

1627

Nationalrat

Schriftliche Beantwortung

77.366 Interpellation I. Bommer vom 5. Mai 1977.

Diplomatische Vertretungen der Ostblockländer

3. Oktober 1977

Schriftliche Beantwortung (S-Geschäft)
77.366. Interpellation Bommer vom 5. Mai 1977.
Diplomatische Vertretungen der Ostblockländer

Politisches Departement. Antrag vom 28. September 1977

Antragsgemäss hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

Die Antwort auf die Interpellation Bommer wird genehmigt (siehe Beilage).

An den Nationalrat

Protokollauszug an:

- EPD 15 zur Kenntnis
- JPD 5 " "
- BK 4 (Hb, Br, Sa, Bi) zur Kenntnis

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

S. M. M. M.

Nationalrat

Schriftliche Beantwortung

77.366 Interpellation I. Bommer vom 5. Mai 1977.

Diplomatische Vertretungen der OstblockländerText des Vorstosses

Der Spionagefall Jeanmaire hat gezeigt, dass sich in den Beziehungen der Schweiz zu ausländischen diplomatischen Missionen einige Probleme ergeben. Dabei ist mir bekannt, dass diese Beziehungen grundsätzlich im Wiener Abkommen vom 18. April 1961 geregelt sind.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Bundesrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Besteht zwischen der Schweiz und der Sowjetunion eine Vereinbarung über den Personalbestand der sowjetischen Mission in Bern und über den Personalbestand ihrer Vertretung bei der UNO in Genf?
2. Verlangt die Schweiz, dass der Personalbestand der Vertretungen des Ostblocks in den Grenzen gehalten wird, die den Bedürfnissen entspricht, die in Artikel 11 des Wiener Übereinkommens vorgesehen sind?
3. Aus welchen Gründen sind die Gesamt-Personalbestände der Ostblockstaaten (Bulgarien, DDR, Polen, Rumänien, Tschechoslowakei, Ungarn, UdSSR) im Zeitraum von 1970 bis 1976 in Bern um 38 Prozent und in Genf um 70 Prozent angestiegen?
4. Nach Bekanntwerden des Falles Jeanmaire wurden 4 Mitglieder der diplomatischen Mission der UdSSR ausgewiesen.
 - a. Sind diese seither ersetzt worden?
 - b. Welche weiteren Massnahmen hat der Bundesrat gegenüber der Mission der UdSSR getroffen?
 - c. Welche weiteren Massnahmen gedenkt er noch zu treffen?
5. Welche Kriterien werden vom Bundesrat angewendet bei der Festsetzung des Personalbestandes und bei der Anerkennung einer Person als "Mitglied der Mission"?
6. Sind aufgrund des Falles Jeanmaire Reduktionen im Personalbestand der Missionen der Ostblockstaaten vorgesehen?
7. Gewährt die Schweiz allen Mitgliedern der diplomatischen Missionen volle Bewegungsfreiheit in der Schweiz? Halten diese Staaten Gegenrecht?

Mitunterzeichner

Dürr, Hungerbühler, Matossi, Oehler, Risi-Schwyz, Röthlin, Schalcher, Wellauer, Zwygart.

- 2 -

Begründung

Im Buch von John Barron "KGB" kann man sich umfassend und in Form von Tatsachenberichten über die Arbeitsweise der östlichen Geheimdienste informieren. Es ist dort auch ein Verzeichnis beigefügt, mit den Namen von mehr als 1500 Sowjetbürgern, die im Ausland an Geheimdienst-Aufträgen beteiligt waren.

Der Fall Jeanmaire hat wieder einmal blitzlichtartig hineingeleuchtet in das Tätigkeitsgebiet gewisser Leute, die sich unter dem Schutz der diplomatischen Immunität in Vertretungen ausländischer Staaten in der Schweiz aufhalten. Bekanntlich werden sie von unseren Behörden mit ausgesuchter Höflichkeit und Zuvorkommenheit behandelt. So will es das "Wiener Uebereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961", das am 30. Oktober 1963 auch von der Schweiz ratifiziert worden ist.

Wenn man den Text des Uebereinkommens liest, kann man sich des Eindruckes nicht erwehren, dass im diplomatischen Verkehr eine Geheimniskrämerei herrscht, die den beteiligten Staaten gestattet, alle internen Vorkommnisse auf diesem Gebiet vor der Öffentlichkeit abzuschirmen. Das wird nicht grundsätzlich geändert werden können, da das Uebereinkommen unkündbar ist.

Mit meiner Interpellation vom 5. Mai 1977 habe ich dazu einige Fragen gestellt. Bei allem Verständnis für gegebene Zurückhaltung bittë ich den Bundesrat um möglichst konkrete Beantwortung:

Zu den gestellten Fragen gebe ich nachfolgend einige Präzisierungen:

1. Gemäss Artikel 11, Abs. 1 des Wiener Uebereinkommens kann über den Personalbestand der Mission eine "ausdrückliche Vereinbarung" getroffen werden.
2. Gemäss Artikel 11, Abs. 1 des Uebereinkommens kann der Empfangsstaat verlangen, dass der Personalbestand der Mission in den Grenzen gehalten wird, die er "für angemessen und normal" hält.
3. Meine Frage betrifft die Gesamt-Personalbestände der genannten Ostblockstaaten. Die genauen Zahlen sind mir bekannt. Sie werden hier aus Rücksicht auf die internationalen Gepflogenheiten nicht erwähnt.

Stellungnahme des Bundesrats - 3 -

Der Bundesrat hatte in letzter Zeit mehrere Male Gelegenheit, seine Meinung zu Problemen, die gleichzeitig die Sicherheit unseres Landes und die diplomatischen Beziehungen betreffen, darzulegen, so bei der Be-

4. Mit der Ausweisung von Mitgliedern der diplomatischen Mission der UdSSR kann dieser Teil des Spionagefalles Jeanmaire nicht als abgeschlossen betrachtet werden. Es drängen sich weitere Massnahmen auf, insbesondere eine Reduktion des Personalbestandes.

Obwohl der Entsendestaat gemäss Artikel 7 des Wiener Uebereinkommens die "Mitglieder des Personals seiner Mission" nach freiem Ermessen ernennen kann, sind Meinungsverschiedenheiten in dieser Frage nicht ausgeschlossen. Die UdSSR hat denn auch in diesem Sinne einen Vorbehalt zum Uebereinkommen gemacht.

Als Organ des Entsendestaates hat die diplomatische Mission vor allem die Aufgabe, die Verbindung mit den Behörden des Empfangslandes zu erhalten. In Interesse diplomatischer Vertretungen, ihre Funktionen ungehindert wahrnehmen zu können, ist es dem Entsendestaat an der Hand der Zustimmung zur Ernennung von Mitgliedern der Mission der UdSSR zu wenig sorgfältig vorgegangen ist.

5. Aufgrund der Erfahrungen im Fall Jeanmaire besteht in der Öffentlichkeit die Auffassung, dass der Bundesrat bei der Zustimmung zur Ernennung von Mitgliedern der Mission der UdSSR zu wenig sorgfältig vorgegangen ist.

6. Ich verweise auf 4.

7. Es scheint, dass die gemäss Artikel 26 des Wiener Uebereinkommens allen Mitgliedern der Mission zugesicherte "volle Bewegungsfreiheit" in einzelnen Staaten eingeschränkt wird durch eine ungerechtfertigte Ausdehnung der verbotenen Zonen und durch enge bürokratische Vorschriften beim Aufenthalt in den erlaubten Zonen.

Die Freiheiten der diplomatischen Missionen und ihrer Mitglieder im gemeinsamen Interesse der internationalen Beziehungen bestehen. Folglich birgt jede Restriktion, die ein Staat einer ausländischen diplomatischen Mission oder deren Mitgliedern auferlegt, die Gefahr von Gegenmassnahmen in sich; dies umso mehr, als in den internationalen Beziehungen die Reziprozität eine wesentliche Rolle spielt.

Die Souveränität der Staaten bringt es mit sich, dass diese in der Lage sein müssen, die Grösse ihrer Auslandsmissionen frei bestimmen und ihr Personal frei ernennen zu können.

Diese Freiheit ist allerdings nicht unbeschränkt. Artikel 11 der erwähnten Konvention bestimmt, dass der Empfangsstaat verlangen kann, dass der Bestand der Missionen in den Grenzen gehalten wird, die er in Anbetracht der bei ihm vorliegenden Umstände und Verhältnisse sowie der Bedürfnisse der betreffenden Mission für angemessen und normal hält. Die Kriterien sind nicht leicht zu handhaben. Als Ermessensgrundlagen kommen etwa in Frage: Grösse der Staaten, Umfang der bestehenden Beziehungen, Gesellschaftsordnung des Entsendestaates. Gerade dieser letzte Punkt ist hier von Bedeutung: es steht fest,

Stellungnahme des Bundesrats

Der Bundesrat hatte in letzter Zeit mehrere Male Gelegenheit, seine Meinung zu Problemen, die gleichzeitig die Sicherheit unseres Landes und die diplomatischen Beziehungen berühren, darzulegen, so bei der Beantwortung der Interpellation der SVP-Fraktion über Spionage, der einfachen Anfrage Schalcher über Spionageabwehr, des Postulat^s Soldini zum gleichen Thema sowie die einfache Anfrage Kloter über die ausländischen Botschaften. Das fortdauernde Interesse an diesen Fragen und die Anspielung des Interpellanten auf das Wiener Uebereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961 veranlassen den Bundesrat, seine Antwort mit einigen grundsätzlichen Bemerkungen einzuleiten

Diplomatische Beziehungen sind Beziehungen zwischen souveränen Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten, deren innere Entscheidungsmechanismen vor jeder Form äusserer Einmischung geschützt werden müssen. Als Organ des Entsendestaates hat die diplomatische Mission vor allem die Aufgabe, die Verbindung mit den Behörden des Empfangsstaates aufrecht zu erhalten. Hierzu muss sie in der Lage sein, ihre Tätigkeit völlig unabhängig, d.h. ohne irgendwelchen Druck seitens der Behörden des Empfangsstaates, ausüben zu können. Die Grundlage der Privilegien liegt demnach im Interesse diplomatischer Vertretungen, ihre Funktion ungehindert wahrnehmen zu können. Auch das Wiener Uebereinkommen vom 18. April 1961 geht in seiner Präambel von dieser Theorie aus: Die Vertragsstaaten lassen sich von der Erkenntnis leiten, "dass diese Vorrechte und Immunitäten nicht dem Zwecke dienen, Einzelne zu bevorzugen, sondern zum Ziel haben, den diplomatischen Missionen als Vertretungen von Staaten die wirksame Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu gewährleisten."

Ueberdies sollte man nicht vergessen, dass jeder Staat zugleich Entsende- und Empfangsstaat ist. Es kann auch gesagt werden, dass die Privilegien und Immunitäten der diplomatischen Missionen und ihrer Mitglieder im gemeinsamen Interesse der internationalen Beziehungen bestehen. Folglich birgt jede Restriktion, die ein Staat einer ausländischen diplomatischen Mission oder deren Mitgliedern auferlegt, die Gefahr von Gegenmassnahmen in sich; dies umsomehr, als in den internationalen Beziehungen die Reziprozität eine wesentliche Rolle spielt.

Die Souveränität der Staaten bringt es mit sich, dass diese in der Lage sein müssen, die Grösse ihrer Auslandsmissionen frei bestimmen und ihr Personal frei ernennen zu können.

Diese Freiheit ist allerdings nicht unbeschränkt. Artikel 11 der erwähnten Konvention bestimmt, dass der Empfangsstaat verlangen kann, dass der Bestand der Missionen in den Grenzen gehalten wird, die er in Anbetracht der bei ihm vorliegenden Umstände und Verhältnisse sowie der Bedürfnisse der betreffenden Mission für angemessen und normal hält. Die Kriterien sind nicht leicht zu handhaben. Als Ermessensgrundlagen kommen etwa in Frage: Grösse der Staaten, Umfang der bestehenden Beziehungen, Gesellschaftsordnung des Entsendestaates. Gerade dieser letzte Punkt ist hier von Bedeutung: es steht fest,

dass in sozialistischen Ländern der Staat eine gewisse Anzahl Funktionen ausübt, die in marktwirtschaftlich orientierten Ländern dem privaten Sektor zufallen, vor allem auf dem Gebiet der Aussenhandelsbeziehungen. Darüber hinaus stellen die sozialistischen Staaten kein einheimisches Personal ein, was den Bestand der Missionen erhöht.

Die Freiheit des Entsendestaates bei der Auswahl seines Personals wird aber auch durch das Recht des Empfangsstaates eingeschränkt, jederzeit und ohne Begründung die Anwesenheit eines Missionschefs oder irgendeines andern Mitgliedes einer diplomatischen Vertretung auf seinem Territorium nicht mehr zu akzeptieren.

Aus den vorgenannten Gründen hat es der Bundesrat für nicht notwendig erachtet, mit den Entsendestaaten Spezialabkommen über den Personalbestand der Missionen abzuschliessen. Die internationalen Beziehungen sind oft unvorhersehbaren Entwicklungen unterworfen. Angesichts der klaren Tendenz zur Intensivierung der internationalen Beziehungen wäre es auch kaum wünschbar, einen Plafond für die Anzahl der Mitglieder der ausländischen Missionen festzusetzen oder gar den Bestand zu reduzieren. Es könnte allerdings vorkommen, dass eine diplomatische Mission in einer Art vergrössert wird, die in keinem Verhältnis zu den normalen Bedürfnissen steht. In einem solchen Fall würde sich der Bundesrat veranlasst sehen, beim betreffenden Land energisch zu intervenieren.

Was die osteuropäischen Länder betrifft, sind die vom Interpellanten angegebenen Zahlen insofern etwas irreführend, als sie für 1976 die Deutsche Demokratische Republik einschliessen, mit der wir 1970 noch keine diplomatischen Beziehungen unterhielten. Ohne die DDR beträgt die Zunahme des Personals für Bern rund 25 Prozent und für Genf rund 60 Prozent. Der letztgenannte Prozentsatz ergibt sich zur Hauptsache aus einer Bestandeszunahme der sowjetischen Mission bei der UNO um 108 Prozent. Dieser Zuwachs erheischt zweifellos eine gewisse Aufmerksamkeit. Man kann ihn aber nicht als übertrieben oder aussergewöhnlich bezeichnen, wenn man den sehr spezifischen Charakter vieler Tätigkeiten der internationalen Organisationen in Genf sowie die grosse Zahl sowjetischer Staatsministerien (64) in Betracht zieht. Die Zuwachsraten bei den übrigen Missionen scheinen hingegen bescheiden (durchschnittlich 28 Prozent), und man kann mit Fug und Recht sagen, dass sie nur die Intensivierung der internationalen Beziehungen widerspiegeln.

Die Personalbestände der Missionen der USA und der Bundesrepublik Deutschland haben sich im gleichen Zeitraum vergleichsweise um 44 bzw. 55 Prozent erhöht.

Der Bundesrat ist daher der Ansicht, dass im jetzigen Zeitpunkt kein Grund besteht, bei gewissen diplomatischen Missionen eine Bestandesverminderung zu verlangen. Er wird aber das Problem aufmerksam weiterverfolgen und alles Nötige veranlassen, dass der Kampf gegen den unerlaubten Nachrichtendienst nach wie vor mit aller Bestimmtheit weitergeführt wird.

Bleibt die Frage der Bewegungsfreiheit der Diplomaten. Der Interpellant schlägt vor, dass wir als Gegenmassnahme die Bewegungsfreiheit der osteuropäischen Diplomaten einschränken: Der Bundesrat bedauert natürlich die Beschränkungen, denen unsere Diplomaten dies-

bezüglich in einigen dieser Länder unterworfen sind. Aber er ist weiterhin der Ansicht, dass Gegenmassnahmen aus zumindest zwei Gründen nicht angebracht sind: Erstens könnten dadurch die gegenüber unseren Diplomaten bereits bestehenden Restriktionen noch verschärft werden und zweitens ist die Schweiz kein Polizeistaat. Unser Land hätte gar nicht die Mittel, um die strikte Anwendung solcher Massnahmen zu überprüfen.

re d'espionnage Jeannaire a montré que quelques problèmes
ent sur le plan des relations de la Suisse avec les missions
tiques étrangères. Je n'ignore pas qu'en l'occurrence, ces
sont en principe réglées par la Convention de Vienne du
1 1961.

propos, je prie le Conseil fédéral de répondre aux questions
tes :

Suisse et l'Union soviétique ont-elles fixé par une conven-
on l'effectif du personnel de la mission d'URSS à Berne et
ui de sa représentation auprès du siège européen de l'ONU à
ève ?

Suisse existe-t-elle des pays du bloc de l'Est que l'effectif
personnel de leurs représentations reste dans les limites de
qu'elle considère comme raisonnable et normal, en égard aux
oins de ses missions, ainsi que le prévoit l'article 11 de la
vention de Vienne ?

uelle raison ces Etats (Bulgarie, RDA, Pologne, Roumanie,
oslovaquie, Hongrie, URSS) ont-ils augmenté l'effectif to-
leur personnel de 38 pour cent à Berne et de 70 pour cent
pendant la période comprise entre 1970 et 1976 ?

l'affaire Jeannaire a éclaté, quatre membres de la mission
tiques de l'URSS ont été invités à quitter notre pays.

ils été remplacés depuis lors ?

les mesures complémentaires le Conseil fédéral a-t-il
vers la mission soviétique ?

elles autres mesures compte-t-il prendre encore ?

critères le Conseil fédéral utilise-t-il lorsqu'il fixe
ectif du personnel et qu'il reconnaît à une personne la
é de "membre de la mission" ?

envisagé de réduire, en se fondant sur l'affaire Jeannaire,
ectif du personnel des missions diplomatiques des Etats
a orientale ?

se accorde-t-elle pleine et entière liberté de mouvement
territoire à tous les membres des missions diplomatiques ?
rocité est-elle accordée par les Etats qu'ils représentent ?

:

öhler, Matesci, Gehler, Risi-Schwyz, Rüthlin, Schalteher,

77.366 Interpellation Bommer du 5 mai 1977
Représentations diplomatiques des pays de l'Est

Texte de l'intervention

L'affaire d'espionnage Jeanmaire a montré que quelques problèmes se posent sur le plan des relations de la Suisse avec les missions diplomatiques étrangères. Je n'ignore pas qu'en l'occurrence, ces relations sont en principe réglées par la Convention de Vienne du 18 avril 1961.

A ce propos, je prie le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes :

1. La Suisse et l'Union soviétique ont-elles fixé par une convention l'effectif du personnel de la mission d'URSS à Berne et celui de sa représentation auprès du siège européen de l'ONU à Genève ?
2. La Suisse exige-t-elle des pays du bloc de l'Est que l'effectif du personnel de leurs représentations reste dans les limites de ce qu'elle considère comme raisonnable et normal, eu égard aux besoins de ces missions, ainsi que le prévoit l'article 11 de la Convention de Vienne ?
3. Pour quelle raison ces Etats (Bulgarie, RDA, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie, Hongrie, URSS) ont-ils augmenté l'effectif total de leur personnel de 38 pour cent à Berne et de 70 pour cent à Genève pendant la période comprise entre 1970 et 1976 ?
4. Dès que l'affaire Jeanmaire a éclaté, quatre membres de la mission diplomatiques de l'URSS ont été invités à quitter notre pays.
 - a. Ont-ils été remplacés depuis lors ?
 - b. Quelles mesures complémentaires le Conseil fédéral a-t-il prises envers la mission soviétique ?
 - c. Quelles autres mesures compte-t-il prendre encore ?
5. Quels critères le Conseil fédéral utilise-t-il lorsqu'il fixe l'effectif du personnel et qu'il reconnaît à une personne la qualité de "membre de la mission" ?
6. Est-il envisagé de réduire, en se fondant sur l'affaire Jeanmaire, l'effectif du personnel des missions diplomatiques des Etats d'Europe orientale ?
7. La Suisse accorde-t-elle pleine et entière liberté de mouvement sur son territoire à tous les membres des missions diplomatiques ? La réciprocité est-elle accordée par les Etats qu'ils représentent ?

Cosignataires :

Dürr, Hungerbühler, Matossi, Oehler, Risi-Schwyz, Röthlin, Schalcher, Wellauer, Zwygart

Développement

Dans son livre intitulé "KBG", John Barron nous renseigne de manière complète et sous forme de reportages sur les méthodes appliquées par les services secrets des pays de l'Est. Au livre proprement dit est annexée une liste portant les noms de 1500 citoyens soviétiques qui ont été chargés de missions de renseignement à l'étranger.

L'affaire Jeanmaire a une fois encore mis brusquement en lumière l'activité de certaines personnes qui résident en Suisse à titre de représentants de pays étrangers et bénéficient de l'immunité diplomatique. Elles sont, à ce qu'on sait, traitées avec une amabilité et une bienveillance toutes particulières par les autorités helvétiques, comme le veut d'ailleurs la convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961, que la Suisse a ratifiée le 30 octobre 1963.

A la lecture de cette convention, on ne peut s'empêcher de penser que les relations diplomatiques baignent dans une atmosphère de cachotterie, qui permet aux pays qui sont parties à cet accord de masquer à l'opinion publique tous les incidents qui se produisent en coulisse. En principe, cette situation ne saurait guère changer puisque la convention ne peut pas être dénoncée.

Dans mon interpellation du 5 mai 1977, j'ai posé à ce sujet quelques questions au Conseil fédéral. Tout en comprenant très bien qu'il doit faire preuve de réserve, je le prie néanmoins de répondre avec le plus de netteté possible.

Pour ma part, je me permets ci-dessous de préciser quelque peu mes questions:

1. Aux termes de l'article 11, 1^{er} alinéa de la Convention de Vienne, l'Etat accréditaire peut conclure avec l'Etat accréditant un "accord explicite" sur l'effectif de la mission.
2. A défaut de cet accord, l'Etat accréditaire peut exiger que cet effectif soit maintenu dans les limites de ce qu'il considère comme "raisonnable et normal" (art. 11, 1^{er} al. de ladite convention).

3. Ma question a trait à l'effectif global des missions diplomatiques des pays de l'Est, dont je connais le chiffre exact. Je renonce cependant à le mentionner pour respecter les usages en matière de relations diplomatiques.
4. Ce n'est pas parce que des membres de la mission diplomatique de l'URSS ont été invités à quitter notre pays que cette partie de l'affaire Jeanmaire peut être considérée comme close. Bien au contraire, il y a lieu de prendre d'autres mesures, notamment d'exiger une réduction de l'effectif du personnel de ladite mission.
Quand bien même, selon l'article 7 de la Convention de Vienne, l'Etat accréditant nomme à son choix "les membres du personnel de la mission", ces nominations peuvent donner lieu à des divergences de vue entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire. L'URSS a d'ailleurs formulé une réserve à ce sujet.
5. L'affaire Jeanmaire a laissé au sein du public l'impression que le Conseil fédéral a accrédité un peu trop à la légère certains membres de la mission diplomatique de l'URSS.
6. Je vous renvoie au chiffre 4.
7. Il semble que, malgré l'article 26 de la Convention de Vienne qui garantit à tous les membres de la mission "la liberté de déplacement" sur le territoire de l'Etat accréditaire, certains Etats restreignent cette liberté en étendant de manière injustifiée les zones dont l'accès est interdit ou en soumettant le séjour dans les zones où les déplacements sont soumis à des prescriptions rigoureuses doublées d'un contrôle bureaucratique.

Rapport du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a eu plusieurs fois l'occasion, récemment, d'exposer sa position sur des questions qui touchent à la fois à la sécurité de l'Etat et aux relations diplomatiques, ainsi lors des réponses à l'interpellation de l'UDC sur l'espionnage, à la question Schalcher sur la lutte contre l'espionnage et au postulat Soldini sur le même sujet ainsi qu'à la question Kloter sur les ambassades étrangères. L'intérêt persistant que suscite ce thème, de même que la référence de l'interpellateur à la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques appellent de la part du Conseil fédéral les remarques d'ordre général suivantes :

Les relations diplomatiques sont des relations entre Etats souverains et autres sujets du droit des gens, dont les processus de décision internes doivent être protégés contre toute forme possible d'ingérence. En tant qu'organe de l'Etat accréditant, la mission diplomatique a notamment pour fonction d'assurer la liaison avec les autorités de l'Etat accréditaire. A ce titre, il faut qu'elle soit en mesure d'exercer ses activités en toute indépendance, c'est-à-dire exempte de toute contrainte de la part de l'Etat accréditaire. Le fondement des privilèges réside ainsi dans un intérêt de fonction. La Convention de Vienne du 18 avril 1961, dans son préambule, consacre d'ailleurs cette théorie : les Etats parties à cette Convention se sont déclarés "convaincus que le but desdits privilèges et immunités est non pas d'avantager des individus mais d'assurer l'accomplissement efficace des fonctions des missions diplomatiques en tant que représentants des Etats."

Il ne faut pas oublier, en outre, que chaque Etat est à la fois accréditant et accréditaire. Aussi peut-on affirmer qu'il est dans l'intérêt collectif des relations internationales que les missions diplomatiques et leurs membres jouissent de certains privilèges et immunités. Il s'ensuit que, dans un domaine où la réciprocité joue un rôle certain, toute restriction imposée par l'Etat accréditaire à la mission de l'Etat accréditant ou à ses membres risque d'entraîner de la part de celui-ci des mesures de représailles.

La souveraineté des Etats a pour corollaire qu'ils doivent pouvoir librement fixer les effectifs de leurs représentations à l'étranger et nommer leurs agents. Cette liberté n'est toutefois pas absolue. Aux termes de l'article 11 de ladite Convention, en effet, l'Etat accréditaire peut exiger que cet effectif soit maintenu dans les limites de ce qu'il considère comme raisonnable et normal, eu égard aux circonstances et conditions qui règnent dans cet Etat et aux besoins de la mission en cause. Les critères ne sont pas d'un usage facile. Parmi les éléments d'appréciation qui entrent en ligne de compte, il convient de citer : grandeur des Etats, ampleur des relations existantes, nature du système social de l'Etat accréditant. Ce dernier point mérite ici une attention particulière : il est certain en effet que, dans les pays socialistes, l'Etat remplit un certain nombre de fonctions qui, dans les pays à économie de marché, appartiennent au secteur privé, notamment dans le domaine des relations économiques extérieures. En plus, les pays socialistes ne recrutent pas de personnel local, ce qui augmente les effectifs étrangers.

La liberté de l'Etat accréditant dans le choix de ses agents se heurte également au droit que l'Etat accréditaire a, à tout moment et sans avoir à motiver sa décision, de ne pas ou plus accepter la présence sur son territoire du chef ou de tout autre membre de la mission.

Pour les raisons qui précèdent, le Conseil fédéral n'a pas jugé nécessaire de conclure avec les Etats accréditants qui ont une mission dans notre pays des accords réglant expressément la question de l'effectif de ces missions. Les relations internationales connaissent souvent des développements imprévisibles. Aussi paraît-il peu souhaitable de fixer un plafond à l'effectif des missions, encore moins de l'abaisser, compte tenu de la nette tendance à l'intensification des relations internationales. Il pourrait néanmoins se produire que l'effectif d'une mission diplomatique soit gonflé de manière tout à fait disproportionnée avec les besoins normaux. En pareil cas, bien entendu, le Conseil fédéral se considérerait tenu d'intervenir fermement auprès du pays intéressé.

En ce qui concerne les pays de l'Europe de l'Est, les chiffres cités par l'interpellateur sont quelque peu trompeurs, car ils incluent, en 1976, la République démocratique allemande, avec laquelle nous n'avions pas de relations diplomatiques en 1970. Si l'on corrige cette distorsion, l'augmentation des effectifs de ces pays s'est élevée à environ 25 pourcent à Berne et 60 pourcent à Genève. Ce dernier pourcentage résulte principalement d'une augmentation de 108 pourcent des effectifs de la mission soviétique. Celle-ci a, certes, de quoi retenir l'attention. On ne saurait toutefois la qualifier de déraisonnable ou d'anormale, compte tenu du caractère très spécialisé de beaucoup des travaux des organisations internationales à Genève et du nombre élevé des ministères de l'Etat soviétique (64). Les autres augmentations, en revanche, paraissent modérées (28 pourcent en moyenne), et il est permis de penser qu'elles reflètent simplement l'intensification des relations internationales.

A titre de comparaison, les effectifs des missions des Etats-Unis et de la République Fédérale d'Allemagne ont augmenté de 44 et 55 pourcent respectivement pendant la même période.

Le Conseil fédéral estime donc qu'il n'y a pas lieu pour le moment de demander une réduction des effectifs de certaines missions diplomatiques étrangères. Il continuera cependant à suivre attentivement la question. D'autre part, il prendra toutes les dispositions nécessaires pour que la lutte contre l'espionnage soit poursuivie avec la plus grande énergie.

Reste la question de la liberté de mouvement des diplomates. L'interpellateur suggère que, par rétorsion, nous limitions en Suisse la liberté de mouvement des diplomates des pays de l'Est. Le Conseil fédéral déplore, certes, les restrictions auxquelles sont soumis, à cet égard, nos représentants dans certains de ces pays. Mais il continue à estimer que des mesures de rétorsion seraient peu indiquées pour deux raisons au moins: d'abord, elles risqueraient d'entraîner un renforcement des restrictions déjà existantes à l'encontre de nos diplomates; en second lieu, la Suisse n'est pas un Etat policier et manquerait des moyens nécessaires pour vérifier la stricte application de telles mesures.