



Enquête de contrôle 2005.161

Rapport de l'enquête de contrôle sur le suivi éventuel par les services de renseignement de la vente d'une firme belge à un groupe étranger

I. INTRODUCTION

L'attention du Comité permanent R a été attirée, il y a quelque temps, par la vente d'une firme belge active dans le secteur aérospatial à un groupe étranger, partiellement contrôlé par un consortium non européen.

Compte tenu des capacités de recherche et de développement de cette entreprise dans un domaine susceptible d'intéresser la Défense nationale et faisant aussi partie des secteurs d'activités que la Sûreté de l'État considère comme prioritaires pour la protection du potentiel scientifique et économique¹, le Comité permanent R s'est demandé si la firme en question avait déjà attiré l'attention de la Sûreté de l'État ou celle du SGRS.

Le Comité permanent R s'est aussi informé sur les moyens que les services de renseignement consacraient aujourd'hui à la protection du potentiel scientifique et économique du pays et sur les priorités actuellement définies dans ce domaine .

II. PROCEDURE

Le Comité permanent R a décidé d'initiative d'ouvrir cette enquête de contrôle dans le courant de l'année 2005.

La présidente du Sénat et les ministres compétents en ont été avertis conformément aux articles 32 et 43 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'OCAM.

¹ Dans la suite du présent rapport, la notion de "Potentiel scientifique et économique" sera désignée sous l'acronyme PSE.

Le Comité permanent R a approuvé le rapport d'enquête le 18 décembre 2008. Ce rapport est classifié « secret » en application de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité.

Le rapport, portant la mention « secret », en application de la loi précitée du 11 décembre 1998, a été adressé au ministre de la Justice et au ministre de la Défense le 22 décembre 2008.

Le présent rapport, confidentiel au sens de l'article 33, alinéa 3 de la loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'OCAM, est en priorité destiné à la commission du Sénat chargée du suivi parlementaire du Comité permanent R. Conformément à l'article 37 de la loi précitée, le Comité permanent R a sollicité l'avis des ministres compétents en vue de le rendre public.

Par prudence et précaution, les firmes, groupe industriel et consortium en question seront ci-après désignés sous l'appellation anonyme « firme X », « groupe Y » et « consortium Z ».

III. L'INTERET PARLEMENTAIRE

Le parlement a souligné à plusieurs reprises l'intérêt stratégique, civil et militaire, du secteur aérospatial dans lequel la firme X déploie ses activités. Cet intérêt doit être pris en compte non seulement sur le plan national, mais aussi et surtout dans le contexte européen qui est, dans ce domaine, en quête d'autonomie par rapport à des puissances concurrentes. L'intérêt stratégique de ce secteur est ici considéré comme supérieur à l'intérêt commercial des entreprises concernées. Le Sénat a plaidé à plusieurs reprises pour une implication active des autorités belges dans la protection du secteur d'activités concerné^{2 3}.

² *Doc. parl.*, Sénat, séance 2002-2003, 2-1332/1, 18 novembre 2002, Rapport fait au nom de la Commission des Finances et des Affaires économiques et du Groupe de travail « Espace » .

³ *Doc. parl.*, Sénat, séance 2002-2003, 2-1521/1, 1er mars 2003, Rapport fait au nom du Comité d'avis fédéral chargé des Affaires européennes, avec la Commission des Finances et des Affaires économiques, le Groupe de travail « Espace » du Sénat, la Commission pour l'Organisation de l'Economie et le Comité d'avis pour les questions scientifiques et technologiques de la Chambre des représentants.

IV. LA VENTE DE LA FIRME X AU GROUPE Y (SELON DES SOURCES OUVERTES)

Selon le fondateur et principal actionnaire de la firme X, le rachat de sa firme par le groupe Y constitue un processus par lequel X celle-ci acquiert un profil européen. C'est la firme belge X elle-même qui a pris l'initiative de son rachat par Y.

La firme X acquiert ainsi une bonne introduction dans des programmes spatiaux européens importants. Le groupe Y déploie ses activités dans douze secteurs, allant des infrastructures énergétiques et ferroviaires à des satellites, en passant par la défense et la sécurité. Ce groupe s'est développé au point de devenir un groupe technologique avec des actionnaires puissants. Il produit aujourd'hui toute une technologie utilisée par les armées occidentales et les services de renseignement.

Le groupe Y est né de la volonté d'un gouvernement européen de privatiser partiellement la production d'armement. Les critiques sur cette opération de privatisation ont été nombreuses de la part de ceux qui estimaient qu'un secteur stratégique aussi important pour le pays ne pouvait être confié au secteur privé. Le gouvernement en question est resté l'actionnaire principal de Y mais un consortium Z d'investissement extra-européen est entré dans le capital de Y peu après. Cette prise de participation a été autorisée par la Commission européenne.

Les entreprises contrôlées par le consortium Z ayant pour caractéristique commune de compter parmi ses principaux clients des gouvernements et des administrations, des suspicions de conflits d'intérêts et d'ingérence dans les processus de décision politique n'ont pas manqué d'être exprimées dans certains médias.

Le consortium Z développe aussi ses activités en Europe en prenant des participations dans des groupes d'armement ou aéronautiques participant à un projet européen.

V. LA SURETE DE L'ÉTAT

V.1. LA PROTECTION DU PSE : LES PRIORITÉS

Dans sa lettre adressée au Comité permanent R le 10 avril 2008, l'administrateur général de la Sûreté de l'État expose les priorités de son service comme suit :

« Voor de krachtlijnen van de aanpak van de vrijwaring van het WEP door de Veiligheid van de Staat verwijzen we naar de definitie en het actieplan voor het WEP dat in 2007 werd goedgekeurd door het Comité voor Inlichtingen en Veiligheid⁴.

In het actieplan worden vier prioriteiten naar voor geschoven.

Een eerste prioriteit is het aanboren van externe (relevante) expertise. (...)⁵.

Een tweede prioriteit is het bestrijden van economische en wetenschappelijke spionage en inmenging. Dit omvat :

- 1) Economische en wetenschappelijke spionage door buitenlandse inlichtingendiensten in België;*
- 2) Economische en wetenschappelijke spionage door private inlichtingenfirma's;*
- 3) Bescherming van specifieke kennis- en informatieondernemingen (dit zijn ondernemingen die door de aard van hun activiteiten beschikken over gevoelige of waardevolle informatie van andere ondernemingen of particulieren, bijv. SWIFT, Euroclear, etc).*

Monitoring van de infiltratie van criminele kapitaalstromen in de reguliere economie is de derde prioriteit. Met name de evolutie van de Oost-Europese georganiseerde misdaad is erg belangrijk voor deze problematiek.

De vierde en laatste prioriteit is de gerichte sensibilisatie bij de belanghebbenden. Gerichte sensibilisatie wil zeggen dat de sensibilisatie gebeurt op basis van concrete dreigingsinformatie".

Traduction libre : « Concernant les lignes de force de l'approche de la protection du PSE par la Sûreté de l'Etat, nous nous référons à la définition et au plan d'action pour le PSE qui a été approuvé en 2007 par le Comité du renseignement et de la sécurité.

Dans le plan d'action, quatre priorités sont mises en avant.

Une première priorité est la recherche d'une expertise externe (pertinente) (...).

⁴ Déclaration du ministre de la Justice au Sénat le 17/01/2008.

⁵ Le Comité reviendra sur cette priorité au point 5.4. ci-après.

Une deuxième priorité est la lutte contre l'espionnage économique et scientifique et l'ingérence. Ceci comprend :

- 4) l'espionnage économique et scientifique par des services de renseignement étrangers en Belgique ;
- 5) l'espionnage économique et scientifique par des firmes de renseignement privées ;
- 6) la protection d'entreprises possédant des connaissances et des informations (il s'agit d'entreprises qui, par la nature de leurs activités, sont en possession d'informations sensibles ou précieuses sur d'autres entreprises ou sur des particuliers, par ex. SWIFT, Euroclear, etc).

Le contrôle de l'infiltration de flux de capitaux liés au crime dans l'économie régulière constitue la troisième priorité. L'évolution du crime organisé en Europe de l'Est est très importante dans le cadre de cette problématique.

La quatrième et dernière priorité est la sensibilisation ciblée des parties intéressées. Par sensibilisation ciblée, on entend une sensibilisation menée sur la base d'informations concrètes relatives à des menaces ».

Dans un document préparatoire du 4 mai 2006 adressé à la ministre de la Justice en vue d'élaborer une définition du PSE, la Sûreté de l'État précise sa mission de sensibilisation du secteur privé de la manière suivante :

« Het sensibiliseren van potentiële slachtoffers is een belangrijke taak voor de vrijwaring van het WEP. Het dient twee objectieven. Ten eerste is het een middel om bedrijven te helpen om problemen te vermijden. Ten tweede kan de Veiligheid van de Staat door haar sensibilisatiecampagne een netwerk van informele contacten met de private sector opbouwen en onderhouden. De sensibilisatie heeft niet alleen betrekking op spionage en inmenging - de bedreigingen die specifiek voor het WEP erg belangrijk zijn. Ook de andere bedreigingen kunnen aan bod komen. Het sensibiliseren door de Veiligheid van de Staat gaat niet verder dan het attent maken van de private sector voor mogelijke gevaren en het aanzetten tot het nemen van beschermende maatregelen. Er worden geen adviezen gegeven. Daarvoor heeft de dienst niet de nodige expertise in huis.»

Traduction libre : « La sensibilisation d'éventuelles victimes est une tâche importante pour la protection du PSE. L'objectif est double. D'une part, elle constitue un moyen d'aider les entreprises à éviter les problèmes. D'autre part, la Sûreté de l'État peut construire et entretenir un réseau de contacts informels avec le secteur privé à la faveur de sa campagne de sensibilisation. La sensibilisation n'a pas seulement trait à l'espionnage et à l'ingérence - les menaces qui sont très importantes spécifiquement dans le cadre du PSE ». Les autres menaces peuvent également entrer en ligne de compte. La sensibilisation menée par la Sûreté de l'État ne fait que mettre en garde le secteur privé contre des dangers potentiels et l'inciter à prendre des mesures de protection. Il n'est pas question de donner des conseils : le service n'a pas l'expertise nécessaire en interne. »

V.2. LE SUIVI DE LA FIRME X

En matière de protection du PSE, la Sûreté de l'État a rappelé que le secteur aérospatial dans lequel la firme X développait ses activités était l'une de ses priorités. Elle suit aussi ce secteur dans le cadre de la lutte contre la prolifération d'armes de destruction massive (ADM).

L'intérêt initial de la Sûreté de l'État à l'égard de la firme X se situe avant tout dans le cadre de sa compétence en matière de non-prolifération et pas tant sur la cession même de la firme à un groupe étranger.

A propos d'un marché conclu quelques temps auparavant avec une puissance étrangère, un rapport expose les raisons techniques de ce choix et indique qu'il n'y a pas de risque de transfert inopportun de technologie.

Un autre rapport indique que la firme X espère pouvoir participer à un programme européen intéressant aussi les autorités militaires belges. Se penchant sur la stratégie de développement de la firme X, deux autres rapports démontrent que l'intérêt pour celle-ci s'est porté sur un cadre plus large que celui de la non-prolifération. Un rapport concerne la vente de la firme X au groupe Y. Ce bref rapport interne semble avoir été établi d'initiative et rédigé sur base de sources ouvertes et des deux rapports qui précèdent. Le rapport souligne l'intérêt économique que représente cette cession pour la firme concernée grâce à l'ouverture de nouveaux marchés.

Par la suite, la Sûreté de l'État ne semble plus avoir rédigé de rapport ou d'analyse sur la firme X. Parmi ceux mentionnés, aucun n'a été communiqué à une quelconque autorité ou instance extérieure à la Sûreté de l'État.

Pour la Sûreté de l'Etat, la simple raison en est qu'il n'y avait en fait rien à signaler.

“De eerste rapporten onderzochten of er mogelijk een gevaar voor proliferatie was door de samenwerking van X met (...). De conclusie van het rapport was dat er geen gevaar was. Bijgevolg vond de Veiligheid van de Staat dat een nota aan de autoriteiten overbodig was. Alleen als er een voorafgaande vraag voor informatie of technische assistentie is zal de Veiligheid van de Staat wel een nota sturen indien zou blijken dat er toch geen dreiging is. Dat is een belangrijk uitgangspunt voor de Veiligheid van de Staat. Indien deze dienst voortdurend nota's zou rondsturen om te zeggen dat er geen dreiging is dan zal het publiek na verloop van tijd ervan uit gaan dat er wel degelijk een dreiging is tenzij de dienst dit uitdrukkelijk ontkent. Dat zou het schrijven van heel veel (nutteloze) nota's met zich meebrengen”⁶.

⁶ Courrier de l'administrateur général de la Sûreté de l'État, daté du 2 décembre 2008.

Traduction libre : “Les premiers rapports examinaient si la collaboration de X avec (...) comportait un risque de prolifération. La conclusion du rapport était qu’il n’y avait pas de danger. Par conséquent, la Sûreté de l’Etat a estimé superflu de rédiger une note aux autorités. Ce n’est qu’en cas de demande préalable d’informations ou d’assistance technique que la Sûreté de l’Etat enverra une note, même s’il s’avère qu’il n’y a pas de menace. Il s’agit là d’un principe important pour la Sûreté de l’Etat Si ce service fait continuellement circuler des notes pour dire qu’il n’y a pas de menace, le public finira par croire qu’il y a bien une menace alors que le service le dément formellement. Ce sera la conséquence de la rédaction d’un nombre considérable de notes (inutiles).

V.3. LES MOYENS CONSACRÉS À LA PROTECTION DU PSE

Une section des services extérieurs est chargée de la protection du PSE, de la prolifération et des enquêtes de sécurité en vue de l’octroi des habilitations de sécurité aux entreprises. Compte tenu de la multiplicité des tâches attribuée à cette section, le Comité permanent R estime que celle-ci ne dispose pas d’un nombre suffisant d’agents pour les remplir efficacement.

Les autres services extérieurs peuvent être amenés à effectuer des enquêtes ayant trait à la protection du PSE lorsque des entreprises subissent des menaces, notamment de la part d’organisations criminelles ou d’organisations sectaires nuisibles.

Les postes de province de la Sûreté de l’État ont une vocation « généraliste », ce qui signifie qu’ils ont à traiter l’ensemble des matières attribuées à ce service. Dans chacun de ces postes provinciaux, au moins un inspecteur s’occupe, entre autres, de la protection du PSE.

Le Comité permanent R est aussi d’avis que le nombre d’analystes affectés à la protection du PSE est insuffisant.

VI. LE SGRS

Le SGRS n’a, à ce jour, jamais effectué la moindre enquête de contrôle, ni le moindre suivi d’activités de la firme X.

Le SGRS ne dispose d’aucune autre possibilité d’enquêter sur une entreprise belge que lorsque celle-ci a introduit une demande d’habilitation de sécurité pour elle-même et pour des membres de son personnel en vue de participer à un marché avec la Défense.

Le seul suivi que le SGRS a réalisé sur cette firme a été une simple récolte de documents issus de sources ouvertes « *compte tenu du caractère sensible des activités développées par certaines filiales de cette société* ».

“La raison de cette situation est à trouver dans les principes du partenariat qui unit, depuis près de 5 ans maintenant, le SGRS et la Sûreté de l'État en matière de Protection du Potentiel économique et scientifique. En effet, depuis que notre service est présent sur ce «terrain», il a été convenu avec nos homologues civils que SGRS est compétent (en termes de suivi analytique, briefings de sensibilisation, enquêtes de contrôle et autres activités opérationnelles) uniquement dans les cas où l'entreprise ou l'organisme concerné est habilité par la Défense. Dans tous les cas contraires, c'est à la Sûreté de l'État qu'échoit la compétence unique d'action, sauf demande expresse de sa part à notre service”⁷.

Dans son courrier du 18 novembre 2008, le SGRS a fait savoir au Comité permanent R qu'il manquait d'analystes pour s'occuper de la protection du potentiel scientifique et économique. Ceci aura une influence directe sur l'effort et la qualité du travail en cette matière.

VII. DISCUSSION

Le rachat de la firme X par un groupe étranger confirme néanmoins la tendance contre laquelle la Sûreté de l'Etat mettait en garde lors du colloque *'Les services de renseignement en Belgique et les nouvelles menaces'*, à savoir que les centres belges de R&D font l'objet d'un intérêt marqué de l'étranger.

Cette affaire illustre aussi la difficulté de définir la mission que les services de renseignement doivent accomplir dans la protection du potentiel scientifique et économique du pays, ceci dans le cadre d'une société fondée sur l'accès ouvert à tous les marchés, la libre entreprise, la mondialisation et la déréglementation.

Le Comité permanent R a déjà fait valoir que la définition et la délimitation concrète de la mission de défense du potentiel économique et scientifique était un problème à poser, non seulement aux services de renseignement, mais également et surtout aux responsables politiques. La communication en temps opportun de renseignements stratégiques pertinents est un domaine où des efforts incontestables doivent être fournis.

⁷ Courrier du SGRS au Comité R, daté du 18 février 2008.

VII.1 LE POINT DE VUE DE LA SÛRETÉ DE L'ÉTAT

Dans une lettre adressée au Comité permanent R le 10 avril 2008, la Sûreté de l'État a précisé sa position sur cette problématique : *“Overnames van Belgische bedrijven door buitenlandse bedrijven behoren niet tot de prioriteiten van de Veiligheid van de Staat. Daarvoor verwijzen we naar de artikels 7 en 8 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de definitie en actieplan voor het WEP van 2007.*

Traduction libre : « Les rachats d'entreprises belges par des entreprises étrangères ne font pas partie des priorités de la Sûreté de l'État. A cet effet, nous nous référons aux articles 7 et 8 de la loi du 30.11.1998 organique des services de renseignement et de sécurité et à la définition et au plan d'action de 2007 du PSE ».

La Sûreté de l'État considère donc qu'il ne lui appartient pas de rechercher et de communiquer des informations autres que celles qui se rapportent aux menaces définies dans l'article 8 de la loi précitée, à savoir l'espionnage, l'ingérence, le terrorisme, l'extrémisme, la prolifération, les sectes nuisibles et les organisations criminelles. En l'absence d'autre définition de sa mission en matière de protection du PSE, la Sûreté de l'État considère qu'il n'est pas de sa compétence légale de se livrer à d'autres types de recherche et d'analyse.

Dans le cas de l'acquisition de la firme X par le groupe Y, la Sûreté de l'État n'a jamais considéré cette cession d'un autre point de vue que celui d'une opération commerciale, effectuée en toute légalité, sur l'initiative de l'entreprise elle-même et donc favorable à son développement économique. L'éventualité d'un risque d'ingérence ou d'espionnage n'ayant jamais été envisagé par rapport à cette opération, la Sûreté de l'État n'a rien communiqué aux autorités. Le monitoring de reprises d'entreprises belges par des groupes étrangers n'est pas une priorité pour la Sûreté de l'État, surtout si ces opérations ont été voulues et réalisées pour des raisons économiques par les acteurs privés concernés.

Dans une interview parue dans le magazine MO le 4 décembre 2008, l'administrateur général de la Sûreté de l'État soutient ce point de vue. Soulignant la nécessité pour son service de disposer de plus de moyen en personnel pour traiter ces matières, il ajoute : *“Anderzijds moet men de limieten kennen. Niet de limieten van die dienst, maar die van de wetgeving en de politieke wil. Wij hebben niet dezelfde economische beveiligingspolitiek als bijvoorbeeld Frankrijk. Wij gaan als Veiligheid van de Staat niet tussenkomen in een contract dat wordt afgesloten tussen bepaalde partners, zoals Frankrijk bijvoorbeeld wél kan doen. Wij moeten rekening houden met bepaalde limieten.”*

Traduction libre : *«par ailleurs, on doit connaître les limites. Pas les limites de ce service, mais celles de la législation et de la volonté politique. Nous n'avons pas la même politique de sécurité que la France, par exemple. En tant que Sûreté de l'Etat, nous n'allons pas intervenir dans un contrat conclu entre des partenaires déterminés, comme peut le faire par exemple la France. Nous devons tenir compte de certaines limites. »*

L'administrateur général reprend et amplifie le point de vue précité dans la lettre qu'il a adressée au Comité permanent R le 2 décembre 2008.

“Het probleem met die redenering is tweeledig. Ten eerste heeft de Veiligheid van de Staat niet de opdracht om toe te zien op normale economische evoluties, ook al kunnen die nadelig zijn voor het WEP. En ten tweede was de verkoop van X een perfect legale transactie met instemming van beide partijen.

De verkoop van waardevolle Belgische bedrijven aan buitenlandse investeerders kan zeker beschouwd worden als een potentiële bedreiging voor het WEP. Door de verkoop gaat de controle over het bedrijf immers over in buitenlandse handen. De belangen van de buitenlandse eigenaar komen niet noodzakelijk overeen met die van België. Daar moet echter de kanttekening bij gemaakt worden dat zo een verkoop meestal gebeurt vanuit een bedrijfseconomische noodzakelijkheid.

De Belgische eigenaars verkopen hun bedrijf om de overlevingskansen van het bedrijf te verzekeren. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de Amerikaanse markt is de Belgische interne markt niet groot genoeg om hoogtechnologische bedrijven in een relatief beschermd milieu (de thuismarkt) te laten doorgroeien naar een schaal die groot genoeg is om competitief te kunnen zijn in de levensnoodzakelijke internationale markten. Belgische bedrijven zien zich dus vaak genoodzaakt om vrij vlug in hun levenscyclus steun te zoeken bij een grotere internationale partner. In het openbronnenonderzoek van het Comité I (...) staat trouwens te lezen dat (de stichter van X) verklaard heeft dat X zelf de initiatiefnemer was voor de overname om een Europees profiel te verwerven in een consoliderende markt.

Daarnaast moet er ook rekening worden gehouden met de, om historische en socio-politieke redenen, geringe financiële verankering van de Belgische economie. Een hoogtechnologisch bedrijf heeft op verschillende momenten in zijn levenscyclus aanzienlijke kapitaalinjecties nodig. Door het ontbreken van grote Belgische investeerders, investeringsfondsen of pensioenfondsen is het voor die bedrijven vaak onmogelijk om voldoende Belgisch kapitaal te vinden. Buitenlands kapitaal is dan de enige oplossing.

Indien het de bedrijven onmogelijk gemaakt wordt om een beroep te doen op buitenlands kapitaal, dan worden de overlevingskansen van die bedrijven ernstig belemmerd. Dat zou een grotere bedreiging voor het WEP zijn dan een buitenlandse overname. Die economische realiteit wordt erkend door de wetgever. Er bestaan in België heel weinig juridische belemmeringen op directe buitenlandse investeringen in België. Integendeel, die investeringen worden als essentieel beschouwd voor de Belgische economie.

De inlichtingenopdracht van de Veiligheid van de Staat ter bescherming van het WEP moet in de hiervoor geschetste context beschouwd worden. Artikel 8 van de wet van 30 november 1998 somt limitatief zeven bedreigingen op (spionage, inmenging, terrorisme, extremisme, proliferatie, schadelijke sektarische organisaties en criminele organisaties) die door de Veiligheid van de Staat mogen opgevolgd worden. Het is duidelijk dat perfect legale transacties die deel uitmaken van de economische realiteit (zoals buitenlandse

investerings en overnames) in het huidige wettelijk kader niet kunnen beschouwd worden als bedreigingen die de Veiligheid van de Staat moet of zelfs zou mogen opvolgen”.

Traduction libre : “Le problème avec ce raisonnement est double. D’une part, la Sûreté de l’Etat n’a pas pour mission de surveiller les évolutions économiques normales, même si celles-ci peuvent avoir des conséquences fâcheuses pour le PSE. D’autre part, le rachat de X était une transaction parfaitement légale agréée par les deux parties.

La vente de grandes entreprises belges à des investisseurs étrangers peut certainement être considérée comme une menace potentielle pour le PSE. La vente implique que le contrôle de l’entreprise passe en effet dans des mains étrangères. Les intérêts du propriétaire étranger ne correspondent pas nécessairement à ceux de la Belgique. Il convient toutefois de noter qu’une telle vente est une nécessité économique pour l’entreprise.

Les propriétaires belges vendent leur entreprise pour assurer les chances de survie de leur entreprise. Contrairement au marché américain, par exemple, le marché interne belge n’est pas assez grand pour permettre à des entreprises de haute technologie de se développer dans un environnement relativement sécurisé (le marché domestique), sur une échelle qui soit suffisamment grande pour être compétitif sur les marchés internationaux indispensables. Les entreprises belges se voient donc souvent contraintes de rechercher assez rapidement dans leur cycle de vie un soutien auprès d’un partenaire international plus important. On peut d’ailleurs lire dans l’enquête du Comité R basée sur des sources ouvertes (...) que (le fondateur de X) a expliqué que X elle-même était à l’origine du rachat afin d’acquérir un profil européen dans un marché qui se stabilise.

En outre, il convient de tenir compte aussi, pour des raisons historiques et socio-politiques, de l’ancrage financier très limité de l’économie belge. Une entreprise de haute technologie a besoin, à différents moments de son cycle de vie, d’injection de capitaux considérables. Par manque de grands investisseurs belges, de fonds d’investissements ou de fonds de pension, il est souvent impossible pour ces entreprises de trouver des capitaux belges suffisants. La seule solution réside dans les capitaux étrangers.

Si les entreprises sont dans l’impossibilité de faire appel à des capitaux étrangers, les chances de survie de ces entreprises s’en voient sérieusement entravées. Cela constituerait une plus grande menace pour le PSE qu’un rachat étranger. Cette réalité économique est reconnue par le législateur. Il existe en Belgique très peu d’entraves juridiques aux investissements directs étrangers en Belgique. Au contraire, ces investissements sont considérés comme essentiels pour l’économie belge.

La mission de renseignement de la Sûreté de l’Etat pour la protection du PSE doit être vue dans le contexte esquissé à cette fin. L’article 8 de la loi du 30 novembre 1998 énumère simplement sept menaces (espionnage, ingérence, terrorisme, extrémisme, prolifération, organisations sectaires nuisibles et organisations criminelles) qui peuvent être suivies par la Sûreté de l’Etat. Il est évident que des transactions parfaitement légales qui font partie de la réalité économique (comme les investissements étrangers et les rachats) ne peuvent pas être considérés, dans le contexte légal actuel, comme des menaces que la Sûreté de l’Etat doit suivre ou même devrait être autorisée à suivre.. ».

Monsieur Jo VANDEURZEN, alors ministre de la Justice, semble aussi s'inscrire dans le même type de raisonnement lorsque, répondant à une question parlementaire sur le rôle des services de renseignement face à la crise financière, il déclare : *“De internationale financiële crisis en de gevolgen ervan voor het Belgisch bankwezen en de Belgische economie in het algemeen zijn zonder twijfel bedreigend voor het wetenschappelijk en economisch potentieel van het land. De crisis is echter vooral een economisch fenomeen. Bedreigende economische evoluties worden niet genoemd in artikel 8 als een bedreiging die de Veiligheid van de Staat kan opvolgen. Het opvolgen van de financiële crisis en de mate waarin de economische actoren in België daarop al dan niet gepast reageren, behoort dan ook niet tot de opdrachten van de Veiligheid van de Staat.”*⁸

Traduction libre : *« La crise financière internationale et ses conséquences pour le secteur bancaire belge et l'économie belge dans son ensemble représentent sans doute une menace pour le potentiel scientifique et économique du pays. La crise est pourtant principalement un phénomène économique. Des évolutions économiques inquiétantes ne sont pas reprises dans l'article 8 comme une menace à suivre par la Sûreté de l'Etat. Suivre la crise financière et la manière dont les acteurs économiques en Belgique y ont réagi, de façon adaptée ou non, ne font pas partie des missions de la Sûreté de l'Etat »*.

La Sûreté de l'Etat estime toutefois qu'il serait souhaitable de légiférer sur les secteurs stratégiques (y compris les infrastructures critiques). Dans cette législation, les conditions seraient posées pour tout investissement étranger ou activité commerciale dans des secteurs stratégiques et le rôle éventuel des services de renseignement serait défini.⁹

VII.3 L'AVIS DU COMITÉ PERMANENT R.

De prime abord, l'intérêt limité de la Sûreté de l'Etat pour le rachat de X par Y peut sembler justifié. Toutefois, à y regarder de plus près, le point de vue défendu par la Sûreté de l'Etat manque de nuance.

A l'instar de la Commission des Finances et des Affaires économiques du Sénat¹⁰, le Comité permanent R est d'avis que l'aérospatiale est en premier lieu un secteur stratégique. Il estime qu'effectivement, il faut envisager cette matière au-delà des intérêts purement commerciaux. A cet égard, il faut également rechercher une collaboration avec les responsables militaires. En effet, celle-ci est inexistante à l'heure actuelle.

⁸ Kamer van Volksvertegenwoordigers, CRIV 52 COM 349, 22 oktober 2008, antwoord op vraag nr. 7841 van dhr. Robert Van de Velde over 'de inlichtingen- en veiligheidsdienst en de recente financiële crisis'.

⁹ Courrier de l'administrateur général de la Sûreté de l'État au Comité R, daté du 10 avril 2008.

¹⁰ Doc. parl., Sénat, séance 2002-2003, 2-1332/1 - 18 novembre 2002 - Rapport fait au nom de la Commission des Finances et des Affaires économiques et du Groupe de travail « Espace ».

L'autonomie européenne dans de tels secteurs sont d'un intérêt stratégique pour l'avenir de l'Europe. Comme cela a été souligné au sein de la commission parlementaire, la dépendance croissante de l'industrie européenne par rapport aux États-Unis et au Japon est une évolution qui doit être suivie de près.

Au demeurant, la firme X envisageait de participer à un programme militaire mis en oeuvre par les autorités belges et européennes.

Le Comité permanent R est d'avis que l'intérêt des autorités concernées en Belgique (qu'elles soient civiles ou militaires) serait d'être informées, non seulement des menaces « classiques » pesant sur ce secteur (espionnage, ingérence, etc.), mais aussi des évolutions socio-économiques susceptibles de contrarier la mise en oeuvre autonome de ces programmes telle qu'elle est souhaitée par les autorités fédérales et européennes.

Par conséquent, considérer *a priori* que le caractère légal et économique d'une opération ne recèle à première vue aucun caractère hostile est un point de vue à courte portée. La Sûreté de l'Etat n'envisage même pas l'hypothèse pourtant plausible, selon laquelle cette conformité apparente pourrait éventuellement couvrir ou cacher des opérations ou un agenda présentant une des menaces que la Sûreté de l'Etat a bel et bien pour mission de suivre le cadre du PSE. Dans l'affaire dont il est question dans le présent rapport, le Comité permanent R estime que la conclusion d'une absence de danger a été tirée trop rapidement, voire sur-le-champ, et, partant, qu'il était peu utile, voire inutile, de mener une enquête à ce sujet. Seules les considérations selon lesquelles la transaction était souhaitable, voire nécessaire d'un point de vue économique, ont été prises en compte. Ces considérations ne représentent que le point de vue de la firme X.

Il est dommage que la réflexion se soit arrêtée là car, selon certaines sources ouvertes, le rachat soulevait quelques questions. Pour le Comité permanent R, ces indications étaient suffisantes pour justifier, voire requérir, qu'un intérêt plus marqué soit porté à ce rachat.

D'autre part, les conflits d'intérêts que peut susciter la prise de contrôle de la firme X par un groupe où des intérêts militaro-industriels non européens sont solidement représentés et leurs répercussions possibles sur la volonté d'autonomie de certains projets spatiaux européens, n'ont jamais été pris en considération et encore moins analysés.

N'est-ce pas un rôle par excellence pour les services de renseignement ?

Le Comité permanent R reste en tout cas d'avis que le rachat de la firme X par le groupe Y devait retenir l'attention de la Sûreté de l'Etat, non seulement dans le cadre de ses missions telles que prévues dans l'article 7, 1° de la Loi du 30 novembre 1998, mais aussi dans le sens d'une plus grande attention portée à certaines tendances susceptibles de porter atteinte à nos secteurs stratégiques.

En ce qui concerne le SGRS, le Comité permanent R admet qu'effectivement, la loi définissant les missions légales de ce service ne lui permet pas d'enquêter de manière préventive sur des opérations économiques de reprise ou d'absorption par des groupes étrangers d'entreprises belges, même si celles-ci sont susceptibles d'être impliquées directement dans un programme militaire belge ou européen.

VIII. RECOMMANDATIONS

A l'instar de la Sûreté de l'Etat, le Comité permanent R estime qu'il serait souhaitable de légiférer sur les conditions des investissements étrangers ou activités commerciales qui touchent à des secteurs stratégiques. Cette législation devrait en outre définir le rôle éventuel des services de renseignement.

Le Comité permanent R estime également que l'intérêt militaire potentiel d'une entreprise établie sur le territoire national mérite aussi de retenir l'attention préventive du SGRS lorsque celle-ci passe dans des mains étrangères.

Le Comité permanent R rappelle qu'il a suggéré d'établir un mécanisme de contrôle et de surveillance des investissements étrangers dans les domaines considérés comme stratégiques et d'intérêt militaire pour la Belgique, comme par exemple l'industrie spatiale et les technologies de l'information¹¹. Le Comité R estime que, comme c'est le cas en France, les services de renseignement belges devraient être associés à ce mécanisme de contrôle et de surveillance.

Le Comité permanent R rappelle enfin que le plan d'action pour la protection du PSE n'a jamais été porté à sa connaissance. Le Comité R a pourtant fait valoir à plusieurs reprises, tant auprès du Parlement que des ministres compétents, qu'il lui était indispensable d'avoir accès aux directives du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité ainsi qu'à celles du Collège du renseignement et de la sécurité, de manière à pouvoir exercer en connaissance de cause sa mission de contrôle^{12 13}.

¹¹ Comité permanent R, *Rapport d'activités 2005*, p 102 - 143, « Étude sur le potentiel scientifique et économique ».

¹² Par son courrier du 17 juin 2008, le Premier ministre a pris note de cette requête du Comité R et lui a fait savoir qu'il l'examinerait avec les ministres de la Justice et de la Défense avant de l'inscrire à l'ordre du jour du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité. A ce jour, le Comité permanent R est sans nouvelle de l'examen de sa recommandation par les ministres compétents.

¹³ Le 31 juillet 2008, le sénateur Paul Wille, membre de la commission de suivi du Comité permanent R, a déposé une proposition de loi visant à permettre aux Comités permanents P et R d'avoir connaissance des directives du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité (Sénat de Belgique, 4-890/1).