général*, 14<sup>ème</sup> édition, Paris : Montchrestien, 1399 p.
- DUJARDIN V., 2005, *La sécurité incendie dans un établissement de santé : organisation, prévention et responsabilités*, 2<sup>ème</sup> édition, Bordeaux : Les Études Hospitalières, 181 p.
- FAUGEROLAS P., 1998, *Le directeur d'hôpital face aux juges*, Paris : Éditions Ellipses, 158 p.
- FUSILIER R., COGNON C., 2006, *SSIAP 1. Formation des agents de services de sécurité incendie et d'assistance à personnes*, Aubervilliers : France-sélection, 175 p.
- LHUILLIER J.-M., 2004, *La responsabilité civile, administrative et pénale dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux*, 3<sup>ème</sup> édition, Rennes : Éditions E. N. S. P., 446 p.
- LOUIS P., 2002, *Guide de la réforme des établissements pour personnes âgées. Conventions tripartites et démarche qualité*, Paris : Editions Seli Arslan, 319 p.
- ROUX-DUFORT C., 2000, *La gestion de crise. Un enjeu stratégique pour les organisations*, De Boeck Université, 170 p.

## ARTICLES DE PERIODIQUES

- DE FAY P., RAULT F., JAMOT M., janvier-février 2003, « Loi Fauchon, 10 juillet 2000 : L'allègement de la responsabilité pénale des personnes physiques », *Revue hospitalière de France. Santé mentale*, n°490, p. 21-63
- GARRIGUE M., mars-avril 1997, « Responsabilité pénale du directeur d'hôpital et/ou de l'établissement public hospitalier », *Revue Hospitalière de France*, n°2, p. 306-308
- GORREL P., BERTHAIL F., « Les accidents causés ou subis par les résidents », *Revue hospitalière de France*, p. 75
- LEVY S., octobre 2000, « Sécurité incendie : enquête dans les établissements sociaux et médico-sociaux », *Perspectives sanitaires et sociales*, n°152, pp. 32-34
- MOULAIRE M., 2004, « Une méthode A. I. S. E. E. pour une gestion mesurable du risque incendie », *Risque & Qualité en milieu de soins*, n°1, pp.45-50
- RAYSSAC R., mars-avril 2001 « Les différentes responsabilités de l'établissement », *Revue hospitalière de France*, p. 74

- REGOUBY C., janvier 2007, « Le défi des comportements dans la gestion de crise », *Gestions hospitalières*, pp. 21-26
- ROUJOU DE BOUBÉE G., novembre 2001, « La responsabilité des personnes morales », *Revue de J. Com.*, p. 14

## RAPPORTS

- MASSOT J., 2000, « La responsabilité pénale des décideurs : rapport au Garde des sceaux », *coll. Des rapports publics*, Paris : La documentation française, 128 p.

## MEMOIRES

- FATOUT L., 2004, *La responsabilité pénale des Maires*, École de management de Normandie
- LEVERT H., 2000, *Concilier la sécurité incendie et le projet de vie des personnes âgées en établissement : un défi pour le directeur*, École Nationale de la Santé Publique
- PELLETIER E., 2006, *D'une gestion juridique et économique à une gestion humaine du risque incendie ; l'exemple de l'hôpital local « Les genêts » d'Illiers-Combray*, École Nationale de la Santé Publique
- RIPOSSEAU G.-H., *Pénalisation et dépenalisation (1970-2005)*, visité le 6 août 2007, disponible sur le site internet : [http://www.memoireonline.com/03/07/380m\\_penalisation-depenalisation-1970-2005](http://www.memoireonline.com/03/07/380m_penalisation-depenalisation-1970-2005)

## SITES INTERNET

- ACTUALITES JUDICIAIRES. *Catastrophe du Drac : une décision très attendue*. (visité le 6 août 2007), disponible sur internet : <http://www.jac.cerdacc.uha.fr:internet/recherche/jcerdacc.nsf/d7bc740ed06c069cc125>
- CNSA. *Les missions de la Caisse nationale de solidarité à l'autonomie*. (visité le 28 août 2007), disponible sur internet : [http://www.cnsa.fr/rubrique.php3?id\\_rubrique=14](http://www.cnsa.fr/rubrique.php3?id_rubrique=14)
- CNSA. *Brèves*. (visité le 28 août 2007), disponible sur internet : [http://www.cnsa.fr/article.php3?id\\_article=374](http://www.cnsa.fr/article.php3?id_article=374)
- JURISQUES. *Définition des infractions non intentionnelles*. (mis à jour le 2 février 2003), disponible sur internet : <http://www.jurisques.com/jfcelu.htm>

- LEXINTER. *Le droit sur le net*. (visité le 13 août 2007). disponible sur internet : [http://www.lexinter.net/JF/droit\\_la\\_responsabilité.htm](http://www.lexinter.net/JF/droit_la_responsabilité.htm)
- WIKIPEDIA. *L'encyclopédie libre* (visité le 4 septembre 2007). disponible sur internet : <http://fr.wikipedia.org/wiki/Management>

## **TEXTES LÉGISLATIFS**

- RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Journal officiel, du 14 juillet 1983, 2174
- RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. loi n° 96-392 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudance ou de négligence. Journal officiel, n° 112 du 14 mai 1996, 7211
- RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, Journal officiel, n° 159 du 11 juillet 2000, 10484
- RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, Journal officiel, n° 59 du 10 mars 2004, 4567
- RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et handicapées. Journal officiel, n° 151 du 1<sup>er</sup> juillet 2004, 11944
- RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. loi n° 2004-626 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et handicapées (rectificatif). Journal officiel, n° 276 du 27 novembre 2004, 20151

## **TEXTES RÉGLEMENTAIRES**

- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR. Arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public. Journal officiel, du 14 août 1980, 7363
- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR. Arrêté du 23 mai 1989, portant approbation de dispositions complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public ; Journal officiel, du 14 juin 1989, 7383
- MINISTÈRE DU TRAVAIL ET DES AFFAIRES SOCIALES. Arrêté du 6 août 1996 relatif aux risques d'incendie et de panique dans les établissements publics de santé et

les institutions sociales et médico-sociales publiques, Journal officiel, n°190 du 15 août 1996, 12391

- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR. Arrêté n°18 du 19 novembre 2001 portant approbation de dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel, n° 31 du 6 février 2002, 2400
- MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES. Arrêté n°10 du 2 mai 2005 relatif aux missions, à l'emploi et à la qualification du personnel permanent des services de sécurité incendie des établissements recevant du public et des immeubles de grande hauteur. Journal officiel, n°121 du 26 mai 2005, 9074

## **CODES**

- CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION, article n° R.123-2, paragraphe 1
- CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION, article n° R.123-2, paragraphe 2
- CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION, articles n° R.123-18 et R.123-19

---

## Liste des annexes

---

- **ANNEXE I** : Ratios relatifs à l'analyse financière de l'EHPAD « La pie voleuse » (logiciel ANADES)
- **ANNEXE II** : Consignes de sécurité incendie
- **ANNEXE III** : Pages du livret d'accueil du personnel relatives à la sécurité incendie
- **ANNEXE IV** : Protocole de présentation des mesures générales de sécurité incendie aux nouveaux arrivants

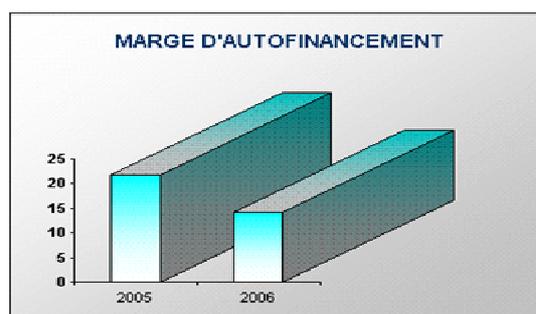
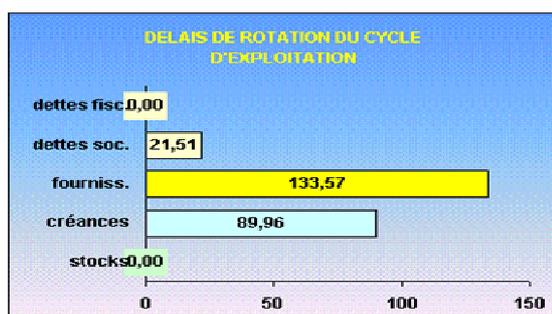
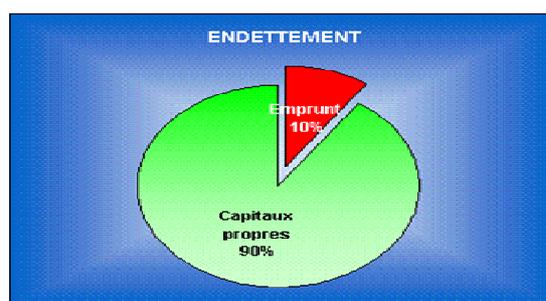
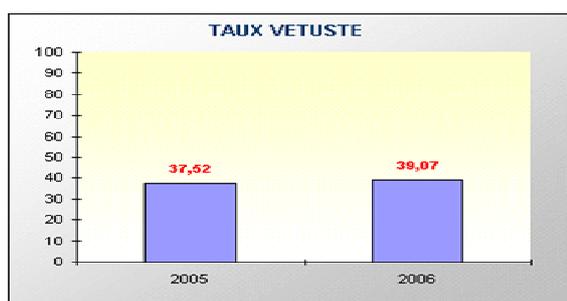
# ANNEXE I : Ratios relatifs à l'analyse financière de l'EHPAD « La pie voleuse » (logiciel ANADES)

## RATIOS

## ANADES

Vue graphiques ratios clés

	2005	2006
<b>STRUCTURE FINANCIERE</b>		
1) ENDETTEMENT	12,2%	9,7%
2) APUREMENT DE LA DETTE	6,76	8,73
3) VETUSTE DES IMMOBILISATIONS	37,5%	39,1%
- Constructions	38,4%	39,9%
- Installations techniques, matériel, outillage	69,7%	63,1%
- Autres	9,6%	13,4%
4) FDR en jours d'exploitation	151,45	126,62
- Réserves de trésorerie en jours d'exploitat°	45,73	44,86
5) BFR en jours d'exploitation	14,74	58,90
<b>CYCLE D'EXPLOITATION</b>		
6) VALEUR TECHNIQUE DU LIT (PLACE)	71 218	73 012
7) ROTATION DES STOCKS		
8) ROTATION CREANCES D'EXPLOITATION	59,4 j	<b>90,0 j</b>
9) ROTATION DETTES D'EXPLOITATION	<b>131,2 j</b>	<b>133,6 j</b>
10) ROTATION DETTES SOCIALES	1,8 j	21,5 j
11) ROTATION DETTES FISCALES		
<b>12) CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT</b>	<b>173 070</b>	<b>111 297</b>
<b>TRESORERIE</b>		
12) TRESORERIE en jours d'exploitation	137,0	68,0
- Liquidités en jours d'exploitation	137,0	68,0
13) RATIO DE TRESORERIE RELATIVE	4,1	4,8



## ANNEXE II : Consignes de sécurité incendie

Objet : **FONCTIONNEMENT DU TABLEAU D'ALARME**

Application : ensemble du personnel

### IDENTIFICATION DES COULEURS

-  Orange : ce voyant indique un problème technique du système
-  Rouge : ce voyant indique une alarme feu

### CONDUITE A TENIR SUITE A UNE ALARME SONORE

1. Suite à une alarme sonore et à l'allumage d'un voyant orange  :
  -  Il s'agit d'un incident technique
2. Suite à une alarme sonore et à l'allumage d'un voyant rouge  :
  -  Il s'agit d'une alarme **FEU**
  -  Appliquer la consigne **EN CAS D'INCENDIE**

# CONSIGNES DE SECURITE INCENDIE

Objet : **ALARME INCENDIE**

Application : ensemble du personnel

1. Dès l'audition du signal sonore de l'alarme incendie et l'allumage du voyant Rouge ● se rendre devant le tableau d'alarme.
2. Lire l'adresse indiquée sur l'écran.
3. Se rendre sur les lieux de l'alarme.
4. **Si rien à signaler :**

Réarmer la centrale d'alarme incendie, et le cas échéant les portes coupe-feu, les clapets coupe-feu et les dispositifs de désenfumage.

5. **Si FEU :**

Appliquer la consigne **EN CAS D'INCENDIE**

# CONSIGNES DE SECURITE INCENDIE

Objet : **EN CAS D'INCENDIE**

Application : Par l'ensemble du personnel du service.

DONNEZ OU FAITES DONNER

**L'ALERTE**

téléphone n° **18**

**SORTEZ LES PERSONNES**

qui se trouvent à l'intérieur du local sinistré, ou les plus exposées au feu en les aidant ou en les transportant

**COMPARTIMENTEZ**

en fermant toutes les portes des circulations, des chambres et des bureaux

**MISE EN SECURITE**

transférer les résidents vers la zone voisine franchir les portes coupe-feu. Comptez le nombre de personnes qui vous accompagnent.

**EXTINCTION DU FEU**

au moyen des extincteurs appropriés.

**VOUS NE POUVEZ ETEINDRE**

isolez le local en fermant la ou les portes

**LE FEU AVEC 1 EXTINCTEUR**

ne retournez jamais dans ce local

**A L'ARRIVEE DES SECOURS**

renseignez-les sur les dispositions prises, indiquez le lieu de l'incendie et le nombre de personnes restant dans la zone sinistrée

## ANNEXE III : Pages du livret d'accueil du personnel relatives à la sécurité incendie

### *La sécurité incendie*

#### Vous devez rencontrer le référent sécurité incendie

Dans les jours suivant votre arrivée à la Maison de retraite, vous devez prendre rendez-vous avec le référent sécurité incendie (demander son nom à l'accueil) : il vous donnera les informations indispensables relatives à la sécurité incendie et vous montrera les gestes à effectuer en cas de déclenchement de l'alarme.

#### Consignes générales : IL NE FAUT PAS...

- Fumer dans les locaux et dans les chambres.
- Utiliser des prises multiples (en cas d'absolue nécessité, utiliser des prises NF avec un interrupteur « rouge »).
- Entreposer des objets ou du matériel qui gêneraient le passage dans les circulations et devant les portes coupe-feu.
- Réparer, ouvrir un appareil électrique, une prise ou tout objet sous tension.

## Consignes en cas d'incendie

**L'ALERTE**

téléphone n° **018**

**SORTEZ LES PERSONNES**

qui se trouvent à l'intérieur du local sinistré, ou les plus exposées au feu en les aidant ou en les transportant.

**COMPARTIMENTEZ**

en fermant toutes les portes des circulations, des chambres et des bureaux.

**MISE EN SECURITE**

transférez les résidents vers la zone voisine, après les portes coupe-feu. Comptez le nombre de personnes qui vous accompagnent.

**EXTINCTION DU FEU**

au moyen des extincteurs appropriés.

**SI VOUS NE POUVEZ ETEINDRE LE FEU AVEC 1 EXTINCTEUR**

isolez le local en fermant la ou les portes  
Ne retournez jamais dans ce local.

**A L'ARRIVEE DES SECOURS**

renseignez-les sur les dispositions prises, indiquez le lieu de l'incendie et le nombre de personnes restant dans la zone sinistrée.

## ANNEXE IV : Protocole de présentation des mesures générales de sécurité incendie aux nouveaux arrivants

### PROTOCOLE DE PRESENTATION DES MESURES GENERALES DE SECURITE INCENDIE *NOUVEAUX ARRIVANTS*

#### Présentation des modalités de mise en sécurité des personnes

- Principes généraux de mise en sécurité :
  - **Le compartimentage** : la zone où a lieu le feu ou les fumées toxiques est isolée automatiquement par les portes coupe-feu. Les autres parties de l'établissement sont alors en sécurité.
  - **L'évacuation horizontale** : le personnel doit conduire les résidents dans les zones qui ne sont pas touchées par le feu ou les fumées, en restant sur l'étage où ils se trouvent ; et attendre l'arrivée des pompiers.
  - **Le désenfumage** : il se déclenche automatiquement afin d'aspirer les fumées toxiques vers l'extérieur.
  
- Les portes coupe-feu : elles se ferment automatiquement lors de la détection de fumées dans les couloirs.

#### Présentation du fonctionnement de la centrale incendie (se rendre dans la salle de soins)

- Explication du fonctionnement du tableau d'alarme  
Montrer et lire la fiche « FONCTIONNEMENT DU TABLEAU D'ALARME ».
  
- Explication du fonctionnement de l'alarme générale sélective

Quand de la fumée est détectée par un détecteur de fumée ou qu'un boîtier d'alarme a été brisé, une alarme générale sélective se déclenche au niveau de la centrale incendie. Cette alarme est entendue dans l'établissement. Mais elle ne sert qu'à avertir le personnel qu'il y a un problème.

Montrer et lire la fiche « ALARME INCENDIE ».

➤ Explication du fonctionnement de la localisation du lieu sinistré :

Lire la légende inscrite sous le voyant allumé. Se reporter aux plans affichés près de la centrale et appliquer la procédure décrite dans la fiche « ALARME INCENDIE ».

Rappel des consignes générales de sécurité :

IL NE FAUT PAS...

- ***Entreposer des objets ou du matériel qui gêneraient le passage dans les circulations et devant les portes coupe-feu .***
- Fumer dans les locaux et dans les chambres.
- Utiliser des prises multiples (en cas d'absolue nécessité, utiliser des prises NF avec un interrupteur « rouge »).
- Réparer ou ouvrir un appareil électrique, une prise ou tout objet sous tension.