



Cour des comptes



# Organismes du secteur nucléaire de l'État

Maîtrise des risques de gouvernance :  
suivis 2021 et 2022 des recommandations



Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants  
Bruxelles, mars 2023



Cour des comptes

# Organismes du secteur nucléaire de l'État

Maîtrise des risques de gouvernance :  
suivis 2021 et 2022 des recommandations



Rapport adopté le 8 mars 2023 par l'assemblée générale de la Cour des comptes

1	Contexte	3
2	Audit initial de 2020	4
	2.1 Tutelle de l'État	4
	2.2 Mécanismes de gouvernance dans les organismes	4
	2.3 Mécanismes de contrôle des filiales	4
3	Méthode de suivi	5
4	Recommandations mises en œuvre	6
	4.1 Tutelle de l'État	6
	4.2 Mécanismes de gouvernance dans les organismes	8
	4.3 Mécanismes de contrôle des filiales	9
5	Conclusions	11

# Organismes du secteur nucléaire de l'État – maîtrise des risques de gouvernance : suivis 2021 et 2022 des recommandations

*En octobre 2020, la Cour des comptes a examiné si l'action des organismes fédéraux du secteur nucléaire était guidée par les orientations stratégiques de l'État. Elle a aussi examiné si des outils de gestion permettaient à l'État d'assurer un contrôle et un encadrement efficaces des organismes. Elle a par ailleurs évalué les mécanismes en place dans ces organismes pour maîtriser leurs risques de gouvernance et ceux de leurs filiales.*

*Deux ans après la publication de son rapport d'audit, la Cour des comptes estime que, sur les 12 recommandations de son audit initial de 2020, 5 ont été rencontrées, 6 sont en cours de mise en œuvre et 1 est devenue sans objet.*

*La gouvernance dans le secteur nucléaire évolue positivement, tant au niveau de l'État fédéral qu'au niveau des organismes concernés. La mise en œuvre des 6 recommandations restantes dépend du résultat des taskforces et groupes de travail en cours, mais aussi de décisions à prendre par le ministre de tutelle.*

## 1 Contexte

Le secteur nucléaire belge implique plusieurs acteurs, publics et privés, actifs dans de nombreux domaines, tels que la production, la distribution, la gestion des déchets, le contrôle ou la recherche.

Les principaux acteurs publics fédéraux sont le SPF Économie et le SPF Intérieur<sup>1</sup> ainsi que quatre organismes : l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles (Ondraf), le Centre d'étude de l'énergie nucléaire (SCK CEN), l'Institut national des radioéléments (IRE) et l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (AFCN).

Leurs réglementations leur donnent une large autonomie de gestion, en partie encadrée par la tutelle d'un ou de plusieurs ministres.

---

<sup>1</sup> Au cours de l'audit, le SPF Intérieur déclarait qu'il n'exerçait aucune mission de contrôle de l'AFCN ou de soutien à l'exercice de la tutelle à l'égard de l'AFCN.

## 2 Audit initial de 2020

Dans son rapport d'audit initial du 28 octobre 2020 au Parlement fédéral<sup>2</sup>, la Cour des comptes examinait si l'action des organismes fédéraux du secteur nucléaire était guidée par les orientations stratégiques de l'État, dont celles définies dans les notes de politique générale. Elle examinait aussi si des outils de gestion permettaient à ce dernier d'assurer un contrôle et un encadrement efficaces de la tutelle sur les organismes, qui s'exerce, surtout, par l'intermédiaire des commissaires du gouvernement. La Cour évaluait par ailleurs les mécanismes en place dans les quatre organismes pour maîtriser leurs risques de gouvernance et ceux de leurs filiales (contrôle interne ; risques opérationnels, risques relatifs à la sûreté et la sécurité ainsi que risques de gestion).

### 2.1 Tutelle de l'État

La Cour des comptes concluait que l'organisation de la tutelle de l'État sur les organismes du secteur nucléaire manquait d'encadrement. Les relations avec ces derniers devaient faire l'objet d'un contrat de gestion qui précise les objectifs ainsi que les droits et obligations des parties. La désignation de commissaires du gouvernement et des administrateurs devait également être mieux encadrée, en définissant des profils de fonction et des règles d'incompatibilités. Le rôle des SPF devait être précisé.

### 2.2 Mécanismes de gouvernance dans les organismes

La Cour des comptes constatait que les quatre organismes avaient précisé les missions et responsabilités de leur conseil d'administration (CA). Des améliorations étaient nécessaires pour garantir la conformité des comités d'audit et des fonctions d'audit interne aux bonnes pratiques.

Les systèmes de management se focalisaient sur les risques opérationnels et ceux relatifs à la sûreté et à la sécurité. Un système de management des autres risques n'avait pas encore été développé ou ne permettait pas encore un rapportage approprié au conseil d'administration.

### 2.3 Mécanismes de contrôle des filiales

La Cour des comptes constatait que les activités des cinq filiales (SA Belgoprocess, GIE Euridice, SA IRE Elit, Bel V, SA Belgonucléaire) des quatre organismes correspondaient à l'objet social ou aux missions de ces derniers. L'État avait toutefois financé une activité de compétence régionale. Sauf exception, le contrôle des organismes sur leurs filiales ne faisait pas l'objet d'un point régulier à l'ordre du jour des séances du conseil d'administration des organismes.

La Cour des comptes recommandait aux organismes de définir une politique de participation et de la réévaluer périodiquement. Elle recommandait également de définir des règles de gouvernance pour encadrer les relations avec les filiales. Ces règles devaient comprendre des obligations de rapportage et de transparence vis-à-vis de l'organisme.

---

<sup>2</sup> Cour des comptes, *Organismes du secteur nucléaire de l'État. Maîtrise des risques de gouvernance*, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, octobre 2020, 65 p., [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).

L'arrêt des activités de la SA Belgonucléaire, détenue à 50 % par le SCK CEN, posait la question de la capacité de la SA à générer, sur le long terme, les moyens financiers nécessaires pour couvrir les évolutions des coûts de gestion de ses déchets radioactifs. La législation ne prévoyait pas de règle assurant que les coûts liés aux services de gestion des déchets par l'Ondraf soient couverts par ceux qui en bénéficient lorsqu'un producteur de déchets radioactifs cesse ses activités. La Cour des comptes recommandait au législateur d'adapter le cadre légal et réglementaire des producteurs de déchets radioactifs afin de garantir des moyens financiers suffisants pour couvrir les coûts de gestion des déchets après une telle cessation d'activité.

La Cour des comptes formulait des recommandations pour améliorer la tutelle de l'État ainsi que les mécanismes de gouvernance dans les organismes et de contrôle des filiales.

### 3 Méthode de suivi

La Cour des comptes a réalisé un premier suivi des recommandations qu'elle avait formulées dans son audit initial de 2020 au 24 novembre 2021. Elle a ensuite dressé un deuxième état des lieux de leur mise en œuvre au 30 novembre 2022.





La Cour des comptes a contacté les organismes audités par courriel le 21 septembre 2022 pour dresser son deuxième état des lieux documenté de la mise en œuvre des recommandations. Elle leur a demandé des documents complémentaires le 24 octobre 2022.

La Cour des comptes a adressé une première version de ce rapport de suivi le 4 janvier 2023 aux organismes audités et aux cellules stratégiques des ministres de l'Intérieur, de l'Économie et de l'Énergie en vue du débat contradictoire. Elle attendait leurs commentaires éventuels pour le 6 février 2023. Tous les organismes, la ministre de l'Intérieur ainsi que les cellules stratégiques des ministres de l'Économie et de l'Énergie ont répondu entre le 18 janvier et le 9 février 2023.

La Cour des comptes a analysé leurs réponses et en a tenu compte pour rédiger ce rapport.

Ce rapport est basé sur un suivi simplifié, qui s'appuie sur les déclarations de l'administration et sur les documents transmis pour les étayer. La Cour des comptes n'a pas mené de travaux d'audit (tels que entretiens, tests et analyse approfondie des documents) pour apprécier la qualité des documents reçus et les actions mises en place.

La Cour des comptes a évalué la mise en œuvre de chaque recommandation initiale. Elle a attribué un code couleur en fonction de l'avancement de la mise en œuvre de chacune :

	Mise en œuvre complète		Sans objet
	Mise en œuvre en cours		
	Absence de mise en œuvre		

Le destinataire est précisé à côté de chacune des recommandations.

## 4 Recommandations mises en œuvre

Lors du premier suivi des recommandations réalisé le 24 novembre 2021, la Cour des comptes a observé que, sur les 12 recommandations du rapport d'audit, 2 avaient été totalement appliquées (recommandations 5 et 11), 9 l'avaient été en partie ou étaient en cours de suivi et, enfin, 1 recommandation était devenue sans objet (recommandation 9).

Lors de son deuxième état des lieux au 30 novembre 2022, la Cour des comptes a réexaminé les 9 recommandations en partie mises en œuvre ou en cours de suivi au 24 novembre 2021.

La Cour des comptes articule son examen ci-après en trois sous-points. Ils correspondent aux thématiques du rapport d'audit initial de 2020, à savoir la tutelle exercée par l'État, les mécanismes de gouvernance dans les organismes et les mécanismes de contrôle des filiales.

### 4.1 Tutelle de l'État

#### Recommandation 1

Contractualiser les relations entre l'État et les organismes sous la forme d'un contrat de gestion (SCK CEN, Ondraf, IRE) ou d'un protocole (AFCN) dans lequel le rôle des SPF Économie ou Intérieur serait précisé

Gouvernement  
CA des  
organismes



Le SCK CEN a reçu, en septembre 2022, un retour sur la proposition de contrat de gestion élaborée en mars 2021. Les travaux de finalisation étaient en cours lors du suivi de 2022. L'IRE a envoyé un projet de contrat de gestion aux ministres de tutelle en mars 2021, mais n'avait pas encore obtenu leur retour en octobre 2022.

Pour ces deux organismes, la cellule stratégique de la ministre de l'Énergie confirme que les travaux de finalisation du contrat de gestion sont encore en cours.

Le 8 décembre 2021, l'Ondraf et l'État fédéral ont pris des engagements mutuels, qu'ils ont formalisés dans un contrat de gestion.

Un protocole a été conclu entre l'AFCN et le ministre de l'Intérieur en décembre 2021.

#### Recommandation 2

Professionaliser la fonction de commissaire du gouvernement, cette professionnalisation pouvant fixer les profils de compétences, les règles de rémunération, de conflits d'intérêts et d'incompatibilités, les missions et objectifs des commissaires ainsi que leurs obligations de rapportage

Législateur  
et/ou  
gouvernement



Actuellement, aucune disposition ne précise le profil de compétences technique, scientifique ou administrative souhaité d'un commissaire du gouvernement.

L'arrêté royal du 16 octobre 1991, les statuts et le règlement général du SCK CEN contiennent des règles spécifiques au fonctionnement des commissaires du gouvernement. Ces documents se réfèrent notamment aux règles d'incompatibilités et de conflits d'intérêts du code de déontologie des fonctionnaires fédéraux. Les ministres de tutelle ont adressé une lettre de mission en février 2021 aux commissaires lors de leur renouvellement. Elle précise la portée de leurs obligations et les directives liées à l'exercice de leurs missions.

Les ministres de tutelle ont créé une taskforce en septembre 2020 pour réformer le cadre légal de l'Ondraf. Un groupe de travail y est chargé des aspects juridiques. Il examine, entre autres choses, les mesures à soumettre aux ministres pour professionnaliser la fonction de commissaire. Il doit formuler une proposition de loi organique et d'arrêtés d'exécution.

L'AFCN et l'IRE n'ont pas commenté le suivi de cette recommandation. Ils n'en sont, en effet, pas les destinataires et la responsabilité relève du ministre de tutelle.

Les arrêtés royaux de nomination des commissaires de l'AFCN, en vigueur lors de l'audit, mentionnent l'expérience et les connaissances qui justifient le choix du commissaire. Lors du débat contradictoire, la ministre de l'Intérieur précise que le commissaire du gouvernement a reçu une lettre de mission à sa nomination. Cette lettre précise les attentes, les responsabilités du commissaire et les objectifs en termes de rapportage et de participation aux réunions des organes d'administration et de direction de l'AFCN.

Pour ce qui est de la professionnalisation de la fonction de commissaire du gouvernement de l'IRE, la Cour des comptes n'a pas reçu d'élément neuf depuis l'audit initial.

### Recommandation 3

Sauf pour l'AFCN, renforcer le rôle des organismes et des SPF dans le processus de définition du profil des compétences et des règles en matière d'incompatibilités et de conflits d'intérêts des administrateurs

Législateur  
et/ou  
gouvernement



Des règles spécifiques concernant les incompatibilités et les conflits d'intérêts applicables aux administrateurs du SCK CEN figurent dans les statuts et le règlement général du conseil d'administration.

L'IRE n'a pas commenté le suivi de cette recommandation. Il n'en est, en effet, pas le destinataire.

L'Ondraf estime qu'il appartient aux ministres compétents de prendre l'initiative.



## 4.2 Mécanismes de gouvernance dans les organismes

### Recommandation 4

Prévoir une évaluation périodique du fonctionnement du conseil d'administration, de ses relations avec la direction et de l'information qui lui est soumise

CA des  
organismes



La charte de gouvernance de l'AFCN prévoit que le CA évalue tous les trois ans le fonctionnement du conseil et des comités ainsi que l'interaction avec la direction.

Le CA de l'IRE a approuvé une procédure d'auto-évaluation en décembre 2021. Une première mise en œuvre est prévue pour la fin 2022.

L'Ondraf a organisé une première auto-évaluation annuelle des activités du CA et des comités en mars/avril 2022. Le comité de direction assure le suivi.

Enfin, le SCK CEN a procédé à une auto-évaluation de son conseil d'administration en avril 2021. Une réévaluation périodique aura lieu avant la fin du mandat des administrateurs (fin 2023, début 2024).

### Recommandation 5

Formaliser les règles en matière de gouvernance et, notamment, de rémunération dans un document officiel validé par la tutelle

Gouvernement  
CA des  
organismes



Cette recommandation ne concernait que le SCK CEN, qui avait précisé, lors du premier suivi au 24 novembre 2021, que le ministre de tutelle avait déjà validé la politique de rémunération des administrateurs.

### Recommandation 6

Inclure les organismes soumis à la loi de 2003 dans le périmètre du Comité d'audit de l'administration fédérale (CAAF) et du Service d'audit interne fédéral (FAI) pour mutualiser les ressources et garantir l'indépendance des membres du comité d'audit ; étudier l'opportunité d'y inclure également l'IRE

Législateur  
Gouvernement



L'AFCN et le FAI ont conclu un protocole sur les modalités d'organisation des activités d'audit interne.

L'IRE a créé, au sein de son CA, un comité d'audit interne dont la mission est d'assister et de conseiller le CA en contrôle interne et gestion des risques.

Concernant l'Ondraf, la taskforce est chargée d'étudier la faisabilité de cette recommandation. L'Ondraf a en même temps attribué un marché public pour réaliser les missions d'audit interne dans le groupe Ondraf-Belgoprocess.

Enfin, le SCK CEN est d'avis qu'il ne devrait pas être inclus dans le périmètre du CAAF ou du FAI, puisque son auditeur interne évalue les risques, réalise l'audit interne et propose un plan d'audit au CA après avis du comité financier. Néanmoins, le SCK CEN déclare que des discussions sur ce point sont en cours dans le cadre de l'élaboration du contrat de gestion.

La Cour des comptes estime que les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'audit interne et du comité d'audit doivent garantir l'indépendance de cette fonction, telle qu'elle est requise par les normes professionnelles en vigueur. Le recours au FAI et au CAAF permet de veiller au respect de cette indépendance, tout en réalisant des économies d'échelle.

#### Recommandation 7

Mettre en place des systèmes de gestion globale des risques

CA des  
organismes



Afin de se doter d'un système de contrôle interne, l'AFCN a élaboré des matrices de contrôle de risques relatives aux politiques *Review and Assessment*, Ressources, Autorisation, Inspection et Surveillance.

Le conseil d'administration du SCK CEN a décidé d'appliquer formellement les articles de son règlement général de gouvernance sur la gestion globale des risques et, en particulier, les points relatifs au comité financier et à l'audit interne. Le comité financier est chargé de suivre et d'analyser chaque année les systèmes de contrôle interne et de gestion des risques.

L'Ondraf avait déjà mis en place un système global de gestion des risques. Ce système comprend l'analyse et la gestion des risques stratégiques et de tous les processus (opérationnels et de support). L'Ondraf a par ailleurs entrepris des démarches dans le cadre de sa relation institutionnelle avec sa filiale Belgoprocess et du contrôle de celle-ci (rapportage amélioré, évaluation annuelle, fonctionnement optimisé au niveau du groupe).

Enfin, il est prévu qu'un système de contrôle interne et de gestion globale des risques soit mis en place au comité d'audit de l'IRE. Ce système portera sur la qualité des produits et sur les aspects commercial, opérationnel, organisationnel, financier et juridique.

### 4.3 Mécanismes de contrôle des filiales

#### Recommandation 8

Définir une politique de participation et la réévaluer périodiquement

CA des  
organismes



Le SCK CEN avait déjà mis en œuvre cette recommandation lors de l'audit initial.

Concernant l'IRE, la politique de participation a été approuvée en conseil d'administration en décembre 2021.

Cette recommandation ne concerne pas l'Ondraf ni l'AFCN.

**Recommandation 9**

Évaluer le financement par l'État d'activités qui relèvent des compétences régionales (IRE Elit)

Gouvernement



Lors de l'audit initial, la Cour des comptes avait constaté que l'État finançait des activités de la filiale IRE Elit<sup>3</sup> qui relèvent de la Région wallonne. Cette recommandation est devenue sans objet, puisque l'IRE a repris les actions de l'IRE Elit le 11 décembre 2020.

**Recommandation 10**

Adopter des règles de gouvernance pour encadrer les relations avec les filiales, comprenant des obligations de rapportage et de transparence vis-à-vis de leur institution mère

CA des organismes



L'Ondraf, l'AFCN et le SCK CEN avaient, lors de l'audit initial, défini un cadre de gouvernance concernant l'encadrement des relations avec les filiales. Le conseil d'administration de l'IRE a approuvé les règles de gouvernance qui encadrent ses relations avec ses filiales en décembre 2021.

**Recommandation 11**

Examiner régulièrement dans les conseils d'administration la situation des filiales

CA des organismes



Lors du premier suivi, les institutions déclaraient que leurs conseils d'administration étaient régulièrement tenus informés de la situation des filiales.

**Recommandation 12**

Adapter le cadre légal et réglementaire des producteurs de déchets radioactifs afin de garantir la disponibilité de moyens financiers suffisants pour couvrir les coûts liés à la gestion des déchets après la cessation de l'activité économique du producteur

Législateur



Selon l'Ondraf et le SPF Économie, toutes les dispositions sur la gestion des déchets radioactifs et des matières appelées à devenir des déchets radioactifs seront adaptées et rassemblées dans une future loi organique et dans des arrêtés d'exécution. Les travaux devraient aboutir début 2023.

Différents groupes de travail de la taskforce sont chargés d'en examiner les aspects techniques, financiers et juridiques. Un cadre légal, basé sur les travaux des groupes, est en cours de finalisation. Le SPF Économie envisage de faire adopter le projet de loi en 2023. Selon l'Ondraf, une proposition de cadre légal sera transmise à la tutelle début 2023.

La Cour des comptes constate que la loi du 12 juillet 2022 renforçant le cadre applicable aux provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires<sup>4</sup> et la gestion du combustible usé<sup>5</sup> répond à cette recommandation pour les centrales nucléaires. Elle prévoit en effet davantage de garanties pour ces provisions.

<sup>3</sup> Filiale créée pour la reprise des activités radiopharmaceutiques dans les domaines du diagnostic et de la thérapie.

<sup>4</sup> Les provisions pour le démantèlement sont destinées à couvrir les coûts de démantèlement, liés à la mise à l'arrêt du réacteur, au déchargement du combustible nucléaire et à l'assainissement du site.

<sup>5</sup> Les provisions pour la gestion du combustible usé sont destinées à couvrir les coûts de toutes les opérations techniques et administratives liées à la gestion du combustible usé (voir l'article 2 de la loi du 12 juillet 2022).

## 5 Conclusions

Au terme de ses premier et deuxième suivis aux 24 novembre 2021 et 30 novembre 2022, la Cour des comptes estime que, sur les 12 recommandations formulées dans son audit initial du 28 octobre 2020, 5 sont rencontrées, 6 sont en cours de mise en œuvre et 1 est devenue sans objet.

La mise en œuvre des 6 recommandations restantes dépend du résultat des taskforces et groupes de travail en cours. Elle dépend aussi d'une intervention du gouvernement, du législateur ou du ministre de tutelle. Ces recommandations sont les suivantes :

- professionnaliser la fonction de commissaire du gouvernement ;
- inclure l'Ondraf dans le périmètre du CAAF ou du FAI, définir la fonction d'audit interne dans le futur contrat de gestion du SCK CEN et mettre en place une fonction d'audit interne indépendante qui répond aux normes professionnelles ;
- adapter le cadre légal des producteurs de déchets ;
- mettre en place un système de contrôle interne et de gestion globale des risques à l'IRE ;
- approuver les contrats de gestion de l'IRE et du SKC CEN ;
- définir le profil de compétences des administrateurs de l'Ondraf et de l'IRE.

La Cour des comptes constate que la gouvernance dans le secteur nucléaire évolue positivement, au niveau tant de l'État fédéral que des quatre organismes concernés. Elle estime toutefois que les aspects des recommandations encore à mettre en œuvre sont essentiels en matière de gouvernance et d'encadrement des activités des organismes du secteur nucléaire. Ils devraient donc être mis en œuvre dans un délai raisonnable.

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique,  
en français et en néerlandais, sur [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be).



**DÉPÔT LÉGAL**

D/2023/1128/05

**PHOTOS DE COUVERTURE**

Shutterstock

**ADRESSE**

Cour des comptes  
Rue de la Régence 2  
1000 Bruxelles

**TÉL.**

+32 2 551 81 11

[www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be)