

INB

Élaboration d'une décision réglementaire ou d'un guide de l'ASN

Modalités de concertation avec les parties prenantes et le public

GUIDE N° 25

Version du 27/10/2016



Préambule

La collection des guides de l'ASN regroupe les documents à destination des professionnels intéressés par la réglementation en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection (exploitants, utilisateurs ou transporteurs de sources de rayonnements ionisants, professionnels de santé).

Ces guides sont disponibles sur le site Internet de l'ASN.

Ce guide explicite le cadre et le processus selon lequel les exploitants et industriels concernés, ainsi que les autres parties prenantes, sont invités à participer à l'élaboration des projets de décisions réglementaires ou de guides externes de l'ASN concernant les installations nucléaires de base (INB).



Sommaire

1. INTRODUCTION	4
1.1. CONTEXTE DU PRESENT GUIDE	4
1.2. OBJECTIF DU PRESENT GUIDE	4
1.3. CHAMP D'APPLICATION	5
2. DECISIONS REGLEMENTAIRES ET GUIDES DE L'ASN	6
2.1. ROLE DE L'ASN DANS L'ELABORATION DE LA REGLEMENTATION	6
2.2. DECISIONS REGLEMENTAIRES DE L'ASN	7
2.3. GUIDES DE L'ASN	7
2.4. OBJECTIFS DE L'ASN EN MATIERE D'ELABORATION DE SES TEXTES	8
3. PARTICIPATION DES PARTIES PRENANTES	9
3.1. OBJECTIFS DE L'ASN EN MATIERE DE PARTICIPATION DES PARTIES PRENANTES A L'ELABORATION DE SES TEXTES	9
3.2. EXPLOITANTS ET INDUSTRIELS CONCERNES	9
3.1. GOUVERNEMENT, INSTITUTIONS ET EXPERTS TECHNIQUES	9
3.2. INSTANCES CONSULTATIVES OU DE CONCERTATION	10
3.3. PUBLIC, ASSOCIATIONS ET REPRESENTANTS DE SALARIES	10
4. DOCUMENTS DE CADRAGE ET DE SUIVI	10
4.1. DOCUMENT D'ORIENTATION ET DE JUSTIFICATION	10
4.1.1 DOCUMENT D'ORIENTATION ET DE JUSTIFICATION PRELIMINAIRE	10
4.1.2 DOCUMENT D'ORIENTATION ET DE JUSTIFICATION (COMPLEMENTS)	11
4.2. ANALYSE D'IMPACT	12
4.3. ANALYSE DU RETOUR D'EXPERIENCE	12
5. PROCESSUS D'ELABORATION D'UN TEXTE	13
5.1. ÉTAPE 1 : PROGRAMME	14
5.2. ÉTAPE 2 : CADRAGE PREALABLE	15
5.2.1 ELABORATION DU PROJET DE DOCUMENT D'ORIENTATION ET DE JUSTIFICATION PRELIMINAIRE.....	15
5.2.2 CONSULTATION SUR LE PROJET DE DOCUMENT D'ORIENTATION ET DE JUSTIFICATION PRELIMINAIRE ..	15
5.2.3 PUBLICATION DU DOCUMENT D'ORIENTATION ET DE JUSTIFICATION PRELIMINAIRE	16
5.3. ÉTAPE 3 : PROJET DE TEXTE	16
5.3.1 ELABORATION DU PROJET DE TEXTE.....	16
5.3.2 CONSULTATIONS SUR LE PROJET DE TEXTE ET ELABORATION DE L'ANALYSE D'IMPACT.....	16
5.3.3 CONSULTATION DU CSPRT POUR CERTAINES DECISIONS.....	17
5.3.4 ACTUALISATION ET PUBLICATION DU DOCUMENT D'ORIENTATION ET DE JUSTIFICATION AINSI QUE DE L'ANALYSE D'IMPACT	17
5.4. ÉTAPE 4 : SIGNATURE	17
5.5. ÉTAPE 5 : HOMOLOGATION MINISTERIELLE DES DECISIONS	17
5.6. ÉTAPE 6 : PUBLICATION ET DIFFUSION	17
5.7. ÉTAPE 7 : RETOUR D'EXPERIENCE	18
6. ANNEXE : ARTICLES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES CITES DANS CE GUIDE ...	19

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte du guide

Depuis plusieurs années et en lien avec les ministères en charge de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, l'ASN est engagée dans un travail de refonte de la réglementation dans le but notamment de :

- mettre à jour et, le cas échéant, renforcer des exigences parfois anciennes pour prendre en compte les avancées en matière de sécurité nucléaire ainsi que les recommandations, normes ou niveaux de référence internationaux,
- valoriser des bonnes pratiques d'exploitants déjà mises en œuvre et, le cas échéant, donner un caractère réglementaire aux objectifs associés avec une approche proportionnée aux enjeux,
- disposer de textes clairs et complets qui regroupent des informations jusqu'alors morcelées dans plusieurs textes réglementaires ou individuels, avec un objectif de simplification¹.

Les évolutions réglementaires sont parfois accompagnées par l'élaboration de guides de l'ASN, non opposables et destinés à favoriser la connaissance de la réglementation et des attentes de l'ASN. Les parties prenantes sont encouragées par l'ASN à participer à l'élaboration de la réglementation et de ces guides.

L'ASN accorde une place importante à la concertation dans le processus d'élaboration de ses décisions réglementaires et de ses guides (§ 3.1). Dans ce guide, les parties prenantes s'entendent comme les personnes ou organisations concernées par les prises de décision de l'ASN et leurs conséquences (§3.2 à 3.5).

1.2. Objectif du guide

L'objectif du présent guide est d'explicitier le cadre et le processus selon lequel les exploitants et industriels concernés, ainsi que les autres parties prenantes intéressées, participent à l'élaboration des projets de décisions réglementaires ou de guides externes de l'ASN concernant les installations nucléaires de base (INB).

Il permet également d'expliquer et faire connaître les principales orientations de l'ASN en la matière :

- améliorer l'implication, dès le début du processus d'élaboration, des parties prenantes,
- renforcer le cadrage initial pour l'élaboration d'un projet de texte réglementaire ou de guide et communiquer dès le début du processus sur les orientations et les objectifs associés,
- développer une analyse des impacts des projets de texte,
- accompagner et suivre la mise en œuvre des textes réglementaires par l'élaboration de guides à destination des exploitants et industriels concernés et par la réalisation d'un retour d'expérience après quelques années d'application,
- optimiser l'articulation de l'ensemble des textes (arrêtés, décisions réglementaires et guides),

¹ **Objectif de simplification du droit existant** tel que prévu par la circulaire du Premier Ministre du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation



- améliorer l'intégration, dans le référentiel français, des normes internationales telles que celles édictées par l'AIEA² ainsi que les recommandations et niveaux de référence de la CIPR³ ou de WENRA⁴,
- favoriser la cohérence des régimes des installations nucléaires de base (INB) et des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) pour les équipements comparables,
- prendre en considération, de manière transparente, d'éventuelles difficultés de mise en œuvre de la réglementation en prévoyant des dispositions transitoires et les cas pouvant faire l'objet de dispositions dérogatoires.

Le processus d'élaboration d'une décision réglementaire ou d'un guide de l'ASN présenté dans ce guide est notamment cohérent avec celui appliqué par l'AIEA pour l'élaboration de ses normes appelées « Safety Standards ».

1.3. Champ d'application

Le présent guide traite de la participation des exploitants et industriels concernés ainsi que des autres parties prenantes intéressées à l'élaboration des **décisions réglementaires et des guides de l'ASN** relatifs aux installations nucléaires de base. Dans le cas de l'élaboration des guides de l'ASN, certains principes de ce document peuvent être adaptés pour tenir compte de leur caractère non prescriptif.

Dans la suite de ce document, le mot « **texte** » désigne ainsi un guide de l'ASN (à diffusion externe) ou une décision de l'ASN à caractère réglementaire applicable aux INB.

Ce guide ne traite notamment pas de :

- la contribution de l'ASN et des parties prenantes à l'élaboration des lois, des décrets, des arrêtés, des circulaires, des normes ou codes,
- l'élaboration de procédures internes rédigées par l'ASN dans le cadre des processus d'assurance de la qualité et concernant son propre fonctionnement,
- la participation à l'élaboration de décisions individuelles applicables à un ou plusieurs exploitants ou industriels nommément désignés, comme par exemple, les décisions de l'ASN fixant des prescriptions techniques en application de l'article 18 du décret du 2 novembre 2007 ou les décisions individuelles relatives à la sûreté des transports de substances radioactives,
- l'élaboration de textes relatifs à des activités nucléaires autres que la conception, la construction, le fonctionnement, la mise à l'arrêt définitif, le démantèlement, l'entretien et la surveillance des installations nucléaires de base (INB).

Pour les décisions réglementaires ou les guides de l'ASN dont l'élaboration est en cours lors de la publication de ce guide, des modalités spécifiques, reprenant tout ou partie des principes présentés dans ce guide, seront définies, au cas par cas, en fonction notamment de l'avancement des travaux.

² L'**Agence Internationale de l'énergie atomique (AIEA)** est une organisation intergouvernementale créée en 1957, qui fait partie de l'Organisation des Nations unies et dont le rôle est de favoriser l'utilisation pacifique de l'énergie atomique dans le monde tout en contrôlant les engagements pris par les États au titre du traité de non-prolifération des armes nucléaires.

³ Créée en 1928, la **CIPR (commission internationale de protection radiologique)** est une organisation non-gouvernementale dont l'objectif est d'apprécier l'état des connaissances sur les effets des rayonnements. Elle émet des recommandations sur les règles de protection et les niveaux d'exposition à ne pas dépasser.

⁴ Créée à l'initiative de l'ASN, en février 1999, **WENRA (Western European Nuclear Regulators' Association)** rassemble les responsables des Autorités de sûreté nucléaire des 18 pays européens dotés de réacteurs électronucléaires.



2. DECISIONS REGLEMENTAIRES ET GUIDES DE L'ASN

2.1. Rôle de l'ASN dans l'élaboration de la réglementation

La législation en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection est principalement regroupée dans les codes de l'environnement, de la santé publique et du travail⁵. La réglementation générale dans ces domaines est établie par des décrets⁶, des arrêtés ministériels pris en application de l'article L. 593-4 du code de l'environnement⁷ et de l'article 3 du décret n° 2007-1557 du 2 novembre 2007 modifié⁷, ainsi que par des décisions réglementaires prises en application de l'article L. 592-20 du code de l'environnement⁷. La réglementation française en matière d'TNB découle notamment des règles adoptées au niveau de l'Union européenne, en particulier des règlements et directives communautaires. Elle s'appuie aussi sur des normes internationales telles que celles publiées par l'AIEA ainsi que sur les recommandations et niveaux de référence édictés par la CIPR ou par WENRA.



* Règles fondamentales de sûreté.

Au regard de ses compétences et de ses missions, l'ASN contribue à l'élaboration et à la mise en œuvre de la réglementation en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection :

- en proposant au Gouvernement des projets de décret ou d'arrêté ministériel et, conformément à l'article L. 592-25 du code de l'environnement, en étant obligatoirement consultée sur les projets relatifs à la sécurité nucléaire (le présent guide ne traite pas de ce point),
- en établissant des **décisions réglementaires à caractère technique**, soumises à l'homologation du Gouvernement, qui sont destinées à compléter les modalités d'application des décrets et arrêtés,
- en élaborant et diffusant des **guides qui n'ont pas de caractère juridiquement** contraignant mais qui ont pour objet, sous forme de recommandations, d'explicitier la réglementation ou ses objectifs et de décrire les pratiques que l'ASN juge satisfaisantes.

⁵ Elle est principalement issue de la codification des lois du 13 juin 2006, dite « loi TSN » et du 28 juin 2006, dite « loi déchets », et de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

⁶ Notamment le décret du 2 novembre 2007 [] relatif aux installations nucléaires de base et au contrôle, en matière de sûreté nucléaire, du transport de substances radioactives.

⁷ Rappel de cet article en annexe

2.2. Décisions réglementaires de l'ASN

Les décisions réglementaires, à caractère technique, prises par l'ASN complètent les modalités d'application des décrets et arrêtés. Elles ont une portée générale et sont juridiquement opposables à tous les exploitants ou industriels concernés. En particulier, l'élaboration de ces décisions est encadrée par le code de l'environnement :

- Conformément à l'article L. 592-20 du code de l'environnement⁷ et à l'article 3 du décret du 2 novembre 2007⁷, elles sont soumises à une **homologation ministérielle** et, à la demande de l'ASN, à une consultation préalable du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT) ;
- Conformément à l'article L. 120-1 du code de l'environnement⁷, les projets de décisions réglementaires de l'ASN doivent faire l'objet d'une **mise à disposition du public par voie électronique** pendant au moins trois semaines durant lesquelles les parties prenantes intéressées peuvent formuler leurs observations. Cet article retranscrit et précise les conditions de mise en œuvre du principe selon lequel « *toute personne a le droit [...] de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* » prévu par la charte de l'environnement et qui découle notamment de la convention d'Aarhus⁸.

2.3. Guides de l'ASN

Les guides de l'ASN sont des **outils d'accompagnement** destinés aux exploitants et industriels dont les activités sont contrôlées par l'ASN et d'information à destination des autres parties prenantes. Il s'agit de documents **juridiquement non contraignants** et qui ne doivent pas être confondus avec les textes à caractère réglementaire (tels que les décrets, les arrêtés, les décisions...) ou procédural (tels que des formulaires ou des notices pour des démarches administratives).

Les guides facilitent la mise en œuvre de pratiques que l'ASN juge satisfaisantes pour garantir un niveau de risque aussi bas que possible dans des conditions économiquement acceptables. Ils permettent une réglementation comprise, partagée et intégrée et ont pour but :

- d'explicitier la réglementation et ses objectifs, ainsi que de fournir l'interprétation retenue par l'ASN des dispositions qui y figurent,
- de proposer des méthodes et procédures, de faire référence à des normes et de présenter des modalités préconisées par l'ASN pour atteindre les objectifs fixés par les textes législatifs et réglementaires,
- de préciser les critères d'appréciation par l'ASN des dossiers des exploitants qu'elle instruit,
- de formuler des recommandations et de diffuser les bonnes pratiques issues du retour d'expérience.

Les guides de l'ASN constituent une collection numérotée de documents de communication externe. Une ligne éditoriale et une charte graphique spécifiques aux guides externes sont utilisées par l'ASN afin d'instaurer des repères de lecture et les rendre immédiatement identifiables.

Autant que possible, un projet de guide est élaboré en même temps que le projet de texte réglementaire auquel il se rapporte ou dans les années suivantes. Dans le cadre de la restructuration actuelle de la réglementation technique générale applicable aux INB, les règles fondamentales de sûreté (RFS) ont vocation à être progressivement remplacées par des guides de l'ASN.

⁸ La **Convention d'Aarhus** a été signée en 1998 notamment par la France et plusieurs Etats membres de l'Union européenne. Elle traite de l'accès à l'information, de la participation du public au processus décisionnel et de l'accès à la justice en matière d'environnement. Elle a notamment été transposée en droit communautaire et dans le droit français.



Bien qu'aucune exigence réglementaire ne l'impose, l'ASN consulte et implique les parties prenantes concernées dans le processus d'élaboration de ses guides. Certains guides font l'objet d'une rédaction conjointe entre l'ASN et l'IRSN notamment lorsqu'ils présentent une composante technique particulière ou très marquée. Les exploitants d'installations nucléaires et, plus généralement, les industriels concernés sont également invités à rédiger leurs propres guides professionnels pour l'application de la réglementation, étant entendu que, d'une manière générale, l'ASN ne prévoit pas de « valider » ces guides.

2.4. Objectifs de l'ASN en matière d'élaboration de ses textes

Dans l'élaboration de ses décisions réglementaires et de ses guides, l'ASN veille⁹ notamment à la mise en œuvre d'une réglementation :

- **claire**, pour être comprise par tous et appliquée sans difficulté d'interprétation,
- **structurée**, pour éviter les redondances (notamment avec les normes) ou le morcellement des prescriptions dans de nombreux textes réglementaires ou individuels,
- **proportionnée** aux enjeux de protection des intérêts visés à l'article L. 593-1 du code de l'environnement afin de garantir un niveau de risque aussi bas que possible dans des conditions économiquement acceptables,
- **cohérente** avec les normes internationales telles que celles édictées par l'AIEA et les recommandations et niveaux de référence édictés par la CIPR ou par WENRA,
- **applicable**, c'est-à-dire conçue pour permettre aux exploitants et industriels concernés d'assurer au mieux leur responsabilité et de prendre en compte, le plus tôt possible, les objectifs de la réglementation et ses conséquences dans la définition de leurs orientations,
- **actualisée** pour prendre en compte les améliorations des techniques disponibles
- définie préférentiellement sous forme d'**obligation de résultats**. Quand la définition de moyens apparaît nécessaire (notamment pour que les exigences réglementaires soient précises et contrôlables), elle doit être précédée de l'exposé des résultats attendus. Dans un tel cas et pour éviter de bloquer d'éventuelles évolutions techniques, la réglementation doit, sauf exception, permettre le recours à des moyens alternatifs dont les exploitants justifient l'équivalence.

La constitution d'un cadre réglementaire complet doit permettre de limiter les prescriptions relevant de décisions individuelles de l'ASN aux seuls cas où elles ne sont pas généralisables avec une approche proportionnée. Les dispositions génériques figurant actuellement dans les prescriptions individuelles seront progressivement intégrées dans la réglementation générale et les décisions individuelles seront dès lors recentrées sur les particularités propres à chaque installation. Le développement du cadre réglementaire général devrait permettre de réduire le nombre de procédures ou démarches individuelles auxquelles les exploitants et industriels sont soumis. La publication de décisions réglementaires ou de guides doit aussi permettre de clarifier les attentes de l'ASN vis-à-vis des dossiers présentés par les exploitants et industriels et d'en faciliter la recevabilité et l'instruction.

⁹ Note de « politique générale de l'ASN en matière de réglementation » publiée sur son site Internet.



3. PARTICIPATION DES PARTIES PRENANTES

3.1. Objectifs de l'ASN en matière de participation des parties prenantes à l'élaboration de ses textes

L'ASN accorde une place importante à la concertation dans le processus d'élaboration de ses décisions réglementaires et de ses guides. **Elle favorise la participation des parties prenantes, dès le début de la démarche**, afin de faciliter leur appropriation de ces textes et la prise en compte de leurs contributions et observations dès le stade de définition des orientations des textes. Une large participation permet de prendre en considération, dans l'élaboration des textes, les intérêts et contraintes de l'ensemble des parties prenantes et également de valoriser des compétences et contributions variées. Une gouvernance ouverte et élargie favorise également l'acceptation, la mise en œuvre et la pérennité des dispositions introduites par les textes ainsi élaborés ainsi que la transparence en matière de sûreté nucléaire.

Les observations reçues lors des consultations sur les projets de texte ou les documents d'orientation et de justification (cf. § 4.1) sont **toutes publiées sur le site Internet de l'ASN** même si elles n'ont pas été transmises par l'intermédiaire de ce site, à l'exception des indications susceptibles de porter atteinte au secret de la défense nationale, de faciliter la réalisation d'actes pouvant porter atteinte à la santé, la sécurité ou la salubrité publique ou de porter atteinte au secret en matière industrielle ou commerciale qui peuvent être transmises par courrier confidentiel séparé. La prise en compte des observations reçues est formalisée dans le document d'orientation et de justification (cf. § 4.1.2).

3.2. Exploitants et industriels concernés

Les **exploitants d'installations nucléaires de base** et les **industriels concernés** sont associés à l'élaboration d'un texte et de ses documents de cadrage (cf. § 4). En particulier, ils ont la possibilité :

- de participer à des échanges réguliers sur le programme d'élaboration des textes (cf. § 5.1),
- de participer, à la demande de l'ASN, à des échanges techniques préliminaires à l'élaboration des documents de cadrage et des textes, puis de faire part de leurs observations lors des consultations sur ces documents ou textes,
- de contribuer à l'élaboration de l'analyse d'impact et du retour d'expérience.

Les étapes auxquelles les exploitants et industriels concernés peuvent participer sont décrites de manière détaillée au chapitre 5 du présent guide.

3.3. Administrations et experts techniques

Le Gouvernement et ses administrations ainsi que certains experts et institutions sont impliqués dans le processus de cadrage et d'élaboration des décisions réglementaires et de guides de l'ASN relevant de leur compétence :

- Les ministres en charge de la sûreté nucléaire et de la radioprotection homologuent les décisions réglementaires de l'ASN. Ils s'appuient à cet effet sur la Direction générale de la prévention des risques (**DGPR**) et, au sein de celle-ci, sur la Mission sûreté nucléaire et radioprotection (**MSNR**). L'ASN tient cette direction générale régulièrement informée lors de la rédaction des projets de décisions ou de guides et lui communique notamment les documents de cadrage aux différents stades de leur évolution ;
- D'autres administrations, telles que la Direction générale de l'énergie et du climat (**DGEC**) ou la Direction générale du travail (**DGT**), ainsi que l'Autorité de sûreté nucléaire de défense (**ASND**) sont consultées sur les projets de texte et les documents de cadrage préalable qui traitent de sujets liés à leur compétence et peuvent être invitées à contribuer à leur élaboration ;



- L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (**IRSN**) peut apporter son appui technique à l'ASN pour l'élaboration des textes et est consulté sur les projets de décisions ou de guides de l'ASN. D'autres experts nationaux ou internationaux peuvent également être sollicités.

3.4. Instances consultatives ou de concertation

En fonction de l'objet et de la nature du projet de texte, l'avis d'instances consultatives ou de concertation peut être sollicité à la demande de l'ASN :

- Le Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (**CSPRT**) peut être consulté par l'ASN sur ses projets de décisions à caractère réglementaire. Le CSPRT se réunit environ une fois par mois. Sa composition ainsi que son fonctionnement sont fixés par les articles D. 510-1 à D. 510-5 du code de l'environnement ;
- Les groupes permanents d'experts (**GPE**) peuvent se réunir à la demande de l'ASN pour rendre un avis sur les projets de dispositions particulièrement complexes d'un point de vue technique ;
- Les commissions locales d'information (**CLI**) peuvent être consultées, le cas échéant par l'intermédiaire de l'Association nationale des commissions et comités locaux d'information (**ANCCLI**) ;
- Le Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (**HCTISN**), instance de concertation et de débat sur les risques liés aux activités nucléaires et leurs impacts, peut être sollicité ou se saisir de tous sujets dans ces domaines notamment ceux relatifs à la transparence et à l'accessibilité à l'information associée.

3.5. Public, associations et représentants de salariés

D'autres parties prenantes sont invitées à participer au processus d'élaboration des décisions réglementaires ou des guides de l'ASN et de leurs documents de cadrages, notamment les **associations** de protection de l'environnement et les **organisations syndicales** de salariés ainsi que le **public** lors de leur mise à disposition sur le site Internet de l'ASN.

4. DOCUMENTS DE CADRAGE ET DE SUIVI

L'élaboration d'un texte par l'ASN s'inscrit dans le cadre d'un programme général qui analyse les besoins (cf. §5.1) et les options possibles. Elle est accompagnée par l'élaboration de **3 documents de cadrage et de suivi** (document d'orientation et de justification, analyse d'impact et analyse du retour d'expérience) qui sont présentés dans ce chapitre et dont les étapes d'élaboration sont décrites au chapitre 5.

4.1. Document d'orientation et de justification

4.1.1 Document d'orientation et de justification préliminaire

Le document d'orientation et de justification préliminaire est créé avant la rédaction d'un texte. Son contenu est adapté en fonction de la nature du texte (décision ou guide) et proportionné à son objet, traitant au cas par cas de la globalité du texte ou apportant des justifications détaillées pour chaque chapitre ou article prévu.

Le document d'orientation et de justification préliminaire présente :

- l'**objet** du texte (sujets couverts) et sa **nature** (décision, guide...),



- les **types d'installations ou d'activités** visées par le texte, avec les distinctions de catégories d'installations éventuellement nécessaires pour une approche proportionnée aux enjeux,
- les **objectifs du texte** avec les raisons de son élaboration ou de sa modification,
- les **textes réglementaires et les guides, associés ou en lien**, qu'ils soient existants ou en projet (cadre réglementaire amont, textes de déclinaison à créer ou modifier...). Si un texte de même niveau traite déjà des questions faisant l'objet du projet, le document précise s'il est prévu de l'abroger ou de le regrouper avec le texte en projet dans un objectif de simplification¹⁰,
- la **prise en compte des normes internationales** telles que celles édictées par l'AIEA ainsi que les recommandations et niveaux de référence édictés par la CIPR ou par WENRA,
- le **sommaire ou plan prévisionnel** du texte avec, pour chaque partie, un **exposé des motifs** (pour expliquer son intérêt ainsi que les éléments de droit sur lesquels il est fondé) et la **justification préliminaire des dispositions** prévues (notamment par rapport à d'autres options envisageables ou utilisées à l'étranger) et, en particulier, les possibilités d'utilisation de moyens alternatifs équivalents si certaines dispositions ne peuvent pas être explicitées uniquement sous forme d'objectifs de résultats,
- l'éventuelle **période transitoire** prévue avant l'entrée en vigueur de certains points,
- le **caractère transposable** aux INB des dispositions applicables aux ICPE comparables (applicabilité technique aux INB des exigences prescrites aux ICPE de même nature)¹¹,
- l'**organisation** retenue pour élaborer le texte (groupe de travail, parties prenantes extérieures à impliquer...),
- les **étapes d'élaboration** et de validation ainsi que les consultations obligatoires ou jugées opportunes (dans le cas de l'élaboration d'un projet de guide, le document d'orientation et de justification pourra préciser les éventuelles étapes prévues au §5 du présent guide qui ne seront pas mises en œuvre ou qui seront adaptées),
- le **calendrier prévisionnel** des principales étapes d'élaboration jusqu'à la publication et l'entrée en vigueur du texte.

Dans le cas d'une décision réglementaire, le document d'orientation et de justification préliminaire présente également les principales contraintes nouvelles ou simplifications prévues par le projet de texte.

Lorsque plusieurs projets de textes sont élaborés concomitamment et de manière coordonnée sur un même sujet, ils peuvent faire l'objet d'un même document d'orientation et de justification préliminaire.

4.1.2 Document d'orientation et de justification (compléments)

Au cours des différentes étapes d'élaboration du texte (cf. §5) et jusqu'à la signature de celui-ci, le document d'orientation et de justification préliminaire créé avant la rédaction du texte est mis à jour et complété notamment par les éléments suivants :

- la **synthèse des observations reçues** lors des consultations ou mises à disposition sur Internet et leur prise en compte,
- l'**historique** des différentes versions du projet de texte, des étapes d'élaboration et celui des choix faits avec les raisons ayant conduit à écarter, modifier ou ajouter certains éléments.

Ce document ainsi constitué, en fin de processus, devient le document d'orientation et de justification définitif. C'est un document autoportant qui justifie les dispositions retenues et permet d'assurer la traçabilité des choix faits au cours de l'élaboration du texte, notamment pour prendre en compte les observations reçues.

¹⁰ **Objectif de simplification du droit existant** tel que prévu par la circulaire du Premier Ministre du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation

¹¹ La particularité du régime juridique applicable aux INB ne doit pas conduire à ce que des équipements ou installations similaires aux ICPE ne soient pas soumis à des exigences équivalentes.



4.2. Analyse d'impact

L'analyse d'impact préliminaire recense les changements qui seront introduits par le texte par rapport à la situation actuelle et, sur la base de l'identification des contraintes nouvelles ou des simplifications prévues, elle établit une **étude prospective des conséquences** du texte concernant notamment :

- la **protection des intérêts** mentionnés à l'article L. 593-1 du code de l'environnement,
- les **dispositions techniques et organisationnelles que les exploitants et industriels** concernés devront mettre en œuvre, y compris d'un point de vue financier et socio-économique : évolution de l'organisation, des techniques et pratiques (facteurs organisationnels et humains, modifications matérielles, changements dans la qualification des outils de calcul et de modélisation, études à mener...), production documentaire (mise à jour des pièces constituant les dossiers mentionnés aux articles 8, 20, 37 et 43 du décret du 2 novembre 2007 ou du système de gestion intégré, élaboration de nouveaux documents, transmis ou non à l'ASN, tels que des procédures, des modes opératoires ou des bilans périodiques...),
- l'organisation du **contrôle assuré par l'ASN** et les moyens qu'elle devra y consacrer (nouvelles instructions à prévoir ou modification de processus...).

Elle est rédigée par l'ASN, qui se fonde notamment, pour le second point suscité, sur des **contributions que les exploitants d'INB et les industriels** concernés peuvent élaborer et lui transmettre sur la base d'une première version du projet de texte. Dès sa finalisation, elle est **publiée sur le site Internet de l'ASN** puis elle est mise à jour, si nécessaire, au moment de la publication du texte associé. Les indications susceptibles de porter atteinte au secret de la défense nationale, de faciliter la réalisation d'actes pouvant porter atteinte à la santé, la sécurité ou la salubrité publique ou de porter atteinte au secret en matière industrielle ou commerciale figurant dans les contributions des exploitants ne sont pas publiées sur le site Internet de l'ASN.

L'analyse d'impact réalisée à partir d'une première version du projet de texte permet notamment d'identifier les difficultés possibles d'application et les éventuelles adaptations nécessaires ou envisageables (délais d'entrée en vigueur, approche proportionnée selon les types d'installations...).

Sauf cas particulier, les projets de guide, étant donné leur caractère non opposable qui limite leur portée et leurs impacts, ne font pas l'objet de la rédaction d'une analyse d'impact.

4.3. Analyse du retour d'expérience

L'analyse du retour d'expérience de la mise en œuvre d'un texte traite notamment :

- des améliorations vis-à-vis de la **protection des intérêts** mentionnés à l'article L. 593-1 du code de l'environnement (et notamment par comparaison avec celles qui étaient attendues dans l'analyse d'impact),
- de l'**atteinte ou des écarts aux objectifs** initialement visés par le texte,
- des éventuelles **difficultés** associées à l'application du texte (difficultés d'interprétation ou de compréhension, difficultés de mise en conformité des installations vis-à-vis de certaines exigences réglementaires...),
- des **évolutions** des pratiques qui ont découlé de la mise en œuvre du texte,
- des **impacts du texte**, y compris socio-économiques (et notamment par comparaison avec ceux qui étaient attendus dans l'analyse d'impact).

L'analyse du retour d'expérience est rédigée par l'ASN **après quelques années** de mise en œuvre d'un texte sur la base de **contributions que les parties prenantes** ont la possibilité d'élaborer et de transmettre. L'échéance prévue pour la transmission des contributions est annoncée lors de la publication



du texte. Ceci n'exclut pas le fait que les parties prenantes puissent signaler plus rapidement, si nécessaire, d'éventuelles difficultés d'application d'un texte.

L'ASN peut préparer et mettre en ligne sur son site Internet un **questionnaire dédié** destiné à faciliter l'expression des contributions des parties prenantes au retour d'expérience et leur prise en compte. Dans ce cas, les parties prenantes ont également la possibilité d'enrichir leur contribution au retour d'expérience par des commentaires rédigés sous forme libre qui complètent leur réponse au questionnaire.

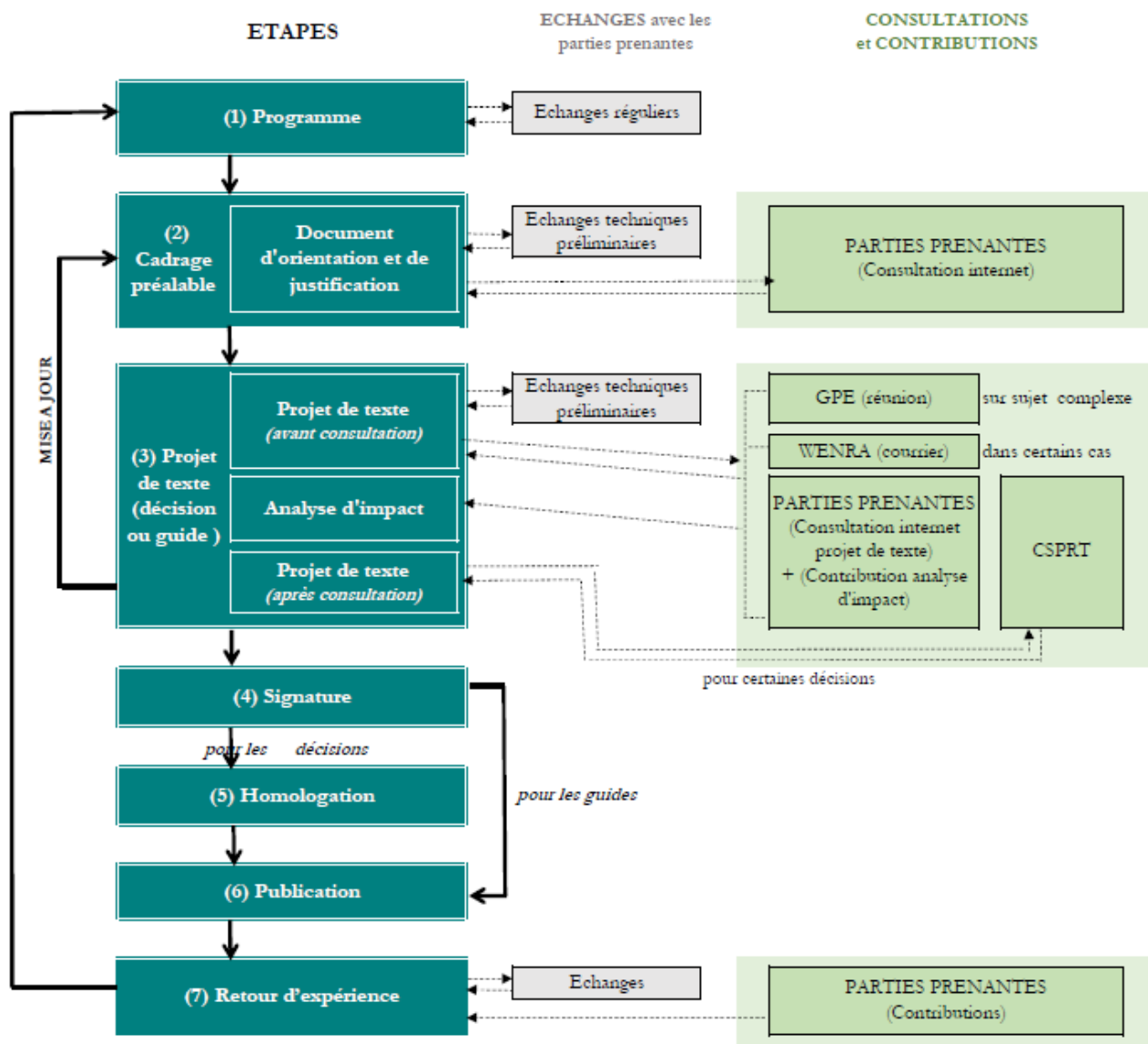
L'analyse du retour d'expérience rédigée par l'ASN est présentée aux parties prenantes ou **publiée sur son site Internet** à l'exception d'informations susceptibles de porter atteinte au secret de la défense nationale, de faciliter la réalisation d'actes pouvant porter atteinte à la santé, la sécurité ou la salubrité publique ou de porter atteinte au secret en matière industrielle ou commerciale figurant dans les contributions des exploitants.

Cette analyse du retour d'expérience permet de statuer sur la nécessité ou non de faire évoluer certaines dispositions du texte. Elle permet ainsi de décider de son éventuelle révision à court terme et de nourrir l'élaboration du programme (cf. §5.1) et la rédaction d'un document d'orientation et de justification (cf. §4.1) pour la prochaine mise à jour du texte.

5. PROCESSUS D'ELABORATION D'UN TEXTE

Le logigramme ci-dessous schématise les étapes de l'élaboration d'une décision ou d'un guide de l'ASN ainsi que les phases associées de participation et de consultation des parties prenantes. Ces informations sont détaillées dans la suite de ce chapitre.





Pour l'élaboration de l'ensemble des documents (document d'orientation et de justification, analyse d'impact, projet de texte...), les différentes **versions successives** sont **indiquées par leur date et leur stade d'élaboration** correspondant aux étapes et sous-étapes décrites dans ce chapitre.

Exemples :

- *projet de document d'orientation et de justification « version du 25/08/15 soumis à consultation des parties prenantes »*
- *projet de décision « version du 03/03/15 soumise à l'avis du CSPRT »*

5.1. Etape 1 : programme

Le programme **recense l'ensemble des décisions et guides que l'ASN prévoit d'élaborer ou de réviser**. Pour son élaboration, l'ASN s'appuie notamment sur l'analyse du retour d'expérience (cf. §4.3) de la mise en œuvre des textes existants. Elle prend en compte l'objectif de simplification réglementaire du droit applicable¹² ainsi que les guides ou projets de guides élaborés par les exploitants ou l'IRSN.

¹² **Objectif de simplification du droit existant** tel que prévu par la circulaire du Premier Ministre du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation

Le programme est mis à jour semestriellement et **publié** sur le site Internet de l'ASN en indiquant, pour chaque projet de texte :

- sa nature (décision, guide...), son objet et ses objectifs,
- son état d'avancement, c'est-à-dire l'étape à laquelle il se trouve, et celle à laquelle il se trouvait lors de la précédente mise à jour du programme,
- le calendrier prévisionnel avec les étapes d'élaboration ou de consultations envisagées, sa date de publication prévue et celle qui était prévue lors de la précédente mise à jour du programme,
- les liens pour accéder aux éventuels documents de cadrage et de suivi déjà rédigés et mis en ligne (document d'orientation et de justification, analyse d'impact et analyse de retour d'expérience).

Des **échanges réguliers** sont organisés concernant le programme avec les exploitants et industriels concernés ainsi que les autres parties prenantes intéressées.

5.2. Étape 2 : cadrage préalable

L'élaboration de chaque projet de texte est précédée par celle d'un document d'orientation et de justification préliminaire. Ce document est mis à jour et complété au fur et à mesure des évolutions apportées au projet de texte pendant les différentes phases de son élaboration et des consultations (cf. étape 3) jusqu'à devenir le document d'orientation et de justification définitif.

5.2.1 Elaboration du projet de document d'orientation et de justification préliminaire

Les parties prenantes et notamment les exploitants ou industriels concernés peuvent, à la demande de l'ASN, participer à des **échanges techniques sur lesquels l'ASN s'appuie pour rédiger** un projet de document d'orientation et de justification préliminaire (cf. § 4.1.1).

5.2.2 Consultation sur le projet de document d'orientation et de justification préliminaire

Après sa finalisation, le projet de **document d'orientation et de justification préliminaire** est mis à disposition sur le **site Internet de l'ASN pour consultation** des parties prenantes pour une durée fixée par l'ASN qui est au moins égale à trois semaines. Les parties prenantes peuvent faire part de leurs observations qui sont publiées sur le site Internet de l'ASN même si elles ne sont pas transmises par l'intermédiaire de ce site¹³. L'ASN informe les parties prenantes les plus concernées par le projet de texte de l'ouverture de cette consultation sur Internet.

À l'issue de la consultation, l'ASN analyse les observations formulées et les prend en compte en actualisant le projet de document d'orientation et de justification préliminaire. Les observations reçues font l'objet d'une **synthèse** qui est insérée dans le projet de document d'orientation et de justification.

Si les orientations ou le calendrier d'élaboration ont évolué, le projet de document d'orientation et de justification ainsi que le programme sont actualisés en ce sens. L'élaboration du document d'orientation et de justification préliminaire peut amener l'ASN à ré-orienter voire abandonner un projet de texte et à adapter le programme en conséquence.

¹³ à l'exception des indications susceptibles de porter atteinte au secret de la défense nationale, de faciliter la réalisation d'actes pouvant porter atteinte à la santé, la sécurité ou la salubrité publique ou de porter atteinte au secret en matière industrielle ou commerciale figurant dans les contributions des exploitants et qui peuvent être transmises par courrier confidentiel séparé



5.2.3 Publication du document d'orientation et de justification préliminaire

Le document d'orientation et de justification préliminaire, dans sa version actualisée et consolidée, est **publié** sur le site Internet de l'ASN.

5.3. Etape 3 : projet de texte

5.3.1 Elaboration du projet de texte

Les parties prenantes et notamment les exploitants ou industriels concernés peuvent, à la demande de l'ASN, participer à des **échanges techniques** sur lesquels l'ASN s'appuie pour rédiger le projet de texte.

L'organisation retenue pour élaborer un projet de texte est prévue au stade du document d'orientation (étape 2), notamment en ce qui concerne les éventuels groupes de travail (GT) ou contributions nécessaires.

5.3.2 Consultations sur le projet de texte et élaboration de l'analyse d'impact

Après sa finalisation, le projet de texte est mis à disposition sur le **site Internet de l'ASN pour consultation des parties prenantes** pour une durée fixée par l'ASN qui est au moins égale à trois semaines. L'ASN informe les parties prenantes les plus concernées par le projet de texte de l'ouverture de cette consultation.

Pendant la durée de la consultation, les parties prenantes peuvent faire part de leurs observations et, si elles le souhaitent, réaliser et transmettre une contribution pour l'analyse d'impact prévue au paragraphe 4.2 du présent guide.

Pendant, avant ou après cette consultation, l'ASN peut être également amenée à :

- consulter les autorités de sûreté des **pays membres de WENRA**, par courrier, pour les textes qui déclinent les niveaux de référence WENRA,
- demander, le cas échéant, l'avis du ou des **groupes permanents d'experts (GPE)** concernés, sur des questions particulières ayant une composante technique marquée ou liées à des sujets complexes.

Les observations reçues et les contributions à l'analyse d'impact sont publiées sur le site Internet de l'ASN même si elles ne sont pas transmises par l'intermédiaire de ce site¹⁴. Elles sont examinées par l'ASN qui rédige sur leur base :

- une **synthèse des observations reçues** qui est insérée dans le document d'orientation et de justification,
- **l'analyse d'impact du projet de texte** prévue au paragraphe 4.2 du présent guide.

À l'issue de ces consultations, l'ASN analyse les remarques formulées et élabore, si besoin, une nouvelle version du projet de texte en prenant en compte ces observations ainsi que l'analyse d'impact.

¹⁴ à l'exception des indications susceptibles de porter atteinte au secret de la défense nationale, de faciliter la réalisation d'actes pouvant porter atteinte à la santé, la sécurité ou la salubrité publique ou de porter atteinte au secret en matière industrielle ou commerciale figurant dans les contributions des exploitants et qui peuvent être transmises par courrier confidentiel séparé.



5.3.3 Consultation du CSPRT pour certaines décisions

Conformément à l'article 3 du décret n° 2007-1557 du 2 novembre 2007¹⁵, la saisine du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT) pour les projets de décision est **facultative et réalisée à la demande de l'ASN**. Le choix de solliciter son avis est effectué préférentiellement dès le stade du document d'orientation et de justification, en concertation avec le président du CSPRT et la DGPR, en charge du secrétariat de cette instance. La consultation du CSPRT intervient après les consultations mentionnées au paragraphe 5.3.2. L'ASN prend en compte l'avis du CSPRT en créant, si nécessaire, une nouvelle version du projet de texte. Si les évolutions apportées à ce projet de texte sont majeures, les consultations prévues au paragraphe 5.3.2 peuvent à nouveau être menées.

5.3.4 Actualisation et publication du document d'orientation et de justification ainsi que de l'analyse d'impact

Le document d'orientation et de justification établi à l'étape 2 est mis à jour par l'ASN au regard du projet de texte élaboré et complété notamment pour intégrer les éléments visés au paragraphe 4.1.2. L'analyse d'impact est actualisée par l'ASN, si nécessaire, compte tenu du projet de texte élaboré. Le document d'orientation et de justification mis à jour et l'analyse d'impact éventuellement modifiée sont publiés sur le site Internet de l'ASN à l'étape 6, en même temps que le texte validé.

5.4. Etape 4 : signature

Les décisions à caractère réglementaire sont signées par le collège de l'ASN et les guides adoptés par celui-ci à l'issue de l'étape 3.

5.5. Etape 5 : homologation ministérielle des décisions

Les décisions à caractère réglementaire de l'ASN relatives aux INB font l'objet d'une homologation par arrêté du ministre chargé de la sûreté nucléaire.

5.6. Etape 6 : publication et diffusion

Les **arrêtés d'homologation** accompagnés des décisions correspondantes sont publiés au *Journal officiel (JO) de la République française*.

Les **décisions de l'ASN** sont publiées au *Bulletin officiel (BO)* de l'ASN sur le site www.asn.fr. Cette publication intervient après celle de l'arrêté d'homologation au JO. L'ASN sollicite également le Secrétariat Général du Gouvernement pour une mise en ligne sur le site www.vie-publique.fr.

Les **guides de l'ASN** sont publiés dans l'espace professionnel du site asn.fr et dans la rubrique « Réglementation ».

La publication des décisions et des guides est accompagnée :

- d'un lien vers les documents de cadrage et de suivi associés (document d'orientation et de justification établi lors de l'étape 2 et analyse d'impact réalisée de l'étape 3),
- de la définition d'une échéance pour la transmission des contributions à l'analyse du retour d'expérience de mise en œuvre du texte (cf. § 4.3 et § 5.7).

¹⁵ Rappel de cet article en annexe.



5.7. Etape 7 : retour d'expérience

Après quelques années de mise en œuvre d'un texte et avant la date limite définie lors de la publication du texte, les **parties prenantes peuvent transmettre à l'ASN leur contribution** au retour d'expérience de la mise en œuvre du texte. Le champ couvert par ces contributions et leur format sont précisés au paragraphe 4.3 du présent guide.

Des **réunions d'échange** sont organisées si nécessaire. À partir des contributions reçues et de ces éventuels échanges, l'ASN rédige l'analyse du retour d'expérience. Cette analyse conclut sur la nécessité ou non de modifier certaines dispositions du texte et de le réviser. Elle est présentée aux parties prenantes ou **publiée sur le site Internet de l'ASN**¹⁶.

L'analyse du retour d'expérience sert ainsi de base à l'élaboration du programme (étape 1) et à la rédaction d'un document d'orientation (étape 2) pour la prochaine mise à jour du texte.

¹⁶ à l'exception des indications susceptibles de porter atteinte au secret de la défense nationale, de faciliter la réalisation d'actes pouvant porter atteinte à la santé, la sécurité ou la salubrité publique ou de porter atteinte au secret en matière industrielle ou commerciale figurant dans les contributions des exploitants.



6. ANNEXE : ARTICLES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES CITES DANS CE GUIDE

Article L. 120-1 du code de l'environnement :

« I. - Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration.

II. - Sous réserve des dispositions de l'article L. 120-2, le projet d'une décision mentionnée au I, accompagné d'une note de présentation précisant notamment le contexte et les objectifs de ce projet, est mis à disposition du public par voie électronique et, sur demande présentée dans des conditions prévues par décret, mis en consultation sur support papier dans les préfetures et les sous-préfetures en ce qui concerne les décisions des autorités de l'Etat, y compris les autorités administratives indépendantes, et des établissements publics de l'Etat, ou au siège de l'autorité en ce qui concerne les décisions des autres autorités. Lorsque le volume ou les caractéristiques du projet de décision ne permettent pas sa mise à disposition par voie électronique, la note de présentation précise les lieux et horaires où l'intégralité du projet peut être consultée. Pour les décisions à portée nationale de l'Etat, y compris les autorités administratives indépendantes, et des établissements publics de l'Etat, la liste indicative des consultations programmées est publiée tous les trois mois par voie électronique. Au plus tard à la date de la mise à disposition prévue au premier alinéa du présent II, le public est informé, par voie électronique, des modalités de consultation retenues. Les observations du public, déposées par voie électronique ou postale, doivent parvenir à l'autorité administrative concernée dans un délai qui ne peut être inférieur à vingt et un jours à compter de la mise à disposition prévue au même premier alinéa. [...] Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations déposées par le public et la rédaction d'une synthèse de ces observations. Sauf en cas d'absence d'observations, ce délai ne peut être inférieur à quatre jours à compter de la date de la clôture de la consultation. Dans le cas où la consultation d'un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées par la décision en cause est obligatoire et lorsque celle-ci intervient après la consultation du public, la synthèse des observations du public lui est transmise préalablement à son avis. Au plus tard à la date de la publication de la décision et pendant une durée minimale de trois mois, l'autorité administrative qui a pris la décision rend publics, par voie électronique, la synthèse des observations du public ainsi que, dans un document séparé, les motifs de la décision. La synthèse des observations indique les observations du public dont il a été tenu compte. »

Article L. 593-4 du code de l'environnement : « Pour protéger les intérêts mentionnés à l'article L. 593-1, la conception, la construction, l'exploitation, la mise à l'arrêt définitif et le démantèlement des installations nucléaires de base [...] sont soumis à des règles générales applicables à toutes ces installations ou à certaines catégories d'entre elles. [...] Ces règles générales [...] sont fixées par arrêté du ministre chargé de la sûreté nucléaire. »

Article L. 592-20 du code de l'environnement : « L'Autorité de sûreté nucléaire peut prendre des décisions réglementaires à caractère technique pour compléter les modalités d'application des décrets et arrêtés pris dans ses domaines de compétence mentionnés à l'article L. 592-19, à l'exception de ceux ayant trait à la médecine du travail. Ces décisions sont soumises à l'homologation par arrêté des ministres concernés. Les arrêtés d'homologation ainsi que les décisions homologuées sont publiés au Journal officiel de la République française. »

Article L. 592-25 du code de l'environnement : « L'Autorité de sûreté nucléaire est consultée sur les projets de décret et d'arrêté ministériel de nature réglementaire relatifs à la sécurité nucléaire. »

Article 3 du décret n° 2007-1557 du 2 novembre 2007 :

« I- Les règles générales prévues par l'article 30 de la loi du 13 juin 2006 [NDLR : codifié à l'article L. 593-4 du code de l'environnement] sont fixées par arrêté des ministres chargés de la sûreté nucléaire après avis du conseil prévu aux articles D. 510-1 et suivants du code de l'environnement. »

II. - Les décisions à caractère réglementaire de l'Autorité de sûreté nucléaire dont l'objet est de compléter les modalités d'application des décrets et arrêtés pris en matière de sûreté nucléaire sont transmises pour homologation aux ministres chargés de la sûreté nucléaire qui se prononcent par arrêté après avis du conseil prévu aux articles D. 510-1 et suivants du code de l'environnement lorsque ces décisions lui sont soumises à la demande de l'Autorité de sûreté nucléaire. Le refus d'homologation est motivé. »





15, rue Louis Lejeune
92120 Montrouge
Centre d'information du public : 01 46 16 40 16 • info@asn.fr

Coordonnées des divisions de l'ASN :

[www.asn.fr/ Contact](http://www.asn.fr/Contact)

<http://professionnels.asn.fr>

