

Fourth session  
Quatrième session

REPARATION FOR INJURIES INCURRED IN THE SERVICE OF THE  
UNITED NATIONS: ADVISORY OPINION OF  
THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE\*

Note by the Secretary-General

The Secretary-General has the honour to transmit herewith to the members of the General Assembly the advisory opinion given by the International Court of Justice on 11 April 1949,\*\* in response to the request of the General Assembly contained in resolution 258 (III) of 3 December 1948.

REPARATION POUR DOMMAGES SUBIS AU SERVICE DE  
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES: AVIS CONSULTATIF DE LA COUR  
INTERNATIONALE DE JUSTICE\*

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de communiquer ci-joint aux membres de l'Assemblée générale l'avis consultatif émis par la Cour internationale de Justice le 11 avril 1949,\*\* en réponse à la demande de l'Assemblée générale contenue dans la résolution 258 (III) du 3 décembre 1948.

\* See also the report of the Secretary-General on the same question, A/955  
Voir aussi le rapport du Secrétaire général sur cette même question, A/955

\*\* I.C.J. Reports 1949, page 174.  
C.I.J. Recueil 1949, page 174.

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

---

RECUEIL DES ARRÊTS,  
AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES

---

RÉPARATION DES DOMMAGES  
SUBIS AU SERVICE  
DES NATIONS UNIES

**AVIS CONSULTATIF DU 11 AVRIL 1949**

**1949**

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

---

REPORTS OF JUDGMENTS,  
ADVISORY OPINIONS AND ORDERS

---

REPARATION FOR INJURIES  
SUFFERED IN THE SERVICE  
OF THE UNITED NATIONS

**ADVISORY OPINION OF APRIL 11th, 1949**

LEYDE  
SOCIÉTÉ D'ÉDITIONS  
A. W. SIJTHOFF

LEYDEN  
A. W. SIJTHOFF'S  
PUBLISHING COMPANY

Le présent avis doit être cité comme suit :

« *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies,*  
*Avis consultatif: C. I. J. Recueil 1949, p. 174.* »

---

This Opinion should be cited as follows :

“*Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations,*  
*Advisory Opinion: I.C.J. Reports 1949, p. 174.*”

---

N° de vente : 17  
Sales number 17

· 11 AVRIL 1949

---

AVIS CONSULTATIF

RÉPARATION DES DOMMAGES SUBIS  
AU SERVICE DES NATIONS UNIES

---

REPARATION FOR INJURIES SUFFERED  
IN THE SERVICE OF THE UNITED NATIONS

APRIL 11th, 1949.

---

ADVISORY OPINION.

## COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

1949  
Le 11 avril.  
Rôle général  
n° 4

ANNÉE 1949

11 avril 1949

# RÉPARATION DES DOMMAGES SUBIS AU SERVICE DES NATIONS UNIES

*Dommmages subis par les agents des Nations Unies dans l'exercice de leurs fonctions. — Dommge causé aux Nations Unies. — Dommage causé aux agents. — Qualité des Nations Unies pour présenter des réclamations en vue d'obtenir la réparation de ces deux catégories de dommages. — Personnalité internationale des Nations Unies. — Qualité déduite nécessairement de la Charte et de l'activité des Nations Unies. — Protection fonctionnelle des agents. — Réclamations contre un Membre de l'Organisation des Nations Unies. — Réclamation contre un État non membre. — Conciliation de la réclamation de l'État national et de la réclamation des Nations Unies. — Réclamation des Nations Unies contre l'État national de l'agent*

## AVIS CONSULTATIF

*Présents : M. BASDEVANT, Président ; M. GUERRERO, Vice-Président ; MM. ALVAREZ, FABELA, HACKWORTH, WINIARSKI, ZORIČIĆ, DE VISSCHER, SIR ARNOLD MCNAIR, M. KLAESTAD, BADAWI PACHA, MM. KRYLOV, READ, HSU MO, AZEVEDO, juges.*

## INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

YEAR 1949.

April 11th, 1949.

1949.  
April 11th.  
General List  
No. 4.REPARATION FOR INJURIES  
SUFFERED IN THE SERVICE  
OF THE UNITED NATIONS

*Injuries suffered by agents of United Nations in course of performance of duties.—Damage to United Nations.—Damage to agents.—Capacity of United Nations to bring claims for reparation due in respect of both.—International personality of United Nations.—Capacity as necessary implication arising from Charter and activities of United Nations.—Functional protection of agents.—Claim against a Member of the United Nations.—Claim against a non-member.—Reconciliation of claim by national State and claim by United Nations.—Claim by United Nations against agent's national State.*

## ADVISORY OPINION.

*Present:* President BASDEVANT; Vice-President GUERRERO; Judges ALVAREZ, FABELA, HACKWORTH, WINIARSKI, ZORIČIĆ, DE VISSCHER, Sir Arnold MCNAIR, KLAESTAD, BADAWI PASHA, KRYLOV, READ, HSU MO, AZEVEDO.

LA COUR,

ainsi composée,

donne l'avis consultatif suivant :

A la date du 3 décembre 1948, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Résolution ci-après :

« Considérant que la série d'incidents tragiques affectant ces derniers temps des agents des Nations Unies dans l'exercice de leurs fonctions soulève, d'une façon plus urgente que jamais, la question des dispositions à prendre par les Nations Unies pour assurer à l'avenir à leurs agents une protection maximum et la réparation des dommages subis,

Considérant comme hautement souhaitable que le Secrétaire général puisse, sans conteste, agir de la manière la plus efficace en vue d'obtenir toute réparation due,

L'Assemblée générale

Décide de demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur les questions juridiques suivantes :

« I. Au cas où un agent des Nations Unies subit, dans l'exercice de ses fonctions, un dommage dans des conditions de nature à engager la responsabilité d'un État, l'Organisation des Nations Unies a-t-elle qualité pour présenter contre le gouvernement *de jure* ou *de facto* responsable une réclamation internationale en vue d'obtenir la réparation des dommages causés a) aux Nations Unies, b) à la victime ou à ses ayants droit ?

II. En cas de réponse affirmative sur le point I b), comment l'action de l'Organisation des Nations Unies doit-elle se concilier avec les droits que l'État dont la victime est ressortissant pourrait posséder ? »

Charge le Secrétaire général, lorsque la Cour aura donné son avis, de préparer, à la lumière de cet avis, des propositions et de les présenter à l'Assemblée générale lors de sa prochaine session ordinaire. »

Par une lettre du 4 décembre 1948, enregistrée au Greffe le 7 décembre, le Secrétaire général des Nations Unies a transmis à la Cour copie certifiée conforme de la Résolution de l'Assemblée générale. Le 10 décembre, conformément au paragraphe 1 de l'article 66 du Statut, le Greffier notifia la requête à tous les États admis à ester en justice devant la Cour ; le 11 décembre, par une communication spéciale directe se référant au paragraphe 2 dudit article, il fit connaître à ces mêmes États que, par ordonnance du même jour, la Cour s'était déclarée disposée à recevoir

THE COURT,

composed as above,

gives the following advisory opinion :

On December 3rd, 1948, the General Assembly of the United Nations adopted the following Resolution :

“Whereas the series of tragic events which have lately befallen agents of the United Nations engaged in the performance of their duties raises, with greater urgency than ever, the question of the arrangements to be made by the United Nations with a view to ensuring to its agents the fullest measure of protection in the future and ensuring that reparation be made for the injuries suffered ; and

Whereas it is highly desirable that the Secretary-General should be able to act without question as efficaciously as possible with a view to obtaining any reparation due ; therefore

The General Assembly

Decides to submit the following legal questions to the International Court of Justice for an advisory opinion :

I. In the event of an agent of the United Nations in the performance of his duties suffering injury in circumstances involving the responsibility of a State, has the United Nations, as an Organization, the capacity to bring an international claim against the responsible *de jure* or *de facto* government with a view to obtaining the reparation due in respect of the damage caused (a) to the United Nations, (b) to the victim or to persons entitled through him ?

II. In the event of an affirmative reply on point I (b), how is action by the United Nations to be reconciled with such rights as may be possessed by the State of which the victim is a national ?

Instructs the Secretary-General, after the Court has given its opinion, to prepare proposals in the light of that opinion, and to submit them to the General Assembly at its next regular session.”

In a letter of December 4th, 1948, filed in the Registry on December 7th, the Secretary-General of the United Nations forwarded to the Court a certified true copy of the Resolution of the General Assembly. On December 10th, in accordance with paragraph 1 of Article 66 of the Statute, the Registrar gave notice of the Request to all States entitled to appear before the Court. On December 11th, by means of a special and direct communication as provided in paragraph 2 of Article 66, he informed these States that, in an Order made on the same date, the Court had



d'eux des exposés écrits avant le 14 février 1949, et à entendre des exposés oraux le 7 mars 1949.

Des exposés écrits furent reçus de la part des États suivants : Inde, Chine, États-Unis d'Amérique, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, France. Ils furent communiqués à tous les États admis à ester en justice devant la Cour, ainsi qu'au Secrétaire général des Nations Unies. Entre temps, le Secrétaire général des Nations Unies avait fait tenir au Greffier, en se référant à l'article 65 du Statut (dont le paragraphe 2 prescrit qu'à la question soumise pour avis soit joint tout document pouvant servir à l'élucider), les documents qui sont énumérés au bordereau annexé au présent avis.

D'autre part, le Secrétaire général des Nations Unies, ainsi que les Gouvernements de la République française, du Royaume-Uni et du Royaume de Belgique, firent savoir à la Cour qu'ils avaient désigné des représentants chargés de prononcer des exposés oraux.

Lors des audiences publiques tenues les 7, 8 et 9 mars 1949, la Cour entendit les exposés oraux présentés

au nom du Secrétaire général des Nations Unies, par son représentant, M. Ivan Kerno, Secrétaire général adjoint chargé du Département juridique, et par M. A. H. Feller, directeur principal de ce Département, conseil ;

au nom du Gouvernement du Royaume de Belgique, par M. Georges Kaeckenbeeck, D. C. L., ministre plénipotentiaire de S. M. le Roi des Belges, chef du Service des Conférences de Paix et de l'Organisation internationale au ministère des Affaires étrangères, membre de la Cour permanente d'Arbitrage ;

au nom du Gouvernement de la République française, par M. Charles Chaumont, professeur de droit international public à la Faculté de droit de Nancy, jurisconsulte au ministère des Affaires étrangères ;

au nom du Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, par M. G. G. Fitzmaurice, deuxième conseiller juridique du *Foreign Office*.

\* \* \*

La première question posée à la Cour est ainsi conçue :

« Au cas où un agent des Nations Unies subit, dans l'exercice de ses fonctions, un dommage dans des conditions de nature à engager la responsabilité d'un État, l'Organisation des Nations Unies a-t-elle qualité pour présenter contre le gouvernement

stated that it was prepared to receive written statements on the questions before February 14th, 1949, and to hear oral statements on March 7th, 1949.

Written statements were received from the following States : India, China, United States of America, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and France. These statements were communicated to all States entitled to appear before the Court and to the Secretary-General of the United Nations. In the meantime, the Secretary-General of the United Nations, having regard to Article 65 of the Statute (paragraph 2 of which provides that every question submitted for an opinion shall be accompanied by all documents likely to throw light upon it), had sent to the Registrar the documents which are enumerated in the list annexed to this Opinion.

Furthermore, the Secretary-General of the United Nations and the Governments of the French Republic, of the United Kingdom and of the Kingdom of Belgium informed the Court that they had designated representatives to present oral statements.

In the course of public sittings held on March 7th, 8th and 9th, 1949, the Court heard the oral statements presented

on behalf of the Secretary-General of the United Nations by Mr. Ivan Kerno, Assistant Secretary-General in charge of the Legal Department as his Representative, and by Mr. A. H. Feller, Principal Director of that Department, as Counsel ;

on behalf of the Government of the Kingdom of Belgium, by M. Georges Kaeckenbeeck, D.C.L., Minister Plenipotentiary of His Majesty the King of the Belgians, Head of the Division for Peace Conferences and International Organization at the Ministry for Foreign Affairs, Member of the Permanent Court of Arbitration ;

on behalf of the Government of the French Republic, by M. Charles Chaumont, Professor of Public International Law at the Faculty of Law, Nancy ; Legal Adviser to the Ministry for Foreign Affairs ;

on behalf of the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland by Mr. G. G. Fitzmaurice, Second Legal Adviser to the Foreign Office.

\* \* \*

The first question asked of the Court is as follows :

“In the event of an agent of the United Nations in the performance of his duties suffering injury in circumstances involving the responsibility of a State, has the United Nations, as an Organization, the capacity to bring an international claim against

*de jure* ou *de facto* responsable une réclamation internationale en vue d'obtenir la réparation des dommages causés a) aux Nations Unies, b) à la victime ou à ses ayants droit ? »

Il est utile de présenter, à titre préliminaire, les observations suivantes :

a) L'Organisation des Nations Unies sera, dans le cours du présent avis, désignée d'ordinaire mais non toujours par le terme « l'Organisation ».

b) Les questions I a) et I b) visent « une réclamation internationale introduite contre le gouvernement *de jure* ou *de facto* responsable ». La Cour considère que ces questions visent une réclamation dirigée contre un État. En conséquence, on se servira, dans le présent avis, des termes « État » ou « État défendeur ».

c) La Cour comprend le terme « agent » dans le sens le plus large, entendant par là quiconque, fonctionnaire rémunéré ou non, employé à titre permanent ou non, a été chargé par un organe de l'Organisation d'exercer, ou d'aider à exercer, l'une des fonctions de celle-ci, bref, toute personne par qui l'Organisation agit.

d) Cette question étant posée pour le cas d'un dommage subi dans des conditions de nature à engager la responsabilité d'un État, on doit, en l'examinant, supposer que le dommage résulte du manquement, par cet État, à des obligations dont l'objet est de protéger les agents de l'Organisation des Nations Unies dans l'exercice de leurs fonctions.

e) La situation d'un État défendeur qui ne fait pas partie de l'Organisation est examinée plus loin et, pour le moment, la Cour supposera que le défendeur est Membre de l'Organisation.

\* \* \*

Les questions posées à la Cour se réfèrent à la « qualité pour présenter ... une réclamation internationale » ; par conséquent, il convient de préciser tout d'abord ce que l'on entend par cette qualité et de considérer les caractères de l'Organisation en vue de déterminer si, d'une manière générale, ces caractères comportent ou excluent pour elle la faculté de présenter une réclamation internationale.

La qualité pour présenter une réclamation internationale c'est, pour qui en est revêtu, la capacité de recourir aux méthodes habituelles reconnues par le droit international pour l'établissement, la présentation et le règlement de réclamations. Parmi ces méthodes, on peut mentionner la protestation, la demande d'enquête, la négociation et la demande de soumettre l'affaire à un tribunal arbitral ou à la Cour, dans la mesure où son Statut le permet.

Cette qualité appartient assurément à l'État ; un État peut présenter à un autre État une réclamation internationale. Une telle réclamation se présente comme une réclamation entre deux

the responsible *de jure* or *de facto* government with a view to obtaining the reparation due in respect of the damage caused (a) to the United Nations, (b) to the victim or to persons entitled through him?"

It will be useful to make the following preliminary observations :

(a) The Organization of the United Nations will be referred to usually, but not invariably, as "the Organization".

(b) Questions I (a) and I (b) refer to "an international claim against the responsible *de jure* or *de facto* government". The Court understands that these questions are directed to claims against a State, and will, therefore, in this opinion, use the expression "State" or "defendant State".

(c) The Court understands the word "agent" in the most liberal sense, that is to say, any person who, whether a paid official or not, and whether permanently employed or not, has been charged by an organ of the Organization with carrying out, or helping to carry out, one of its functions—in short, any person through whom it acts.

(d) As this question assumes an injury suffered in such circumstances as to involve a State's responsibility, it must be supposed, for the purpose of this Opinion, that the damage results from a failure by the State to perform obligations of which the purpose is to protect the agents of the Organization in the performance of their duties.

(e) The position of a defendant State which is not a member of the Organization is dealt with later, and for the present the Court will assume that the defendant State is a Member of the Organization.

\* \* \*

The questions asked of the Court relate to the "capacity to bring an international claim"; accordingly, we must begin by defining what is meant by that capacity, and consider the characteristics of the Organization, so as to determine whether, in general, these characteristics do, or do not, include for the Organization a right to present an international claim.

Competence to bring an international claim is, for those possessing it, the capacity to resort to the customary methods recognized by international law for the establishment, the presentation and the settlement of claims. Among these methods may be mentioned protest, request for an enquiry, negotiation, and request for submission to an arbitral tribunal or to the Court in so far as this may be authorized by the Statute.

This capacity certainly belongs to the State ; a State can bring an international claim against another State. Such a claim takes the form of a claim between two political entities, equal in law, similar

entités politiques, égales en droit, de structure semblable et relevant toutes deux directement du droit international. Elle est traitée par voie de négociations, et, en l'état actuel du droit concernant la juridiction internationale, ne peut être déférée à un tribunal international que du consentement des États en cause.

Si l'Organisation adresse à l'un de ses Membres une réclamation, celle-ci sera présentée de la même manière et sera traitée par les mêmes procédés. Elle pourra, le cas échéant, être appuyée par les moyens politiques dont dispose l'Organisation.

De cette façon, l'Organisation trouvera là le moyen d'assurer le respect de ses droits par l'État Membre contre lequel elle élève une réclamation.

Mais, dans l'ordre international, l'Organisation a-t-elle une nature qui comporte la qualité pour présenter une réclamation internationale ? Pour répondre à cette question, il faut tout d'abord déterminer si la Charte a donné à l'Organisation une condition telle qu'elle ait vis-à-vis de ses Membres des droits dont elle ait qualité pour leur demander le respect. En d'autres termes, l'Organisation est-elle revêtue de la personnalité internationale ? Cette dernière expression est, sans doute, une expression de doctrine qui, parfois, a été contestée. Mais elle sera employée ici pour exprimer que l'Organisation, si elle est reconnue comme possédant cette personnalité, est une entité capable d'être bénéficiaire d'obligations incombant à ses Membres.

Pour répondre à cette question, qui n'est pas tranchée par les termes mêmes de la Charte, il faut considérer les caractères que celle-ci a entendu donner à l'Organisation.

Les sujets de droit, dans un système juridique, ne sont pas nécessairement identiques quant à leur nature ou à l'étendue de leurs droits ; et leur nature dépend des besoins de la communauté. Le développement du droit international, au cours de son histoire, a été influencé par les exigences de la vie internationale, et l'accroissement progressif des activités collectives des États a déjà fait surgir des exemples d'action exercée sur le plan international par certaines entités qui ne sont pas des États. Ce développement aboutit, en juin 1945, à la création d'une organisation internationale dont les buts et les principes sont énoncés dans la Charte des Nations Unies. Pour atteindre ces buts, il est indispensable que l'Organisation ait la personnalité internationale.

La Charte ne s'est pas bornée à faire simplement de l'Organisation créée par elle un centre où s'harmoniseraient les efforts des nations vers les fins communes définies par elle (article premier, par. 4). Elle lui a donné des organes ; elle lui a assigné une mission propre. Elle a défini la position des Membres par rapport à l'Organisation en leur prescrivant de lui donner pleine assistance dans toute action entreprise par elle (article 2, par. 5), d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de Sécurité, en autorisant l'Assemblée générale à leur adresser des recommandations, en octroyant à

in form, and both the direct subjects of international law. It is dealt with by means of negotiation, and cannot, in the present state of the law as to international jurisdiction, be submitted to a tribunal, except with the consent of the States concerned.

When the Organization brings a claim against one of its Members, this claim will be presented in the same manner, and regulated by the same procedure. It may, when necessary, be supported by the political means at the disposal of the Organization. In these ways the Organization would find a method for securing the observance of its rights by the Member against which it has a claim.

But, in the international sphere, has the Organization such a nature as involves the capacity to bring an international claim? In order to answer this question, the Court must first enquire whether the Charter has given the Organization such a position that it possesses, in regard to its Members, rights which it is entitled to ask them to respect. In other words, does the Organization possess international personality? This is no doubt a doctrinal expression, which has sometimes given rise to controversy. But it will be used here to mean that if the Organization is recognized as having that personality, it is an entity capable of availing itself of obligations incumbent upon its Members.

To answer this question, which is not settled by the actual terms of the Charter, we must consider what characteristics it was intended thereby to give to the Organization.

The subjects of law in any legal system are not necessarily identical in their nature or in the extent of their rights, and their nature depends upon the needs of the community. Throughout its history, the development of international law has been influenced by the requirements of international life, and the progressive increase in the collective activities of States has already given rise to instances of action upon the international plane by certain entities which are not States. This development culminated in the establishment in June 1945 of an international organization whose purposes and principles are specified in the Charter of the United Nations. But to achieve these ends the attribution of international personality is indispensable.

The Charter has not been content to make the Organization created by it merely a centre "for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends" (Article 1, para. 4). It has equipped that centre with organs, and has given it special tasks. It has defined the position of the Members in relation to the Organization by requiring them to give it every assistance in any action undertaken by it (Article 2, para. 5), and to accept and carry out the decisions of the Security Council; by authorizing the General Assembly to make recommendations to the Members;

l'Organisation une capacité juridique, des privilèges et immunités sur le territoire de chacun de ses Membres, en faisant prévision d'accords à conclure entre l'Organisation et ses Membres. La pratique, notamment par la conclusion de conventions auxquelles l'Organisation est partie, a confirmé ce caractère d'une Organisation placée, à certains égards, en face de ses Membres, et qui, le cas échéant, a le devoir de rappeler à ceux-ci certaines obligations. A cela s'ajoute que les Nations Unies sont une Organisation politique, ayant une mission politique d'un caractère très important et à domaine très large : maintenir la paix et la sécurité internationales, développer les relations amicales entre les nations, réaliser la coopération internationale dans l'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire (article premier), et qu'elle agit par des moyens politiques vis-à-vis de ses Membres. La « Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies », de 1946, crée des droits et des devoirs entre chacun des signataires et l'Organisation (voir notamment section 35). Or, il serait difficile de concevoir comment une telle convention pourrait déployer ses effets sinon sur le plan international et entre parties possédant la personnalité internationale.

De l'avis de la Cour, l'Organisation était destinée à exercer des fonctions et à jouir de droits — et elle l'a fait — qui ne peuvent s'expliquer que si l'Organisation possède une large mesure de personnalité internationale et la capacité d'agir sur le plan international. Elle est actuellement le type le plus élevé d'organisation internationale, et elle ne pourrait répondre aux intentions de ses fondateurs si elle était dépourvue de la personnalité internationale. On doit admettre que ses Membres, en lui assignant certaines fonctions, avec les devoirs et les responsabilités qui les accompagnent, l'ont revêtue de la compétence nécessaire pour lui permettre de s'acquitter effectivement de ces fonctions.

En conséquence, la Cour arrive à la conclusion que l'Organisation est une personne internationale. Ceci n'équivaut pas à dire que l'Organisation soit un État, ce qu'elle n'est certainement pas, ou que sa personnalité juridique, ses droits et ses devoirs soient les mêmes que ceux d'un État. Encore moins cela équivaut-il à dire que l'Organisation soit un « super-État », quel que soit le sens de cette expression. Cela n'implique même pas que tous les droits et devoirs de l'Organisation doivent se trouver sur le plan international, pas plus que tous les droits et devoirs d'un État ne doivent s'y trouver placés. Cela signifie que l'Organisation est un sujet de droit international, qu'elle a capacité d'être titulaire de droits et devoirs internationaux et qu'elle a capacité de se prévaloir de ses droits par voie de réclamation internationale.

La question à examiner ensuite est celle de savoir si la somme des droits internationaux de l'Organisation comprend le droit de présenter des réclamations internationales de la nature de celles visées dans la présente demande d'avis. Il s'agit d'une réclamation contre

by giving the Organization legal capacity and privileges and immunities in the territory of each of its Members ; and by providing for the conclusion of agreements between the Organization and its Members. Practice—in particular the conclusion of conventions to which the Organization is a party—has confirmed this character of the Organization, which occupies a position in certain respects in detachment from its Members, and which is under a duty to remind them, if need be, of certain obligations. It must be added that the Organization is a political body, charged with political tasks of an important character, and covering a wide field namely, the maintenance of international peace and security, the development of friendly relations among nations, and the achievement of international co-operation in the solution of problems of an economic, social, cultural or humanitarian character (Article 1) ; and in dealing with its Members it employs political means. The “Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations” of 1946 creates rights and duties between each of the signatories and the Organization (see, in particular, Section 35). It is difficult to see how such a convention could operate except upon the international plane and as between parties possessing international personality.

In the opinion of the Court, the Organization was intended to exercise and enjoy, and is in fact exercising and enjoying, functions and rights which can only be explained on the basis of the possession of a large measure of international personality and the capacity to operate upon an international plane. It is at present the supreme type of international organization, and it could not carry out the intentions of its founders if it was devoid of international personality. It must be acknowledged that its Members, by entrusting certain functions to it, with the attendant duties and responsibilities, have clothed it with the competence required to enable those functions to be effectively discharged.

Accordingly, the Court has come to the conclusion that the Organization is an international person. That is not the same thing as saying that it is a State, which it certainly is not, or that its legal personality and rights and duties are the same as those of a State. Still less is it the same thing as saying that it is “a super-State”, whatever that expression may mean. It does not even imply that all its rights and duties must be upon the international plane, any more than all the rights and duties of a State must be upon that plane. What it does mean is that it is a subject of international law and capable of possessing international rights and duties, and that it has capacity to maintain its rights by bringing international claims.

The next question is whether the sum of the international rights of the Organization comprises the right to bring the kind of international claim described in the Request for this Opinion. That is a claim against a State to obtain reparation in respect of the



un État pour obtenir réparation à raison du préjudice provenant d'un dommage causé à un agent de l'Organisation dans l'exercice de ses fonctions. Alors qu'un État possède, dans leur totalité, les droits et devoirs internationaux reconnus par le droit international, les droits et devoirs d'une entité telle que l'Organisation doivent dépendre des buts et des fonctions de celle-ci, énoncés ou impliqués par son acte constitutif et développés dans la pratique. Les fonctions de l'Organisation sont d'un caractère tel qu'elles ne pourraient être effectivement remplies si elles impliquaient l'action commune sur le plan international de cinquante-huit ministères des Affaires étrangères ou plus; la Cour en conclut que les Membres ont conféré à l'Organisation qualité pour présenter les réclamations internationales que nécessiterait l'exercice de ses fonctions.

Qu'en est-il des réclamations visées dans la demande d'avis? La question I se subdivise en deux points qu'il faut examiner successivement.

\* \* \*

La question I a) est ainsi conçue :

« Au cas où un agent des Nations Unies subit, dans l'exercice de ses fonctions, un dommage dans des conditions de nature à engager la responsabilité d'un État, l'Organisation des Nations Unies a-t-elle qualité pour présenter contre le gouvernement *de jure* ou *de facto* responsable une réclamation internationale en vue d'obtenir la réparation des dommages causés a) aux Nations Unies... ? »

Cette question concerne uniquement la réparation du dommage causé à l'Organisation quand il y a eu en même temps dommage causé à l'un de ses agents. On ne peut douter que l'Organisation a qualité pour présenter une réclamation internationale contre un de ses Membres qui, par un manquement à des obligations internationales envers elle, lui a causé un dommage. Les dommages visés par la question I a) sont exclusivement les dommages causés aux intérêts propres de l'Organisation, à ses moyens de fonctionnement, à son patrimoine et aux intérêts dont elle a la garde. Il est évident que l'Organisation a qualité pour présenter une réclamation pour ces dommages. La réclamation étant fondée sur un manquement à une obligation internationale, manquement dont l'Organisation impute la responsabilité à l'un de ses Membres, ce Membre ne peut prétendre que cette obligation est régie par son droit national, et l'Organisation est fondée à donner à sa réclamation le caractère d'une réclamation internationale.

Lorsque l'Organisation a subi un dommage résultant du manquement par un Membre à ses obligations internationales, il est impossible de voir comment elle pourrait en obtenir réparation si elle n'avait pas qualité pour présenter une réclamation internationale. On ne saurait supposer que dans ce cas tous les Membres

damage caused by the injury of an agent of the Organization in the course of the performance of his duties. Whereas a State possesses the totality of international rights and duties recognized by international law, the rights and duties of an entity such as the Organization must depend upon its purposes and functions as specified or implied in its constituent documents and developed in practice. The functions of the Organization are of such a character that they could not be effectively discharged if they involved the concurrent action, on the international plane, of fifty-eight or more Foreign Offices, and the Court concludes that the Members have endowed the Organization with capacity to bring international claims when necessitated by the discharge of its functions.

What is the position as regards the claims mentioned in the request for an opinion? Question I is divided into two points, which must be considered in turn.

\* \* \*

Question I (a) is as follows :

“In the event of an agent of the United Nations in the performance of his duties suffering injury in circumstances involving the responsibility of a State, has the United Nations, as an Organization, the capacity to bring an international claim against the responsible *de jure* or *de facto* government with a view to obtaining the reparation due in respect of the damage caused (a) to the United Nations....?”

The question is concerned solely with the reparation of damage caused to the Organization when one of its agents suffers injury at the same time. It cannot be doubted that the Organization has the capacity to bring an international claim against one of its Members which has caused injury to it by a breach of its international obligations towards it. The damage specified in Question I (a) means exclusively damage caused to the interests of the Organization itself, to its administrative machine, to its property and assets, and to the interests of which it is the guardian. It is clear that the Organization has the capacity to bring a claim for this damage. As the claim is based on the breach of an international obligation on the part of the Member held responsible by the Organization, the Member cannot contend that this obligation is governed by municipal law, and the Organization is justified in giving its claim the character of an international claim.

When the Organization has sustained damage resulting from a breach by a Member of its international obligations, it is impossible to see how it can obtain reparation unless it possesses capacity to bring an international claim. It cannot be supposed that in such an event all the Members of the Organization, save the defendant

de l'Organisation, à l'exception de l'État défendeur, devraient s'unir pour présenter une réclamation contre celui-ci pour le dommage subi par l'Organisation.

La Cour n'est pas appelée à déterminer la mesure précise de la réparation que l'Organisation sera fondée à obtenir. On peut dire cependant que le montant de la réparation dépendra de l'étendue du dommage subi à raison de l'acte illicite ou de l'omission imputable à l'État défendeur, ce montant étant calculé conformément aux règles du droit international. Dans l'évaluation de ce dommage intervient, entre autres éléments, le remboursement de toute indemnité raisonnable que l'Organisation aurait eu à verser à son agent ou à ses ayants droit. En outre, le décès ou l'invalidité d'un agent accomplissant une mission lointaine pourrait entraîner des dépenses considérables lorsqu'il s'agirait de le remplacer. Ce ne sont là que des exemples, et la Cour n'entend pas prévoir toutes les catégories de dommages que pourrait subir l'Organisation elle-même.

\* \* \*

La question I *b*) est la suivante :

« .... l'Organisation des Nations Unies a-t-elle qualité pour présenter .... une réclamation internationale en vue d'obtenir la réparation des dommages causés .... *b*) à la victime ou à ses ayants droit ? »

Lorsque l'on examine le point de droit auquel donne naissance la question I *b*), il est inutile de répéter les considérations qui ont conduit la Cour à répondre affirmativement à la question I *a*). On peut maintenant admettre que l'Organisation a qualité pour présenter une réclamation sur le plan international, pour négocier, pour conclure un compromis et pour exercer une action devant un tribunal international. La seule question juridique qu'il reste à examiner est celle de savoir si, en présentant une réclamation internationale de cette sorte, l'Organisation peut « obtenir la réparation des dommages causés .... à la victime .... ».

La règle traditionnelle selon laquelle la protection diplomatique est exercée par l'État national n'implique pas une réponse négative à la question I *b*).

Tout d'abord, cette règle s'applique aux réclamations présentées par un État. Or, ici, il s'agit du cas différent et nouveau d'une réclamation qui serait présentée par l'Organisation.

En second lieu, même dans les rapports entre États, cette règle comporte d'importantes exceptions, car il existe des cas dans lesquels la protection peut être exercée par un État au profit de personnes qui n'ont pas sa nationalité.

En troisième lieu, la règle repose sur deux bases. Premièrement, l'État défendeur a manqué à une obligation envers l'État national, à l'égard de ses ressortissants. Deuxièmement, seule la partie envers

State, must combine to bring a claim against the defendant for the damage suffered by the Organization.

The Court is not called upon to determine the precise extent of the reparation which the Organization would be entitled to recover. It may, however, be said that the measure of the reparation should depend upon the amount of the damage which the Organization has suffered as the result of the wrongful act or omission of the defendant State and should be calculated in accordance with the rules of international law. Amongst other things, this damage would include the reimbursement of any reasonable compensation which the Organization had to pay to its agent or to persons entitled through him. Again, the death or disablement of one of its agents engaged upon a distant mission might involve very considerable expenditure in replacing him. These are mere illustrations, and the Court cannot pretend to forecast all the kinds of damage which the Organization itself might sustain.

\* \* \*

Question I (b) is as follows :

....“has the United Nations, as an Organization, the capacity to bring an international claim ... in respect of the damage caused ... (b) to the victim or to persons entitled through him?”

In dealing with the question of law which arises out of Question I (b), it is unnecessary to repeat the considerations which led to an affirmative answer being given to Question I (a). It can now be assumed that the Organization has the capacity to bring a claim on the international plane, to negotiate, to conclude a special agreement and to prosecute a claim before an international tribunal. The only legal question which remains to be considered is whether, in the course of bringing an international claim of this kind, the Organization can recover “the reparation due in respect of the damage caused .... to the victim....”.

The traditional rule that diplomatic protection is exercised by the national State does not involve the giving of a negative answer to Question I (b).

In the first place, this rule applies to claims brought by a State. But here we have the different and new case of a claim that would be brought by the Organization.

In the second place, even in inter-State relations, there are important exceptions to the rule, for there are cases in which protection may be exercised by a State on behalf of persons not having its nationality.

In the third place, the rule rests on two bases. The first is that the defendant State has broken an obligation towards the national State in respect of its nationals. The second is that only the party

laquelle une obligation internationale existe peut présenter une réclamation à raison de la violation de celle-ci. Tel sera précisément le cas si, lorsque l'Organisation internationale présente une réclamation pour dommages subis par son agent, elle le fait en invoquant un manquement à une obligation existant envers elle. Ainsi, la règle de la nationalité de la réclamation ne fournit aucune objection à la reconnaissance à l'Organisation du droit de présenter une réclamation pour les dommages visés par la question I b). Au contraire, le principe qui est à la base de cette règle conduit à lui reconnaître cette qualité si l'Organisation invoque comme motif de sa réclamation un manquement à une obligation existant envers elle.

D'autre part, l'analogie tirée de la règle traditionnelle relative à la protection diplomatique des ressortissants à l'étranger ne peut, par elle-même, justifier une réponse affirmative. Il n'est pas possible, par un recours exagéré à l'idée d'allégeance, d'assimiler au lien de nationalité qui existe entre l'État et son ressortissant le lien juridique qui, selon l'article 100 de la Charte, existe entre l'Organisation, d'une part, et le Secrétaire général et le personnel du Secrétariat, d'autre part.

La Cour se trouve ici en présence d'une situation nouvelle. On ne peut répondre à la question qui naît de cette situation qu'en déterminant de quelle manière elle est réglée par les dispositions de la Charte interprétées à la lumière des principes du droit international.

La question est comprise dans les limites déjà établies, c'est-à-dire qu'elle présuppose que le dommage à raison duquel est demandée la réparation naît du manquement à une obligation destinée à aider un agent de l'Organisation dans l'exercice de ses fonctions. Il ne s'agit pas d'un cas dans lequel l'acte ou l'omission illicite constitueraient seulement une violation des obligations générales incombant à l'État à l'égard de la condition des étrangers ; les réclamations présentées à ce titre ressortiraient à la compétence de l'État national et non en règle générale à celle de l'Organisation.

La Charte ne confère pas expressément à l'Organisation qualité pour comprendre, dans sa demande de réparation, les dommages causés à la victime ou à ses ayants droit. La Cour doit donc commencer par rechercher si les dispositions de la Charte afférentes aux fonctions de l'Organisation et à la part prise par les agents de celle-ci à l'exercice desdites fonctions impliquent, pour l'Organisation, le pouvoir d'assurer à ses agents la protection limitée qui consisterait à présenter une demande à leur profit, afin d'obtenir réparation des dommages subis en de telles circonstances. Selon le droit international, l'Organisation doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci. Ce principe de droit a été appliqué à l'Organisation internationale du Travail par la Cour permanente de Justice internationale

to whom an international obligation is due can bring a claim in respect of its breach. This is precisely what happens when the Organization, in bringing a claim for damage suffered by its agent, does so by invoking the breach of an obligation towards itself. Thus, the rule of the nationality of claims affords no reason against recognizing that the Organization has the right to bring a claim for the damage referred to in Question I (b). On the contrary, the principle underlying this rule leads to the recognition of this capacity as belonging to the Organization, when the Organization invokes, as the ground of its claim, a breach of an obligation towards itself.

Nor does the analogy of the traditional rule of diplomatic protection of nationals abroad justify in itself an affirmative reply. It is not possible, by a strained use of the concept of allegiance, to assimilate the legal bond which exists, under Article 100 of the Charter, between the Organization on the one hand, and the Secretary-General and the staff on the other, to the bond of nationality existing between a State and its nationals.

The Court is here faced with a new situation. The questions to which it gives rise can only be solved by realizing that the situation is dominated by the provisions of the Charter considered in the light of the principles of international law.

The question lies within the limits already established; that is to say it presupposes that the injury for which the reparation is demanded arises from a breach of an obligation designed to help an agent of the Organization in the performance of his duties. It is not a case in which the wrongful act or omission would merely constitute a breach of the general obligations of a State concerning the position of aliens; claims made under this head would be within the competence of the national State and not, as a general rule, within that of the Organization.

The Charter does not expressly confer upon the Organization the capacity to include, in its claim for reparation, damage caused to the victim or to persons entitled through him. The Court must therefore begin by enquiring whether the provisions of the Charter concerning the functions of the Organization, and the part played by its agents in the performance of those functions, imply for the Organization power to afford its agents the limited protection that would consist in the bringing of a claim on their behalf for reparation for damage suffered in such circumstances. Under international law, the Organization must be deemed to have those powers which, though not expressly provided in the Charter, are conferred upon it by necessary implication as being essential to the performance of its duties. This principle of law was applied by the Permanent Court of International Justice to the International Labour Organization in its Advisory Opinion No. 13 of July 23rd,

dans son Avis consultatif n° 13, du 23 juillet 1926 (Série B, n° 13, p. 18), et il doit l'être aux Nations Unies.

Eu égard à ses buts et fonctions précédemment indiqués, l'Organisation peut constater la nécessité — et a en fait constaté la nécessité — de confier à ses agents des missions importantes qui doivent être effectuées dans des régions troublées du monde. De telles missions, par leur nature, exposent souvent les agents à des dangers exceptionnels auxquels les personnes ne sont pas exposées d'ordinaire. Pour cette même raison, les dommages subis par ces agents dans ces conditions se produiront parfois de telle manière que leur État national ne serait pas fondé à introduire une demande en réparation sur la base de la protection diplomatique ou, tout au moins, ne serait pas disposé à le faire. Tant afin d'assurer l'exercice efficace et indépendant de ses fonctions que pour procurer à ses agents un appui effectif, l'Organisation doit leur fournir une protection appropriée.

On s'est déjà rendu compte de ce besoin de protection des agents de l'Organisation, en tant que condition dont dépend l'exercice des fonctions de celle-ci ; il ressort du préambule de la Résolution du 3 décembre 1948 (*supra*, p. 175) que telle était l'opinion unanime de l'Assemblée générale.

A cet effet, les Membres de l'Organisation ont contracté certains engagements, dont les uns figurent dans la Charte et d'autres dans des accords complémentaires. Il n'est pas besoin de décrire ici le contenu de ces accords, mais la Cour doit insister sur l'importance du devoir de donner à l'Organisation « pleine assistance », accepté par ses Membres dans l'article 2, paragraphe 5, de la Charte. Il faut se souvenir que le fonctionnement efficace de l'Organisation, l'accomplissement de ses devoirs, l'indépendance et l'efficacité de l'œuvre de ses agents exigent le strict respect de ces engagements. A cette fin, il est nécessaire que, lorsqu'un manquement se produit, l'Organisation soit en mesure d'inviter l'État responsable à remédier à ce manquement et, notamment, d'obtenir de cet État réparation des dommages que ce manquement peut avoir causés à l'agent de l'Organisation.

Pour que l'agent puisse s'acquitter de ses devoirs de façon satisfaisante, il faut qu'il sente que cette protection lui est assurée par l'Organisation et qu'il peut compter sur elle. Afin de garantir l'indépendance de l'agent et, en conséquence, l'action indépendante de l'Organisation elle-même, il est essentiel que l'agent, dans l'exercice de ses fonctions, n'ait pas besoin de compter sur une autre protection que celle de l'Organisation (sauf, bien entendu, la protection plus directe et plus immédiate due par l'État sur le territoire duquel il peut se trouver). En particulier, il ne doit pas avoir à s'en remettre à la protection de son propre État. Si tel était le cas, son indépendance pourrait, contrairement au principe qu'applique l'article 100 de la Charte, se trouver compromise. Enfin, il est essentiel que

1926 (Series B., No. 13, p. 18), and must be applied to the United Nations.

Having regard to its purposes and functions already referred to, the Organization may find it necessary, and has in fact found it necessary, to entrust its agents with important missions to be performed in disturbed parts of the world. Many missions, from their very nature, involve the agents in unusual dangers to which ordinary persons are not exposed. For the same reason, the injuries suffered by its agents in these circumstances will sometimes have occurred in such a manner that their national State would not be justified in bringing a claim for reparation on the ground of diplomatic protection, or, at any rate, would not feel disposed to do so. Both to ensure the efficient and independent performance of these missions and to afford effective support to its agents, the Organization must provide them with adequate protection.

This need of protection for the agents of the Organization, as a condition of the performance of its functions, has already been realized, and the Preamble to the Resolution of December 3rd, 1948 (*supra*, p. 175), shows that this was the unanimous view of the General Assembly.

For this purpose, the Members of the Organization have entered into certain undertakings, some of which are in the Charter and others in complementary agreements. The content of these undertakings need not be described here; but the Court must stress the importance of the duty to render to the Organization "every assistance" which is accepted by the Members in Article 2, paragraph 5, of the Charter. It must be noted that the effective working of the Organization—the accomplishment of its task, and the independence and effectiveness of the work of its agents—require that these undertakings should be strictly observed. For that purpose, it is necessary that, when an infringement occurs, the Organization should be able to call upon the responsible State to remedy its default, and, in particular, to obtain from the State reparation for the damage that the default may have caused to its agent.

In order that the agent may perform his duties satisfactorily, he must feel that this protection is assured to him by the Organization, and that he may count on it. To ensure the independence of the agent, and, consequently, the independent action of the Organization itself, it is essential that in performing his duties he need not have to rely on any other protection than that of the Organization (save of course for the more direct and immediate protection due from the State in whose territory he may be). In particular, he should not have to rely on the protection of his own State. If he had to rely on that State, his independence might well be compromised, contrary to the principle applied by Article 100 of the Charter. And lastly, it is essential that—



l'agent — qu'il appartienne à un État puissant ou faible, à un État plus ou moins touché par les complications de la vie internationale, à un État en sympathie ou non avec sa mission — sache que, dans l'exercice de ses fonctions, il est placé sous la protection de l'Organisation. (Cette assurance est encore plus nécessaire si l'agent est un apatride.)

A considérer le caractère des fonctions confiées à l'Organisation et la nature des missions de ses agents, il devient évident que la qualité de l'Organisation pour exercer, dans une certaine mesure, une protection fonctionnelle de ses agents, est nécessairement impliquée par la Charte.

Les obligations contractées par les États, afin de permettre aux agents de l'Organisation de s'acquitter de leurs devoirs, sont souscrites non dans l'intérêt des agents mais dans celui de l'Organisation. Quand celle-ci demande réparation à raison d'un manquement à ces obligations, elle invoque son propre droit, le droit de voir respecter les obligations assumées envers elle. Sur cette base, l'Organisation demande réparation du préjudice subi, car « c'est un principe du droit international que la violation d'un engagement entraîne l'obligation de réparer dans une forme adéquate », ainsi que l'a dit la Cour permanente de Justice internationale dans son Arrêt n° 8, du 26 juillet 1927 (Série A, n° 9, p. 21). En demandant une réparation fondée sur le préjudice subi par son agent, l'Organisation ne représente pas cet agent ; elle affirme son propre droit, le droit de garantir le respect des engagements contractés envers l'Organisation.

Eu égard aux considérations qui précèdent et au droit incontestable de l'Organisation d'exiger que ses Membres remplissent les obligations contractées par eux dans l'intérêt du bon fonctionnement de l'Organisation, la Cour estime qu'en cas de manquement à ces obligations, l'Organisation a qualité pour demander une réparation appropriée et que, dans l'évaluation du montant de cette réparation, l'Organisation a le droit de faire figurer le dommage subi par la victime ou par ses ayants droit.

\* \* \*

Il reste à savoir si l'Organisation a « qualité pour présenter contre le gouvernement *de jure* ou *de facto* responsable une réclamation internationale en vue d'obtenir la réparation des dommages causés a) aux Nations Unies, b) à la victime ou à ses ayants droit » quand l'État défendeur n'est pas membre de l'Organisation.

Lorsque l'on examine cet aspect de la question I a) et b), on doit avoir présents à l'esprit les motifs qui ont conduit la Cour à donner à cette question une réponse affirmative quand l'État défendeur est un Membre de l'Organisation. Il a été établi que l'Organisation a qualité pour présenter des réclamations sur le

whether the agent belongs to a powerful or to a weak State; to one more affected or less affected by the complications of international life; to one in sympathy or not in sympathy with the mission of the agent—he should know that in the performance of his duties he is under the protection of the Organization. This assurance is even more necessary when the agent is stateless.

Upon examination of the character of the functions entrusted to the Organization and of the nature of the missions of its agents, it becomes clear that the capacity of the Organization to exercise a measure of functional protection of its agents arises by necessary intendment out of the Charter.

The obligations entered into by States to enable the agents of the Organization to perform their duties are undertaken not in the interest of the agents, but in that of the Organization. When it claims redress for a breach of these obligations, the Organization is invoking its own right, the right that the obligations due to it should be respected. On this ground, it asks for reparation of the injury suffered, for “it is a principle of international law that the breach of an engagement involves an obligation to make reparation in an adequate form”; as was stated by the Permanent Court in its Judgment No. 8 of July 26th, 1927 (Series A., No. 9, p. 21). In claiming reparation based on the injury suffered by its agent, the Organization does not represent the agent, but is asserting its own right, the right to secure respect for undertakings entered into towards the Organization.

Having regard to the foregoing considerations, and to the undeniable right of the Organization to demand that its Members shall fulfil the obligations entered into by them in the interest of the good working of the Organization, the Court is of the opinion that, in the case of a breach of these obligations, the Organization has the capacity to claim adequate reparation, and that in assessing this reparation it is authorized to include the damage suffered by the victim or by persons entitled through him.

\* \* \*

The question remains whether the Organization has “the capacity to bring an international claim against the responsible *de jure* or *de facto* government with a view to obtaining the reparation due in respect of the damage caused (a) to the United Nations, (b) to the victim or to persons entitled through him” when the defendant State is not a member of the Organization.

In considering this aspect of Question I (a) and (b), it is necessary to keep in mind the reasons which have led the Court to give an affirmative answer to it when the defendant State is a Member of the Organization. It has now been established that the Organization has capacity to bring claims on the international

plan international et qu'elle possède un droit de protection fonctionnelle à l'égard de ses agents. Ici encore la Cour est autorisée à supposer que le dommage subi engage la responsabilité d'un État, et elle n'est pas appelée à exprimer une opinion sur les différentes manières dont pareille responsabilité pourrait être engagée. Par conséquent, la question qui se pose est celle de savoir si l'Organisation a qualité pour présenter une réclamation contre l'État défendeur afin d'obtenir réparation à raison de ce dommage, ou si, au contraire, cet État, s'il n'est pas membre de l'Organisation, est fondé à objecter que la qualité pour présenter une réclamation internationale fait défaut à l'Organisation. A cet égard, la Cour est d'avis que cinquante États, représentant une très large majorité des membres de la communauté internationale, avaient le pouvoir, conformément au droit international, de créer une entité possédant une personnalité internationale objective — et non pas simplement une personnalité reconnue par eux seuls — ainsi que la qualité de présenter des réclamations internationales.

En conséquence, la Cour arrive à la conclusion qu'il y a lieu de répondre affirmativement à la question I *a)* et *b)*, que l'État défendeur soit ou non Membre des Nations Unies.

\* \* \*

La question II est ainsi conçue :

« En cas de réponse affirmative sur le point I *b)*, comment l'action de l'Organisation des Nations Unies doit-elle se concilier avec les droits que l'État dont la victime est ressortissant pourrait posséder ? »

La réponse affirmative, donnée par la Cour à la question I *b)*, l'oblige à examiner maintenant la question II. Lorsque la victime possède une nationalité, il peut évidemment se présenter des cas dans lesquels l'acte dommageable qui l'a atteinte peut intéresser tant son État national que l'Organisation. Lorsque cela se produit, le droit de protection diplomatique appartenant à l'État et le droit de protection fonctionnelle appartenant à l'Organisation peuvent se trouver en concurrence ; c'est là le seul cas que la Cour soit invitée à traiter.

En pareil cas, il n'existe pas de règle de droit qui attribue une priorité à l'un ou à l'autre, ou qui oblige soit l'État soit l'Organisation à s'abstenir de présenter une réclamation internationale. La Cour,

plane, and that it possesses a right of functional protection in respect of its agents. Here again the Court is authorized to assume that the damage suffered involves the responsibility of a State, and it is not called upon to express an opinion upon the various ways in which that responsibility might be engaged. Accordingly the question is whether the Organization has capacity to bring a claim against the defendant State to recover reparation in respect of that damage or whether, on the contrary, the defendant State, not being a member, is justified in raising the objection that the Organization lacks the capacity to bring an international claim. On this point, the Court's opinion is that fifty States, representing the vast majority of the members of the international community, had the power, in conformity with international law, to bring into being an entity possessing objective international personality, and not merely personality recognized by them alone, together with capacity to bring international claims.

Accordingly, the Court arrives at the conclusion that an affirmative answer should be given to Question I (a) and (b) whether or not the defendant State is a Member of the United Nations.

\* \* \*

Question II is as follows:

“In the event of an affirmative reply on point I (b), how is action by the United Nations to be reconciled with such rights as may be possessed by the State of which the victim is a national?”

The affirmative reply given by the Court on point I (b) obliges it now to examine Question II. When the victim has a nationality, cases can clearly occur in which the injury suffered by him may engage the interest both of his national State and of the Organization. In such an event, competition between the State's right of diplomatic protection and the Organization's right of functional protection might arise, and this is the only case with which the Court is invited to deal.

In such a case, there is no rule of law which assigns priority to the one or to the other, or which compels either the State or the Organization to refrain from bringing an international claim.

ne conçoit pas pourquoi les parties intéressées ne pourraient trouver des solutions inspirées par la bonne volonté et le bon sens ; et, pour les rapports entre l'Organisation et ses Membres, elle attire l'attention sur le devoir de ceux-ci de donner « pleine assistance », devoir prévu par l'article 2, paragraphe 5, de la Charte.

Bien que les bases des deux réclamations soient différentes, cela ne signifie pas que l'État défendeur puisse être contraint à payer deux fois la réparation due à raison du dommage. Les tribunaux internationaux connaissent bien le problème que pose une réclamation à laquelle sont intéressés deux ou plusieurs États nationaux, et ils savent comment protéger, en pareil cas, l'État défendeur.

Le risque de concurrence entre l'Organisation et l'État national peut être réduit ou éliminé, soit par une convention générale, soit par des accords conclus dans chaque cas d'espèce. Il n'est pas douteux qu'avec le temps une pratique se développera, et il convient de se rappeler que déjà certains États, dont les ressortissants ont subi des dommages, au cours de missions entreprises par eux pour le compte de l'Organisation, se sont montrés raisonnablement disposés à rechercher, dans un esprit de coopération, une solution pratique.

\* \* \*

La question relative à la conciliation de l'action exercée par l'Organisation avec les droits de l'État national peut se présenter d'une autre manière : savoir quand l'agent possède la nationalité de l'État défendeur.

La pratique généralement suivie selon laquelle un État n'exerce pas sa protection au profit d'un de ses nationaux contre un État qui considère celui-ci comme son propre national ne constitue pas un précédent dont on puisse se prévaloir ici. En effet, l'action exercée par l'Organisation ne se fonde pas sur la nationalité de la victime mais sur sa qualité d'agent de l'Organisation. Il est donc ici indifférent de savoir si l'État auquel s'adresse la réclamation le considère ou non comme son national, car la question de sa nationalité n'est pas pertinente pour l'admissibilité de la réclamation.

En droit, il ne semble donc pas que la circonstance que l'agent possède la nationalité de l'État défendeur constitue un obstacle à une réclamation présentée par l'Organisation, à raison d'un manquement aux obligations existant envers elle, qui s'est produit dans l'exercice, par cet agent, de sa mission.

The Court sees no reason why the parties concerned should not find solutions inspired by goodwill and common sense, and as between the Organization and its Members it draws attention to their duty to render "every assistance" provided by Article 2, paragraph 5, of the Charter.

Although the bases of the two claims are different, that does not mean that the defendant State can be compelled to pay the reparation due in respect of the damage twice over. International tribunals are already familiar with the problem of a claim in which two or more national States are interested, and they know how to protect the defendant State in such a case.

The risk of competition between the Organization and the national State can be reduced or eliminated either by a general convention or by agreements entered into in each particular case. There is no doubt that in due course a practice will be developed, and it is worthy of note that already certain States whose nationals have been injured in the performance of missions undertaken for the Organization have shown a reasonable and co-operative disposition to find a practical solution.

\* \* \*

The question of reconciling action by the Organization with the rights of a national State may arise in another way ; that is to say, when the agent bears the nationality of the defendant State.

The ordinary practice whereby a State does not exercise protection on behalf of one of its nationals against a State which regards him as its own national, does not constitute a precedent which is relevant here. The action of the Organization is in fact based not upon the nationality of the victim, but upon his status as agent of the Organization. Therefore it does not matter whether or not the State to which the claim is addressed regards him as its own national, because the question of nationality is not pertinent to the admissibility of the claim.

In law, therefore, it does not seem that the fact of the possession of the nationality of the defendant State by the agent constitutes any obstacle to a claim brought by the Organization for a breach of obligations towards it occurring in relation to the performance of his mission by that agent.

PAR CES MOTIFS,

La Cour est d'avis,

*Sur la question I a) :*

i) à l'unanimité,

Qu'au cas où un agent des Nations Unies subit, dans l'exercice de ses fonctions, un dommage dans des conditions de nature à engager la responsabilité d'un État Membre de l'Organisation, celle-ci a qualité pour présenter contre le gouvernement *de jure* ou *de facto* responsable une réclamation internationale en vue d'obtenir la réparation des dommages causés aux Nations Unies.

ii) à l'unanimité,

Qu'au cas où un agent des Nations Unies subit, dans l'exercice de ses fonctions, un dommage dans des conditions de nature à engager la responsabilité d'un État qui n'est pas membre de l'Organisation, celle-ci a qualité pour présenter contre le gouvernement *de jure* ou *de facto* responsable une réclamation internationale en vue d'obtenir la réparation des dommages causés aux Nations Unies.

*Sur la question I b) :*

i) par onze voix contre quatre,

Qu'au cas où un agent des Nations Unies subit, dans l'exercice de ses fonctions, un dommage dans des conditions de nature à engager la responsabilité d'un État Membre de l'Organisation, celle-ci a qualité pour présenter contre le gouvernement *de jure* ou *de facto* responsable une réclamation internationale en vue d'obtenir la réparation du dommage causé à la victime ou à ses ayants droit.

ii) par onze voix contre quatre,

Qu'au cas où un agent des Nations Unies subit, dans l'exercice de ses fonctions, un dommage dans des conditions de nature à engager la responsabilité d'un État qui n'est pas membre de l'Organisation, celle-ci a qualité pour présenter contre le gouvernement *de jure* ou *de facto* responsable une réclamation internationale en vue d'obtenir la réparation des dommages causés à la victime ou à ses ayants droit.

FOR THESE REASONS,

The Court is of opinion

*On Question I (a) :*

(i) unanimously,

That, in the event of an agent of the United Nations in the performance of his duties suffering injury in circumstances involving the responsibility of a Member State, the United Nations as an Organization has the capacity to bring an international claim against the responsible *de jure* or *de facto* government with a view to obtaining the reparation due in respect of the damage caused to the United Nations.

(ii) unanimously,

That, in the event of an agent of the United Nations in the performance of his duties suffering injury in circumstances involving the responsibility of a State which is not a member, the United Nations as an Organization has the capacity to bring an international claim against the responsible *de jure* or *de facto* government with a view to obtaining the reparation due in respect of the damage caused to the United Nations.

*On Question I (b) :*

(i) by eleven votes against four,

That, in the event of an agent of the United Nations in the performance of his duties suffering injury in circumstances involving the responsibility of a Member State, the United Nations as an Organization has the capacity to bring an international claim against the responsible *de jure* or *de facto* government with a view to obtaining the reparation due in respect of the damage caused to the victim or to persons entitled through him.

(ii) by eleven votes against four,

That, in the event of an agent of the United Nations in the performance of his duties suffering injury in circumstances involving the responsibility of a State which is not a member, the United Nations as an Organization has the capacity to bring an international claim against the responsible *de jure* or *de facto* government with a view to obtaining the reparation due in respect of the damage caused to the victim or to persons entitled through him.



*Sur la question II :*

Par dix voix contre cinq,

Quand l'Organisation des Nations Unies présente une réclamation en vue d'obtenir la réparation des dommages causés à son agent, elle ne peut le faire qu'en se fondant sur un manquement à des obligations existant envers elle ; le respect de cette règle aura d'ordinaire pour conséquence de prévenir un conflit entre l'action de l'Organisation et les droits que pourrait posséder l'État dont la victime est ressortissant et, de la sorte, d'assurer la conciliation de ces réclamations ; cette conciliation dépendra pour le surplus de considérations propres à chaque cas d'espèce et d'accords à conclure entre l'Organisation et les divers États individuellement, soit en général, soit dans chaque cas d'espèce.

Fait en anglais et en français, le texte anglais faisant foi, au Palais de la Paix, à La Haye, le onze avril mil neuf cent quarante-neuf, en deux exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et dont l'autre sera transmis au Secrétaire général des Nations Unies.

Le Président de la Cour,

(*Signé*) BASDEVANT.

Le Greffier de la Cour,

(*Signé*) E. HAMBRO.

*On Question II :*

By ten votes against five,

When the United Nations as an Organization is bringing a claim for reparation of damage caused to its agent, it can only do so by basing its claim upon a breach of obligations due to itself ; respect for this rule will usually prevent a conflict between the action of the United Nations and such rights as the agent's national State may possess, and thus bring about a reconciliation between their claims ; moreover, this reconciliation must depend upon considerations applicable to each particular case, and upon agreements to be made between the Organization and individual States, either generally or in each case.

Done in English and French, the English text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this eleventh day of April, one thousand nine hundred and forty-nine, in two copies, one of which will be placed in the archives of the Court and the other transmitted to the Secretary-General of the United Nations.

(Signed) BASDEVANT,  
President.

(Signed) E. HAMBRO,  
Registrar.

M. WINIARSKI, juge, déclare qu'à son regret, il n'est pas à même de se rallier à la réponse donnée par la Cour à la question I b). D'une manière générale, il partage les vues exprimées dans l'opinion dissidente du juge Hackworth.

MM. ALVAREZ et AZEVEDO, juges, tout en souscrivant à l'avis de la Cour, se prévalent du droit que leur confère l'article 57 du Statut et joignent audit avis les exposés de leur opinion individuelle.

M. HACKWORTH, BADAWI PACHA et M. KRYLOV, juges, déclarant ne pas pouvoir se rallier à l'avis de la Cour et se prévalant du droit que leur confère l'article 57 du Statut, joignent audit avis les exposés de leur opinion dissidente.

(Paraphé) J. B.

(Paraphé) E. H.

Judge WINIARSKI states with regret that he is unable to concur in the reply given by the Court to Question I (b). In general, he shares the views expressed in Judge Hackworth's dissenting opinion.

Judges ALVAREZ and AZEVÉDO, whilst concurring in the Opinion of the Court, have availed themselves of the right conferred on them by Article 57 of the Statute and appended to the Opinion statements of their individual opinion.

Judges HACKWORTH, BADAWI PASHA and KRYLOV, declaring that they are unable to concur in the Opinion of the Court, have availed themselves of the right conferred on them by Article 57 of the Statute and appended to the Opinion statements of their dissenting opinion.

*(Initialed)* J. B.

*(Initialed)* E. H.

## OPINION INDIVIDUELLE DE M. ALVAREZ

## I.

Je suis d'accord avec la réponse faite par la Cour à la demande d'avis consultatif qui lui a été adressée. Je vois, dans les motifs que la Cour en a donnés, une application au moins partielle de la méthode et des idées qui, selon mon opinion, conviennent à l'état actuel de la vie internationale, et l'exercice du pouvoir que je reconnais à la Cour de développer le droit international et de contribuer à sa création en face de situations nouvelles. Or, la Cour a considéré, avec raison, que la situation qui lui était soumise en lui demandant de dire le droit, était une situation nouvelle. En reconnaissant que l'Organisation des Nations Unies a qualité pour présenter une réclamation internationale dans le cas considéré et aux fins énoncées dans la demande d'avis, elle a énoncé un précepte nouveau de droit international. Dire qu'elle a, de la sorte, développé ce droit ou qu'elle a créé un précepte est une question de mots : dans bien des cas, en effet, il est impossible de dire où finit le développement du droit et où commence sa création.

En se prononçant ainsi sur ce cas nouveau, la Cour a tenu compte de la nature et des buts de l'Organisation des Nations Unies et elle a usé de la faculté qu'elle a actuellement, en vertu de la Résolution 171 de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1947, de développer le droit international.

La décision à laquelle la Cour a abouti me paraît conforme aux principes généraux de droit international nouveau, à la conscience juridique des peuples et aux exigences de la vie internationale contemporaine, trois facteurs essentiels à prendre en considération dans le développement du droit international.

J'estime donc que la réponse à la première question posée dans la demande d'avis doit être que l'Organisation des Nations Unies a la personnalité juridique internationale et la faculté de présenter des réclamations internationales contre les États qui ont causé les dommages dont il s'agit.

L'Organisation des Nations Unies ne pourrait pas atteindre les buts qu'elle se propose si elle n'avait pas cette faculté. On ne comprendrait pas qu'une institution qui a des pouvoirs si étendus pour le maintien de la paix ne puisse pas jouir de la qualité dont il s'agit.

## INDIVIDUAL OPINION BY JUDGE ALVAREZ.

[*Translation.*]

## I.

I am in agreement with the answer given by the Court to the Request for an Advisory Opinion which was addressed to it. I find in the reasons given by the Court at any rate a partial application of the method and principles which, in my view, are most suitable having regard to the present state of international life and to the exercise of the power, which I recognize the Court as possessing, to develop international law and to contribute to its creation in face of new situations. The Court has rightly considered that the situation which was submitted to it, with a request that it should declare the law concerning it, was a new situation. While recognizing that the United Nations has the capacity to bring an international claim in the case in point and for the purposes set forth in the Request for the Opinion, the Court has proclaimed a new precept of international law. To say that, in so doing, it has developed that law, or that it has created a new precept, is a mere matter of words, for in many cases it is quite impossible to say where the development of law ends and where its creation begins.

In thus declaring its opinion on this new subject, the Court has taken into account the nature and aims of the United Nations, and it has availed itself of the right which it now possesses under Resolution 171 of the General Assembly of the United Nations in 1947 to develop international law.

The decision which the Court has arrived at appears to me to be in accordance with the general principles of the new international law, the legal conscience of the peoples and the exigencies of contemporary international life—three essential factors which have to be taken into account in the development of international law.

I therefore consider that the answer to the first question stated in the Request for an Opinion should be that the United Nations possesses an international juristic personality and is entitled to bring international claims against States which have caused the damage in question.

The United Nations could not attain the objects which it has before it if it did not possess that right. It would be strange indeed if an institution which has such extensive powers for the maintenance of peace did not possess the capacity which has been referred to.

## II.

Mes réponses aux questions posées à la Cour dans la demande d'avis consultatif sont donc les suivantes :

« I. Au cas où un agent des Nations Unies subit, dans l'exercice de ses fonctions, un dommage dans des conditions de nature à engager la responsabilité d'un État, l'Organisation des Nations Unies a-t-elle qualité pour présenter contre le gouvernement *de jure* ou *de facto* responsable une réclamation internationale en vue d'obtenir la réparation de dommages causés a) aux Nations Unies, b) à la victime ou à ses ayants droit ? »

J'estime que, comme je viens de le dire, l'Organisation des Nations Unies a qualité pour présenter une telle réclamation en vue d'obtenir la réparation de dommages causés tant à elle-même qu'à ses agents ou à leurs ayants droit.

« II. En cas de réponse affirmative sur le point I b), comment l'action de l'Organisation des Nations Unies doit-elle se concilier avec les droits que l'État dont la victime est ressortissant pourrait posséder ? »

A mon avis, en vertu de la qualité ci-dessus qui doit être reconnue à l'Organisation des Nations Unies, il n'est pas nécessaire que celle-ci agisse d'accord avec l'État dont la victime est ressortissant. Il peut arriver, en effet, que cette victime soit apatride, ou que cet État néglige de présenter une réclamation ou ne veuille pas le faire pour des considérations politiques ou autres, ou encore que la victime ait la nationalité du pays défendeur. Dans tous les cas, l'Organisation des Nations Unies peut demander, seule, la réparation des dommages subis par ses agents ou leurs ayants droit. Mais si elle néglige de présenter la réclamation, l'État dont la victime est ressortissant peut le faire.

L'Organisation des Nations Unies doit pouvoir présenter ladite réclamation tant contre un État Membre des Nations Unies que contre un État non membre et sans distinguer si l'État a consenti ou non à l'envoi de son agent sur son territoire. La nature de cette Organisation, ainsi que l'intérêt général, exigent qu'il en soit ainsi, afin qu'il n'y ait pas d'infériorité, en quelque sorte, des premiers par rapport aux seconds. (Voir art. 2, n° 6, de la Charte.)

Le fait de reconnaître à l'Organisation des Nations Unies la faculté de présenter des réclamations internationales constitue une dérogation aux préceptes du droit international actuellement en vigueur, lequel donne cette faculté seulement aux États ; mais ceux-ci accepteront que ladite faculté soit reconnue aussi à la plus haute institution internationale.

## II.

My answers to the questions put to the Court in the Request for an Advisory Opinion are as follows :

“I. In the event of an agent of the United Nations in the performance of his duties suffering injury in circumstances involving the responsibility of a State, has the United Nations, as an Organization, the capacity to bring an international claim against the responsible *de jure* or *de facto* government with a view to obtaining the reparation due in respect of the damage caused (a) to the United Nations, (b) to the victim or to persons entitled through him ?”

I consider, as I have just said, that the United Nations has the capacity to bring such a claim with a view to obtaining reparation for damage caused either to itself or to its agents or persons entitled through them.

“II. In the event of an affirmative reply on point I (b), how is action by the United Nations to be reconciled with such rights as may be possessed by the State of which the victim is a national ?”

In my opinion, having regard to the above-mentioned capacity, which the United Nations must be recognized as possessing, it is not necessary that the latter should act in agreement with the State of which the victim is a national. It might happen, for instance, that the victim was a stateless person, or that the State in question might neglect to submit a claim, or might be unwilling to do so for political or other reasons; or again, the victim might have the nationality of the respondent State. In any case the United Nations Organization is entitled, by itself, to claim reparation for the damage caused to its agents or to those entitled through them; but if it neglects to bring a claim, the State of which the victim is a national may do so.

The United Nations must be able to bring the claim either against a State Member of the United Nations or against a non-member State, irrespective of whether the State did or did not agree to the despatch of the agent to its territory. The nature of the Organization and the general interest make this necessary so that there should not be an inferiority—so to speak—of the former kind of States in relation to the latter. (See No. 6 of Art. 2 of the Charter.)

The fact of recognizing the United Nations as possessing the right to bring international claims constitutes a derogation from the precepts of the international law now in force, for that law only attributes this right to the States; but the latter will consent to this right being also attributed to the highest international institution.



Il y a lieu de remarquer, enfin, que l'Organisation des Nations Unies est une institution qui a un caractère politique et que celui-ci pourra influer sur son attitude. Il conviendrait donc que soient établis un organisme et une procédure pour cette matière.

(Signé) ALEJANDRO ALVAREZ.

Finally, it should be observed that the United Nations is an institution possessing a political character, and that this character may influence its attitude. It is therefore desirable that an organism and a procedure should be established for dealing with this matter.

(Signed) ALEJANDRO ALVAREZ.

---

## OPINION INDIVIDUELLE DE M. AZEVEDO

Tout en me ralliant aux conclusions et, en général, aux motifs sur lesquels elles se fondent, je me permets simplement d'ajouter de brèves considérations qui sont, à mon avis, nécessaires afin de développer la réponse à la deuxième question.

Il me semble ainsi utile de fournir un autre critère pour la solution des conflits prévus en permettant de dégager une distinction entre l'action principale et une action subsidiaire, qui en aucun cas ne doit être radicalement écartée. L'emploi délibéré du mot « agent », dans la demande d'avis, donne matière à une telle suggestion.

On constate, par exemple, que le fonctionnement de l'Organisation des Nations Unies présuppose l'action de deux forces : l'une qui conduit la pensée et les desseins particuliers des Membres vers les organes délibératifs, lesquels adoptent par la suite les solutions exigées par les intérêts généraux de la paix et de la justice, et l'autre qui tend à l'exécution des décisions prises.

Ces tâches opposées sont exécutées par des personnes physiques distinctes, représentants des États Membres et fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies, bien qu'on soit souvent forcé d'employer les mêmes individus dans des circonstances contradictoires, ce qui a été déjà remarqué par le professeur BASTID, née SUZANNE BASDEVANT (*Les Fonctionnaires internationaux*, Paris, 1938, p. 8). L'exemple de la nouvelle Organisation des Nations américaines serait plus frappant, en faisant ressortir l'opposition entre les organes délibératifs créés à Bogota, en 1948, et l'ancienne Union panaméricaine, conservée à titre permanent et comme Secrétariat général.

On peut aussi constater que les fonctionnaires sont compris dans la notion d'« agent », mais les représentants des Membres ne le sont pas, quoique l'O. N. U. puisse avoir intérêt à appuyer une réclamation proposée, à raison de dommages subis par lesdits représentants dans l'exercice de fonctions remplies, par exemple dans les lieux où siègent les organes dont ils font partie.

D'autre part, pour mettre à exécution les décisions de ses organes, l'Organisation des Nations Unies ne peut pas toujours désigner les fonctionnaires, et il lui faudra parfois choisir des personnes étrangères au cadre normal du personnel.

Ni l'article 100 de la Charte de San-Francisco, ni même l'article 105 de celle-ci, qui mentionne à la fois les fonctionnaires et les représentants des Membres, n'épuisent les hypothèses dans lesquelles des fonctions sont exercées dans l'intérêt de l'Organisation. Cette insuffisance a été expressément reconnue dans la Convention du 13 février 1946 sur les privilèges et immunités et dans quelques

## INDIVIDUAL OPINION BY JUDGE AZEVEDO.

[*Translation.*]

I agree with the findings and, in general, with the reasons on which they are based, and merely wish to add a few remarks which are, in my opinion, a necessary development of the reply to the second question.

I think another criterion must be supplied for the settlement of differences that may arise: the drawing of a distinction between the main claim and a subsidiary claim, which must certainly not be neglected. The deliberate use of the word "agent" in the Request for an Opinion gives rise to this suggestion.

It is to be observed that the working of the United Nations presupposes the action of two forces: one which directs the thought and the particular purposes of Members towards the deliberative organs, which thereupon adopt the solutions required by the general interests of peace and justice; and one devoted to the carrying out of the decisions taken.

These different duties are carried out by distinct physical persons: the representatives of States Members and the officials of the Organization, although it is often necessary to use the same individuals in different circumstances, as has already been stated by Professor BASTID, née SUZANNE BASDEVANT (*Les Fonctionnaires internationaux*, Paris, 1938, p. 8). The example of the new Organization of American Nations would be the most striking, with its distinction between the deliberative organs set up at Bogota in 1948, and the former Pan-American Union retained permanently as General Secretariat.

It may also be noted that officials are included in the notion of "agent", but representatives of Members are not, although the Organization may be interested in supporting a proposed claim for injuries suffered by such representatives in the performance of their duties, e.g., in places where organs to which they belong are sitting.

On the other hand, to carry out the decisions of its organs, the Organization cannot always appoint officials, and must sometimes choose persons from outside its normal staff.

The different kinds of duties that are performed in the interest of the Organization are not fully set out in Article 100 of the San Francisco Charter, nor yet in Article 105, which mentions both officials and representatives of Members. This insufficiency was expressly recognized in the Convention of February 13th, 1946, on Privileges and Immunities, and in certain arrangements

arrangements et accords conclus avec des États ou des institutions spécialisées.

En effet, ces actes constatent l'existence d'une troisième classe — celle des experts, autres que les fonctionnaires, accomplissant des missions pour le compte de l'Organisation. A ce propos, il est intéressant de constater que le Statut de la Cour internationale de Justice a ajouté, aux textes qui régissaient la Cour permanente, la concession de privilèges et immunités aux agents, conseils et avocats des parties (article 42, n° 3), et ceux-ci ont été assimilés aux représentants des Membres de l'Organisation des Nations Unies, tandis que la situation des témoins et experts, prévue par la Cour elle-même, avec l'approbation de l'Assemblée générale, a été comprise dans la troisième classe ci-dessus indiquée. (C. I. J., *Actes et Documents relatifs à l'Organisation de la Cour*, n° 1, 2<sup>me</sup> éd., 1947, pp. 85, 86 et 89.)

Ce *tertium genus* crée des difficultés et des hésitations, comme dans toutes les classifications, mais il peut rentrer dans le cadre de la notion générale d'« agents » plus facilement que la catégorie des représentants des États Membres. Néanmoins, un nouveau *distinguo* s'impose : pour l'exercice des fonctions exceptionnellement confiées à ceux que lesdites conventions et arrangements englobent sous le nom d'experts, on doit choisir des personnes appartenant aux délégations des États Membres ou d'autres personnes indiquées, soit directement par l'Organisation des Nations Unies, soit par les Membres de celle-ci, parmi leurs nationaux.

Alors, un autre critère se présente d'après la manière dont est opéré le choix, que celui-ci soit inspiré par des considérations purement personnelles, ou, au contraire, par la nationalité des experts, compte tenu d'éléments d'ordre politique, géographique, etc. ; en prenant en considération toutefois les connaissances techniques des candidats.

Dans la désignation des membres de la Cour internationale de Justice ou de ceux de la nouvelle Commission du Droit international, on accorde, par exemple, une attention bien plus grande aux qualités personnelles qu'au critère de la nationalité, lequel exerce une influence plutôt négative, lorsqu'il s'agit d'éviter la prédominance exagérée d'un certain État. Ce n'est donc pas la nature de la fonction qui importe, mais bien le procédé du choix, qui peut ainsi varier dans le même cas.

Sans doute celui qui est invité, à raison de ses propres mérites, à se charger d'une mission, assume, en principe, un devoir de fidélité plus grand envers l'Organisation des Nations Unies que ce n'est le cas d'une personne désignée par son pays, ou même par des tiers, à une fonction qui lui serait confiée eu égard à sa nationalité. Tout en admettant que, dans les deux cas, les fonctions seront remplies avec indépendance et dans un esprit de haute

and agreements concluded with States or Specialized Agencies.

These acts show that there exists a third class—that of experts, other than officials, who perform duties on behalf of the Organization. On this subject, it is interesting to note that the Statute of the International Court of Justice added to the provisions relating to the Permanent Court a concession of privileges and immunities to agents, counsel and advocates of the parties (Article 42 (3)), who are assimilated to representatives of Members of the Organization; whilst witnesses and experts were, by the Court itself, with the approval of the General Assembly, included in the third class mentioned above. (I.C.J., *Acts and Documents concerning the Organization of the Court*, No. 1, second edition, 1947, pp. 85, 86 and 89.)

This third class gives rise to difficulties and uncertainty, as happens in all classifications; but it may be included under the general heading of "agents" more easily than under representatives of the Members. But a further distinction must be made: to perform duties exceptionally entrusted to those classified as experts in the conventions and arrangements, persons must be chosen who belong to delegations of the Members, or other suitable persons appointed either directly by the Organization, or by the Members from amongst their nationals.

Then another distinction must be made, according to the manner in which the choice is effected, whether on purely personal grounds, or on the contrary by the nationality of the experts, account being taken of political, geographical, etc., considerations, but in any case, having regard to the technical knowledge of candidates.

For instance, in the appointment of Members of the International Court of Justice or of the new International Law Commission, much more attention is paid to personal qualities than to nationality, the influence of which is rather negative, when an exaggerated predominance of one State is to be avoided. Thus, it is not the nature of the duties that is important, but the method of selection, which may consequently vary in the same case.

No doubt, a person who, owing to his own merits, is entrusted with a mission, assumes in principle a duty of greater devotion towards the Organization than does one who is appointed by his country, or even by third parties, to a task entrusted to him, having regard to his nationality. While admitting that, in both cases, the duties will be performed with independence and in a spirit of devoted co-operation, it must be observed that the ties of nationality

collaboration, on est forcé de constater que le lien de la nationalité sera plus difficilement écarté dans la deuxième hypothèse, pour céder la place à celui qui découle simplement de l'exercice de la fonction internationale.

En conclusion :

S'il s'agit de fonctionnaires ou d'experts nommés directement par l'Organisation des Nations Unies, sans tenir compte de leur nationalité, la priorité appartiendra à l'Organisation, qui d'ailleurs pourra présenter la réclamation sans avoir besoin d'invoquer un déni de justice ni même d'établir l'épuisement préalable des voies de recours internes.

Si, au contraire, ce sont des représentants des États Membres ou même des experts désignés en considération de leurs pays, notamment si la désignation est confiée à ces derniers, l'action principale se conformera au principe de la nationalité.

(Signé) PHILADELPHO AZEVEDO.

will, in the second case, be harder to throw off and to replace by attachment to the performance of international duties.

In conclusion :

In the case of officials or experts appointed directly by the Organization, regardless of nationality, the Organization will have a priority and may make a claim without having to put forward a denial of justice, or even to show that domestic remedies have been exhausted.

On the other hand, in the case of representatives of States Members, or even of experts appointed having regard to their countries—especially if the appointment is made by these countries—the main claim will conform to the principle of nationality.

(Signed) PHILADELPHO AZEVEDO.



## OPINION DISSIDENTE DE M. HACKWORTH

[Traduction]

Je me rallie, encore que pour des motifs différents, à la conclusion de la Cour selon laquelle l'Organisation des Nations Unies a qualité pour présenter contre le gouvernement responsable une réclamation internationale en vue d'obtenir la réparation des dommages causés par ce gouvernement à l'Organisation. Mais je regrette de ne pouvoir être d'accord sur la partie de l'avis qui traite de la capacité de l'Organisation pour prendre en mains une réclamation internationale pour le compte d'un de ses agents.

La capacité de l'Organisation pour présenter une demande à raison du dommage qui lui a été causé par l'acte dommageable d'un État peut être énoncée très simplement dans les termes suivants :

1) L'article 104 de la Charte confère à l'Organisation « la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts ».

2) Les paragraphes 1 et 2 de l'article 105 disposent que l'Organisation « jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts », et que les fonctionnaires de l'Organisation « jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation ».

3) Dans la Convention sur les privilèges et immunités, adoptée le 13 février 1946 par l'Assemblée générale, il est reconnu que l'Organisation des Nations Unies possède la personnalité juridique et qu'elle a la capacité a) de contracter, b) d'acquérir et de vendre des biens mobiliers et immobiliers, et c) d'ester en justice ; cette convention dispose en outre que l'Organisation et ses fonctionnaires jouissent de certains privilèges et immunités qui y sont énumérés.

La Convention n'a pas été approuvée par tous les Membres de l'Organisation, mais nous pouvons, aux fins de la présente analyse, présumer qu'elle traduit assez exactement la manière de voir de la plupart d'entre eux.

4) Il est évident que, si l'Organisation doit conclure des contrats, acquérir des biens et en disposer, estimer en justice, et réclamer le bénéfice des privilèges et immunités auxquels elle a droit, il faut qu'elle puisse engager des négociations avec des gouvernements, aussi bien qu'avec les personnes privées. Elle doit donc être en mesure de présenter des demandes pour son propre compte. On ne saurait tirer aucune autre conclusion qui puisse se concilier avec les pouvoirs mentionnés explicitement et avec le droit inhérent de conservation

## DISSENTING OPINION BY JUDGE HACKWORTH.

I concur, but for different reasons, in the conclusion of the Court that the United Nations Organization has capacity to bring an international claim against the responsible government, with a view to obtaining reparation due in respect of damage caused by that government to the Organization. But I regret that I am unable to concur in that part of the Opinion having to do with the capacity of the Organization to sponsor an international claim in behalf of one of its agents.

The authority of the Organization to make a claim for damage caused to it by the wrongful act of a State can be very simply stated, as follows:

(1) Article 104 of the Charter gives the Organization "such legal capacity as may be necessary for the exercise of its functions and the fulfilment of its purposes".

(2) Paragraphs 1 and 2 of Article 105 specify that the Organization "shall enjoy in the territory of each of its Members such privileges and immunities as are necessary for the fulfilment of its purposes", and that officials of the Organization shall "similarly enjoy such privileges and immunities as are necessary for the independent exercise of their functions in connexion with the Organization".

(3) The Convention on Privileges and Immunities, adopted by the General Assembly on February 13th, 1946, recognizes that the United Nations shall possess juridical personality, with capacity (a) to contract; (b) to acquire and dispose of immovable and movable property; and (c) to institute legal proceedings; also that the Organization and its officials shall enjoy certain specified privileges and immunities.

The Convention has not been approved by all the Members of the Organization, but we may assume, for present purposes, that it is fairly representative of the views of most of them.

(4) It stands to reason that, if the Organization is to make contracts, to acquire and dispose of property, to institute legal proceedings, and to claim the benefits of the privileges and immunities to which it is entitled, it must be able to carry on negotiations with governments as well as with private parties. It must therefore be able to assert claims in its own behalf. No other conclusion consistent with the specified powers and with the inherent right of self-preservation could possibly be drawn. The Organization must have and does have ample authority to

de soi-même. L'Organisation doit posséder, et possède, des pouvoirs amplement suffisants pour lui permettre de prendre les dispositions nécessaires, afin de se protéger contre des actes dommageables dont seraient responsables les États Membres. Tout dommage *subi par l'Organisation* à raison d'actes dommageables qui seraient commis sur l'un de ses agents, dans l'exercice de ses fonctions, rentrerait de même dans sa compétence.

C'est là une application appropriée de la doctrine des pouvoirs présumés.

5) Je n'éprouve donc pas de difficulté à répondre affirmativement à la question I a) posée par l'Assemblée générale.

Pareille demande, introduite par les Nations Unies, comprendrait tout élément de préjudice dont l'existence pourrait être prouvée conformément aux règles d'usage relatives aux dommages, en matière de réclamations internationales. La demande des Nations Unies comprendrait tout paiement raisonnable fait par l'Organisation à la victime de l'acte dommageable ou à ses ayants droit, pourvu que ce paiement ait été effectué conformément aux engagements contractuels de l'Organisation ou sur la base d'une ligne de conduite bien établie dans les cas de cet ordre.

6) Il semble donc que, selon la question I a), l'Organisation dispose incontestablement d'un ample pouvoir lui permettant de se garantir contre les manquements commis par des États et de défendre la dignité, l'honneur et l'autorité de l'Organisation. Dans cette mesure, je suis d'accord sur les conclusions auxquelles est arrivée la majorité de la Cour.

\* \* \*

La question I b) traite d'une demande en réparation présentée à raison du dommage causé à la victime d'un acte dommageable ou à ses ayants droit, indépendamment d'une demande introduite pour le compte de l'Organisation elle-même ; la situation est ici différente.

La Cour est invitée à donner son avis sur le point de savoir si l'Organisation a qualité pour faire sienne une telle demande. En répondant à cette question, nous devons rechercher quelle est, traditionnellement, la pratique internationale des États en matière de réclamations privées, et examiner les dispositions expresses des traités à l'égard de l'Organisation.

En ce qui est de la pratique internationale, nous constatons immédiatement que, jusqu'à présent, seuls les États ont été considérés comme ayant qualité pour présenter des réclamations internationales de cet ordre.

En ce qui est de l'Organisation, nous ne trouvons rien qui nous porte à considérer qu'elle aussi possède une capacité dans ce domaine. La Charte ne contient certainement aucune disposition explicite et, à ma connaissance, dans aucun autre accord on ne

take needful steps for its protection against wrongful acts for which Member States are responsible. Any damage *suffered by the Organization* by reason of wrongful acts committed against an agent, while in the performance of his duties, would likewise be within its competence.

This is a proper application of the doctrine of implied powers.

(5) I, therefore, find no difficulty in giving an affirmative answer to Question I (a) of the Assembly's request.

Such a claim by the United Nations would include any element of damage susceptible of proof under customary rules relating to damages in international claims. It would include any reasonable payments made by the Organization to the victim of the wrongful act or to those entitled through him, provided that such payments were made pursuant to contractual undertakings of the Organization, or on the basis of an established policy in such cases.

(6) Thus it would appear that under I (a) the Organization has ample and unquestionable authority to safeguard itself against derelictions by States, and to vindicate the dignity, honour and authority of the Organization. To this extent I am in agreement with the conclusions of the majority of the Court.

\* \* \*

As to Question I (b), having to do with a claim for reparation due in respect of damage caused to the victim of a wrongful act or to persons entitled through him, as distinguished from a claim on behalf of the Organization itself, a different situation is presented.

The Court is asked to state its opinion as to whether the Organization has capacity to espouse such a claim. In giving our answer, we must look to the traditional international practice of nations with respect to private claims, and to the express treaty stipulations as regards the Organization.

As to international practice, we find at once that heretofore only States have been regarded as competent to advance such international claims.

As to the Organization, we find nothing to suggest that it too has capacity in this field. Certainly there is no specific provision in the Charter, nor is there provision in any other agreement of which I am aware, conferring upon the Organization authority to

trouve une stipulation conférant à l'Organisation le pouvoir d'assumer le rôle d'un État et de représenter ses agents en prenant à son compte des réclamations diplomatiques introduites dans leur intérêt. Je suis également convaincu qu'il n'existe pas de pouvoir présumé sur lequel on puisse se fonder pour ce faire.

Suivant l'avis de la majorité de la Cour, la Charte ne dispose pas expressément que l'Organisation ait capacité pour faire figurer « dans sa demande de réclamation » les dommages causés à la victime ou à ses ayants droit ; mais on arrive à la conclusion que ce pouvoir est conféré à l'Organisation par voie d'implication nécessaire. Cette manière de voir semble se fonder sur l'hypothèse selon laquelle, afin de garantir que les missions confiées à des agents de l'Organisation soient remplies de manière efficace et indépendante et afin de leur assurer un appui moral, l'exercice de ce pouvoir s'impose.

La conclusion que le pouvoir appartenant à l'Organisation de prendre en mains des réclamations émanant de personnes privées lui est conféré « par voie d'implication nécessaire » ne serait pas motivée d'après les règles posées par les tribunaux pour remplir les lacunes en cas de concessions de pouvoirs particulières.

Il est incontestable que l'Organisation tient ses pouvoirs d'une délégation. On doit supposer que les pouvoirs que les États Membres désireraient lui conférer se trouvent exposés soit dans la Charte, soit dans les accords complémentaires conclus par ces États. Des pouvoirs qui ne sont pas expressément conférés ne sauraient être présumés. Des pouvoirs présumés découlent de l'octroi de pouvoirs exprès ; n'existent que ceux qui sont « nécessaires » à l'exercice des pouvoirs expressément conférés. L'existence de cette nécessité pour l'exercice des pouvoirs dont il s'agit ici n'a nullement été démontrée. Il n'y a ici aucune raison déterminante, à supposer qu'il en existe d'aucune sorte, pour que l'Organisation prenne en mains des réclamations présentées pour le compte de ceux qu'elle emploie, même en se bornant aux réclamations nées lorsque l'agent se trouvait dans l'exercice de ses fonctions. Ces employés sont encore les ressortissants de leurs pays respectifs, et les façons de procéder généralement adoptées à propos de ces réclamations peuvent toujours être employées avec pleine efficacité. Le prestige et le rendement de l'Organisation seront garantis par l'exercice du droit incontestable qui lui appartient aux termes de la question I a) ci-dessus. Ici même il est nécessaire de présumer le pouvoir, mais, ainsi qu'il a été dit plus haut, la nécessité s'impose d'elle-même. Il n'a pas été établi que l'exercice d'un pouvoir extraordinaire de plus, dans le domaine des réclamations relatives à des intérêts privés, fût nécessaire au bon exercice de leurs fonctions par l'Organisation ou ses agents.

Nous voici donc en présence d'une analogie entre le lien qui unit un État et son ressortissant et le lien qui unit l'Organisation à ses

assume the rôle of a State, and to represent its agents in the espousal of diplomatic claims on their behalf. I am equally convinced that there is no implied power to be drawn upon for this purpose.

It is stated in the majority opinion that the Charter does not expressly provide that the Organization should have capacity to include, in "its claim for reparation", damage caused to the victim or to persons entitled through him, but the conclusion is reached that such power is conferred by necessary implication. This appears to be based on the assumption that, to ensure the efficient and independent performance of missions entrusted to agents of the Organization, and to afford them moral support, the exercise of this power is necessary.

The conclusion that power in the Organization to sponsor private claims is conferred by "necessary implication" is not believed to be warranted under rules laid down by tribunals for filling lacunæ in specific grants of power.

There can be no gainsaying the fact that the Organization is one of delegated and enumerated powers. It is to be presumed that such powers as the Member States desired to confer upon it are stated either in the Charter or in complementary agreements concluded by them. Powers not expressed cannot freely be implied. Implied powers flow from a grant of expressed powers, and are limited to those that are "necessary" to the exercise of powers expressly granted. No necessity for the exercise of the power here in question has been shown to exist. There is no impelling reason, if any at all, why the Organization should become the sponsor of claims on behalf of its employees, even though limited to those arising while the employee is in line of duty. These employees are still nationals of their respective countries, and the customary methods of handling such claims are still available in full vigour. The prestige and efficiency of the Organization will be safeguarded by an exercise of its undoubted right under point I (a) *supra*. Even here it is necessary to imply power, but, as stated above, the necessity is self-evident. The exercise of an additional extraordinary power in the field of private claims has not been shown to be necessary to the efficient performance of duty by either the Organization or its agents.

But we are presented with an analogy between the relationship of a State to its nationals and the relationship of the Organization

fonctionnaires ; une autre analogie existe entre le rôle d'un État dans la protection de ses ressortissants et celui de l'Organisation dans la protection de ses fonctionnaires.

Les effets de cette largeur d'interprétation judiciaire dépassent de loin tout ce que l'on peut trouver dans la Charte des Nations Unies, aussi bien que toutes les intentions connues des rédacteurs de la Charte.

Ces prétendues analogies, en admettant même qu'elles puissent avoir un semblant de réalité, ce qui n'est pas mon opinion, ne sauraient autoriser l'octroi d'une compétence, là où la compétence fait autrement défaut. La qualité appartenant à l'Organisation pour agir dans le domaine dont il s'agit ici doit reposer sur un fondement plus solide.

La Cour avance l'argument étrange suivant lequel le fonctionnaire, s'il avait à compter sur la protection de l'État dont il est ressortissant, pourrait voir son indépendance compromise, contrairement au but visé dans l'article 100 de la Charte.

Voilà qui semble évaluer bien bas le sens de la fidélité chez cet employé. Mais approfondissons encore ce point.

L'article 100 dispose que :

« 1. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables qu'envers l'Organisation.

2. Chaque Membre de l'Organisation s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche. »

Ceci est une disposition classique. On la trouve, en termes identiques ou légèrement modifiés, dans chacun des accords en vertu desquels ont été établies les diverses institutions spécialisées ; certains de ces accords ont été conclus avant, d'autres après la signature de la Charte.

Par exemple, nous trouvons, dans l'article 59 de la Convention relative à l'Aviation civile internationale, signée en 1944, la disposition suivante :

« Le Président du Conseil, le Secrétaire général et les autres membres du personnel ne devront, relativement à l'exercice de leurs fonctions, ni demander ni recevoir d'instructions d'aucune autorité en dehors de l'Organisation. Chaque État contractant s'engage à respecter en tout point le caractère international des fonctions de ce personnel et à ne chercher à influencer aucun de ses ressortissants dans l'exercice de ses fonctions. » (*Annuaire des Nations Unies*, 1948, page 741.)

to its employees ; also an analogy between functions of a State in the protection of its nationals and functions of the Organization in the protection of its employees.

The results of this liberality of judicial construction transcend, by far, anything to be found in the Charter of the United Nations, as well as any known purpose entertained by the drafters of the Charter.

These supposed analogies, even assuming that they may have some semblance of reality, which I do not admit, cannot avail to give jurisdiction, where jurisdiction is otherwise lacking. Capacity of the Organization to act in the field here in question must rest upon a more solid foundation.

The Court advances the strange argument that if the employee had to rely on the protection of his own State, his independence might well be compromised, contrary to the intention of Article 100 of the Charter.

This would seem to be placing a rather low estimate upon the employee's sense of fidelity. But let us explore this a step further. Article 100 provides that :

"1. In the performance of their duties, the Secretary-General and the staff shall not seek or receive instructions from any government or from any other authority external to the Organization. They shall refrain from any action which might reflect on their position as international officials responsible only to the Organization.

2. Each Member of the United Nations undertakes to respect the exclusively international character of the responsibilities of the Secretary-General and the staff and not to seek to influence them in the discharge of their responsibilities."

This is a classical provision. It is found in this identical, or a slightly modified, form in each of the agreements establishing the various Specialized Agencies—some concluded before, and some subsequent to, the signing of the Charter.

For example, we find in Article 59 of the Convention on International Civil Aviation, signed in 1944, the following provision:

"The President of the Council, the Secretary-General and other personnel shall not seek or receive instructions in regard to the discharge of their responsibilities from any authority external to the Organization. Each contracting State undertakes fully to respect the international character of the responsibilities of the personnel and not to seek to influence any of its nationals in the discharge of their responsibilities." (*Yearbook of the United Nations*, 1946-1947, pp. 728, 736.)



L'article XII de l'accord relatif au Fonds monétaire international (négocié en 1944) prévoit ce qui suit dans la Section 4 c) :

« Dans l'exercice de leurs fonctions, le Directeur général et le personnel du Fonds seront entièrement au service du Fonds, à l'exclusion de toute autre autorité. Chaque État Membre du Fonds respectera le caractère international de cette obligation et s'abstiendra de toute tentative d'influence sur un Membre quelconque du personnel dans l'exercice de ses fonctions. » (*Nations Unies, Recueil des Traités*, II, 1947, p. 87.)

L'article V de l'accord, de même date, relatif à la Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement, est pratiquement identique aux dispositions qui viennent d'être citées. (*Ibid.*, p. 167.)

L'article 9, paragraphes 4 et 5, de la Constitution amendée de l'Organisation internationale du Travail, dispose comme il suit :

« 4. Les fonctions du Directeur général et du personnel auront un caractère exclusivement international. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Directeur général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux qui ne sont responsables qu'envers l'Organisation.

5. Chaque Membre de l'Organisation s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Directeur général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche. » (*Annuaire des Nations Unies*, 1948, p. 676.)

Dans le même sens, voir :

Article VIII, Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (*ibid.*, p. 700) ; article VI de la Constitution de l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (*ibid.*, p. 719) ; article 37 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé (*ibid.*, p. 803) ; et article 9 de la Constitution de l'Organisation internationale pour les Réfugiés (*ibid.*, p. 819).

Doit-on supposer que chacune de ces organisations a qualité pour présenter des réclamations diplomatiques au nom de ses agents, et cela afin que l'indépendance de ceux-ci et leur fidélité envers l'organisation ne puissent être compromises ? Des motifs conduisant à la même conclusion paraissent posséder ici une aussi grande force que dans le cas des Nations Unies. Les termes employés dans les instruments respectifs ont la même signification.

On ne saurait se fonder sur l'article 100 de la Charte qui, il convient de l'observer, n'a trait qu'au Secrétaire général et au personnel, pour revendiquer indirectement en faveur de l'Organisation un pouvoir auquel aucune autorisation directe ne lui permet

Article XII of the articles of agreement of the International Monetary Fund, negotiated in 1944, provides in Section 4 (c) :

“The Managing Director and the staff of the Fund, in the discharge of their functions, shall owe their duty entirely to the Fund and to no other authority. Each member of the Fund shall respect the international character of this duty and shall refrain from all attempts to influence any of the staff in the discharge of his functions.” (II, *United Nations Treaty Series*, 1947, pp. 40, 86.)

Article V of the contemporary agreement relating to the International Bank for Reconstruction and Development is practically identical with the provisions just quoted. (*Ibid.*, pp. 134, 166.)

Article 9, paragraphs 4 and 5, of the Constitution of the International Labour Organization, as amended, provides :

“4. The responsibilities of the Director-General and the staff shall be exclusively international in character. In the performance of their duties, the Director-General and the staff shall not seek or receive instructions from any government or from any other authority external to the Organization. They shall refrain from any action which might reflect on their position as international officials responsible only to the Organization.

5. Each Member of the Organization undertakes to respect the exclusively international character of the responsibilities of the Director-General and the staff and not to seek to influence them in the discharge of their responsibilities.” (*Yearbook of the United Nations*, 1946-1947, pp. 670, 672.)

To the same effect see :

Article VIII of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (*ibid.*, pp. 693, 695) ; Article VI of the Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (*ibid.*, pp. 712, 715) ; Article 37 of the Constitution of the World Health Organization (*ibid.*, pp. 793, 797) ; and Article 9 of the Constitution of the International Refugee Organization (*ibid.*, pp. 810, 813).

Is it to be supposed that each of the Organizations has the capacity to make diplomatic claims in behalf of its agents, and that this should be done in order that their fidelity to the Organization and their independence may not be compromised? Reasons for such a conclusion would seem to have as great force here as in the case of the United Nations. The language employed in the respective instruments bears the same meaning.

Article 100 of the Charter, which, it should be remarked, relates only to the Secretary-General and the staff, cannot be drawn upon to claim for the Organization by indirection an authority which obviously cannot be claimed under any direct authorization.

évidemment de prétendre. L'interprétation la plus charitable et, en fait, la plus conforme à la réalité, de cet article, est la suivante : l'objet de l'article est d'établir à un niveau élevé de loyauté et de fidélité les fonctions exercées au service des Nations Unies et de demander aux États Membres qu'ils respectent ce statut sans chercher à influencer le Secrétaire général ou les membres du personnel dans l'exercice de leurs fonctions.

Ce lien entre l'Organisation et ses employés, qui est entièrement naturel et approprié, n'a pas et ne saurait avoir pour effet l'expatriation des fonctionnaires des Nations Unies ni la substitution à leur allégeance envers leur État d'origine, une allégeance envers l'Organisation. On ne peut dire que soit l'État, soit le fonctionnaire, aient envisagé une situation de cet ordre. Il n'y a aucune incompatibilité entre la continuation de l'allégeance envers l'État national et la fidélité complète envers l'Organisation. L'État peut encore protéger son ressortissant conformément au droit international. On peut même envisager une situation dans laquelle cette protection pourrait intervenir contre des actes exercés par l'Organisation elle-même.

L'objet de l'article, tel qu'il est énoncé dans le rapport adressé par le secrétaire d'État au Président des États-Unis sur les résultats de la Conférence de San-Francisco (26 juin 1945) est le suivant :

«... établir très clairement que les ressortissants des États Membres qui font partie du personnel du Secrétariat ne peuvent en aucun sens être considérés comme des agents de leurs gouvernements ». (Département d'État, Publication 2349, Série des Conférences 71, pp. 150, 151.)

On a également fait valoir, pour appuyer l'assertion selon laquelle l'Organisation des Nations Unies devrait être considérée comme ayant qualité dans les cas de cet ordre, que l'État national ne serait pas en mesure de fonder une demande internationale présentée pour le compte d'un ressortissant sur le motif qu'il aurait été porté atteinte aux privilèges et immunités auxquels ont droit les fonctionnaires des Nations Unies, en vertu de l'article ou des dispositions de la Convention relative aux privilèges et immunités.

Si cette manière de voir est juste, c'est nécessairement parce que les privilèges et immunités ne sont pas conférés dans son intérêt personnel à l'individu lui-même. L'exactitude de cet argument admise par la Cour ressort clairement de l'article V, section 20, et de l'article VI, section 23, de la Convention. Le premier dispose comme il suit :

« Les privilèges et immunités sont accordés aux fonctionnaires uniquement dans l'intérêt des Nations Unies et non à leur avantage personnel. » (*Nations Unies, Recueil des Traités, I, 1946-1947, p. 27.*)

The most charitable, and indeed the most realistic construction to be given the article is that it is designed to place service with the United Nations on a high plane of loyalty and fidelity and to require Member States to respect this status and not to seek to influence the Secretary-General or members of the staff in the discharge of their duties.

This bond between the Organization and its employees, which is an entirely proper and natural one, does not have and cannot have the effect of expatriating the employee or of substituting allegiance to the Organization for allegiance to his State. Neither the State nor the employee can be said to have contemplated such a situation. There is nothing inconsistent between continued allegiance to the national State and complete fidelity to the Organization. The State may still protect its national under international law. One can even visualize a situation where that protection might be directed against acts by the Organization itself.

The purpose of the article as stated in the Report of the Secretary of State to the President of the United States on the Results of the San Francisco Conference, June 26th, 1945, is :

“.... to make it perfectly clear that the nationals of Member States serving on the staff of the Secretariat could not, in any sense of the word, be considered as agents of their governments”.  
(*Department of State Publication* 2349, Conference Series 71, pp. 150, 151.)

It has also been suggested, as an argument in support of the proposition that the United Nations Organization should be regarded as having capacity in these cases, that the State of nationality would not be in a position to base an international claim in behalf of a national on the ground that privileges or immunities to which employees are entitled under the Charter or under provisions of the Convention relating to Privileges and Immunities had been violated.

If this be a sound view, it must be because the privileges and immunities are not for the personal benefit of the individual himself. That this is true is admitted by the Court and is made clear by Article V, Section 20, and Article VI, Section 23, of the Convention. The former specifies :

“Privileges and immunities are granted to officials in the interests of the United Nations and not for the personal benefit of the individuals themselves.” (I, *United Nations Treaty Series*, 1946-1947, pp. 16, 26.)

Étant donné que, selon cette disposition, les privilèges et immunités sont accordés dans l'intérêt des Nations Unies et non dans l'intérêt des fonctionnaires individuels, toute demande fondée sur un manquement à cette convention devrait être présentée en faveur de l'Organisation et tomberait sous l'application de la question I a) ci-dessus, et non sous l'application de la question I b).

Toute demande présentée en faveur du fonctionnaire individuel doit se fonder, non pas sur les dispositions énoncées dans la convention, mais bien sur les principes généraux du droit international.

Quel est donc le motif permettant de penser que ce seraient les Nations Unies, plutôt que l'État national, qui devraient s'interposer dans l'intérêt du fonctionnaire ? Il est possible que l'autorité de l'Organisation ait, dans certains cas, plus de poids, et possède une force de persuasion plus grande que celle de l'État national ; mais il n'y a pas là un motif judiciaire, et ce motif ne fournit pas la capacité juridique d'agir.

Indépendamment des remèdes fournis par la législation locale en vertu de laquelle des demandeurs privés peuvent obtenir accès à des tribunaux judiciaires ou autres, pour le règlement des demandes introduites par eux contre un gouvernement, le seul remède connu en droit international, dans les cas de cet ordre, consiste à passer par l'entremise du gouvernement de l'État dont le demandeur est un ressortissant. « Le ressortissant d'un État, qui subit un préjudice à raison de la conduite d'un autre État, doit chercher à obtenir réparation par l'entremise de son propre gouvernement. Son gouvernement doit assumer la responsabilité de la présentation de sa demande, sans quoi celle-ci n'a pas besoin d'être examinée. » (United States *v.* Diekelman, 92 US. 520 ; VI, Moore's *Digest of International Law*, 607.)

Ces demandes doivent être présentées par la voie diplomatique (*ibid.*).

La protection diplomatique est, par nature, une méthode internationale constituant « un appel d'État à État en vue de l'exécution des obligations de l'un ou de l'autre, naissant de leurs droits et devoirs mutuels ». (Borchard, *Diplomatic Protection of Citizens abroad*, 354 ; VI, Moore's *Digest*, 257.)

Une réclamation présentée par un État contre un autre État, à raison d'un dommage causé à un ressortissant de l'État demandeur, se fonde sur la théorie selon laquelle l'État a subi un préjudice, du fait du dommage causé à son ressortissant. La théorie selon laquelle, en contre-partie de l'allégeance due par le ressortissant à son État national, ce dernier doit audit ressortissant sa protection, est également exacte. La nationalité est une condition *sine qua non* pour que l'on puisse prendre en mains une réclamation diplomatique présentée pour le compte d'un demandeur privé. Indépendamment de la situation particulière dans laquelle se trouvent

Since, according to this provision, the privileges and immunities inure to the benefit of the United Nations and not to the benefit of the individuals, any claim based upon a breach of them should be in favour of the Organization and would fall to be dealt with under I (a) above, and not under I (b).

Any claim on behalf of the individual must rest, not upon stipulations contained in the Convention, but upon general principles of international law.

What reason, then, is there for thinking that the United Nations, rather than the national State, should interpose on behalf of the individual? It may well be that the weight of the Organization's authority would, in some cases, be more persuasive than that of the national State, but this is not a judicial reason, nor does it supply the legal capacity to act.

Aside from remedies afforded by local law under which private claimants may be allowed access to judicial or other tribunals for the adjustment of their claims against a government, the only remedy known to international law in such cases is through the government of the State of which the claimant is a national. "A citizen of one nation, wronged by the conduct of another nation, must seek redress through his own government. His government must assume the responsibility of presenting his claim, or it need not be considered." (United States *v.* Dieckman, 92 US. 520 ; VI, Moore's *Digest of International Law*, 607.)

Such claims must be presented through the diplomatic channel (*ibid.*).

Diplomatic protection is in its nature an international proceeding, constituting "an appeal by nation to nation for the performance of the obligations of the one to the other, growing out of their mutual rights and duties" (Borchard, *Diplomatic Protection of Citizens abroad*, 354 ; VI, Moore's *Digest*, 257).

A claim by one State against another on account of an injury to a national of the claimant State is based on the theory that the State has been injured through injury to its national. Equally sound is the theory that for the allegiance owed by the national to his State the latter owes the national its protection. Nationality is a *sine qua non* to the espousal of a diplomatic claim on behalf of a private claimant. Aside from the special situation of protected persons under certain treaties and that of seamen and aliens serving in the armed forces, all of whom are assimilated to the status of nationals, it is well settled that the right to protect is confined

des personnes protégées en vertu de certains traités, et celle des marins et des étrangers qui servent dans les forces armées — toutes ces personnes sont assimilées, au point de vue de leur statut, à des nationaux —, c'est un principe bien établi que le droit de protection est limité aux ressortissants de l'État protecteur. Si le demandeur privé n'est pas un ressortissant de l'État dont on cherche à obtenir l'assistance, le gouvernement de cet État ne peut, à juste titre, prendre en mains la réclamation, et le gouvernement défendeur n'est nullement astreint à un devoir juridique d'accueillir cette réclamation.

Le droit international est bien établi en cette matière, et toute tentative en vue de greffer sur lui — sinon par la voie d'une convention internationale — une théorie fondée sur une analogie supposée, selon laquelle des organisations qui ne sont pas des États et, en conséquence, ne possèdent pas de ressortissants, pourraient agir comme si elles étaient des États et avaient des ressortissants — cette tentative, à mon sens, n'est pas justifiée. La Cour permanente de Justice internationale a bien exposé la situation exacte quand, dans l'affaire du chemin de fer Panevezys-Saldutiskis (Arrêt du 28 février 1939), elle s'est exprimée comme il suit :

« De l'avis de la Cour, la règle de droit international sur laquelle se fonde la première exception lithuanienne est qu'en prenant fait et cause pour l'un de ses ressortissants, en mettant en mouvement en sa faveur l'action diplomatique ou l'action judiciaire internationale, cet État fait valoir son droit propre, le droit qu'il a de faire respecter en la personne de ses ressortissants le droit international. Ce droit ne peut nécessairement être exercé qu'en faveur de son national, parce que, en l'absence d'accords particuliers, c'est le lien de nationalité entre l'État et l'individu qui seul donne à l'État le droit de protection diplomatique. Or, c'est comme partie de la fonction de protection diplomatique que doit être considéré l'exercice du droit de prendre en mains une réclamation et d'assurer le respect du droit international. Lorsqu'un dommage a été causé au national d'un pays tiers, une réclamation à raison de ce dommage ne tombe pas dans le domaine de la protection diplomatique que puisse accorder l'État et ne saurait donner ouverture à une réclamation que l'État soit en droit d'endosser. » (C. P. J. I., Série A/B, n° 76, p. 16.)

Voir également, dans le même sens, l'arrêt rendu dans l'affaire des concessions Mavrommatis en Palestine (C. P. J. I., Série A, n° 2, 1924, p. 12) ; et l'arrêt rendu dans l'affaire concernant le paiement de divers emprunts serbes émis en France (C. P. J. I., Série A, nos 20/21, 1929, p. 17).

Il est généralement admis que l'État dont le fonctionnaire possède la nationalité a le droit de prendre en mains une réclamation telle que celles dont il est question ici, et l'Assemblée générale envisageait évidemment la possibilité de complications à cet égard, ainsi qu'il ressort de la deuxième question posée à la Cour, par laquelle il est demandé à celle-ci comment, en cas de réponse

to nationals of the protecting State. If the private claimant is not a national of the State whose assistance is sought, the government of that State cannot properly sponsor the claim, nor is the respondent government under any legal duty to entertain it.

International law on this subject is well settled, and any attempt to engraft upon it, save by international compact, a theory, based upon supposed analogy, that organizations, not States and hence having no nationals, may act as if they were States and had nationals, is, in my opinion, unwarranted. The Permanent Court of International Justice stated well the true situation when it said in the *Panevezys-Saldutiskis Railway Case*, February 28th, 1939 :

“In the opinion of the Court, the rule of international law on which the first Lithuanian objection is based is that in taking up the case of one of its nationals, by resorting to diplomatic action or international judicial proceedings on his behalf, a State is in reality asserting its own right, the right to ensure in the person of its nationals respect for the rules of international law. This right is necessarily limited to intervention on behalf of its own nationals because, in the absence of a special agreement, it is the bond of nationality between the State and the individual which alone confers upon the State the right of diplomatic protection, and it is as a part of the function of diplomatic protection that the right to take up a claim and to ensure respect for the rules of international law must be envisaged. Where the injury was done to the national of some other State, no claim to which such injury may give rise falls within the scope of the diplomatic protection which a State is entitled to afford nor can it give rise to a claim which that State is entitled to espouse.”  
(P.C.I.J., Series A./B., No. 76, p. 16.)

See also to the same effect the *Mavrommatis Palestine Concessions Case* (P.C.I.J., Series A., No. 2, 1924, p. 12) ; and the case concerning the *Payment of various Serbian Loans issued in France* (P.C.I.J., Series A., Nos. 20/21, 1929, p. 17).

It is generally admitted that the State of the employee's nationality has a right to sponsor a claim, such as is here in question, and the General Assembly obviously envisaged the possibility of complications in this respect, as is shown by its second question, wherein it inquires how, in the event of an affirmative reply on point I (b), action by the United Nations is “to be reconciled with



affirmative sur le point I b), l'action de l'Organisation des Nations Unies doit « se concilier avec les droits que l'État dont la victime est ressortissant pourrait posséder ».

La réponse que j'ai proposé de donner à la question I a) procurerait sans doute à l'Organisation tout ce dont elle a besoin au point de vue pratique.

Si elle désire, allant au delà, endosser des demandes introduites au nom de ses fonctionnaires, la voie des accords lui est ouverte. Si les États acceptaient d'autoriser l'Organisation à prendre en mains des demandes présentées pour le compte de leurs ressortissants qui sont au service de celle-ci, personne ne pourrait mettre en question le pouvoir qu'aurait l'Organisation de ce faire. L'État défendeur serait affranchi de la possibilité de se voir présenter des demandes provenant de deux sources, le fonctionnaire ou ses ayants droit sauraient à qui s'adresser pour obtenir aide et assistance, et la procédure tout entière serait exempte d'incertitude et d'irrégularité.

(Signé) GREEN H. HACKWORTH.

such rights as may be possessed by the State of which the victim is a national".

The answer which I have suggested for point I (a) would probably give the Organization all that it needs from a practical point of view.

If it desires to go further and to espouse claims on behalf of employees, the conventional method is open. If the States should agree to allow the Organization to espouse claims on behalf of their nationals who are in the service of the Organization, no one could question its authority to do so. The respondent State would be relieved of the possibility of demands from two sources, the employee or his dependants would know to whom to look for assistance, and the whole procedure would be free from uncertainty and irregularity.

(Signed) GREEN H. HACKWORTH.

## OPINION DISSIDENTE DE BADAWI PACHA

La Cour, après avoir défini ou précisé les sens des termes « agent » et « réclamation internationale », procède à établir la personnalité internationale de l'O. N. U. et, avant d'aborder l'examen des cas concrets envisagés dans la demande d'avis, arrive à la conclusion qu'à ce titre, et abstraction faite de l'objet de la réclamation, l'O. N. U. a qualité pour présenter les réclamations internationales que nécessiterait l'exercice de ses fonctions.

On ne peut évidemment contester cette conclusion. En effet, longtemps avant l'Organisation des Nations Unies, des personnes internationales ont existé, et, tout récemment encore, de multiples institutions ont été créées avant et après l'Organisation des Nations Unies qui ont cette personnalité. La Charte de l'Organisation internationale du Commerce (*International Trade Organization*) (la dernière en date) prévoit même expressément qu'elle possède la personnalité juridique internationale. Il va sans dire que l'Organisation des Nations Unies, qui est l'organisation internationale maîtresse et la plus importante de toutes, ne peut avoir, moins que l'une de ses branches, la personnalité juridique internationale.

Mais comme la Cour elle-même le constate, un système juridique peut fort bien ne pas admettre que toutes les personnes auxquelles il reconnaît des droits soient identiques en leur nature et quant à l'étendue de leurs droits.

En établissant la personnalité internationale de l'O. N. U., on aura donc simplement établi sa qualité de sujet de droit en matière de réclamation internationale, mais on n'aura pas encore établi qu'elle possède un droit déterminé.

En effet, il n'y a pas de droit commun pour les personnes internationales. Il y a, d'une part, les États qui ont des caractéristiques, droits et obligations communs reconnus par le droit international et, d'autre part, un ensemble de personnes de caractère et de hiérarchie différents comprenant entre autres des unions, des commissions, des groupements internationaux, sous diverses dénominations, des institutions spécialisées telles que O. I. T., O. M. S., F. A. O., I. R. O., I. T. O., Fonds monétaire, Banque internationale, U. N. E. S. C. O. et, enfin, O. N. U. Malgré une certaine similarité entre elles, chacune de ces dernières personnes relève, en ce qui concerne ses buts, principes, organisation, compétence, droits et obligations, de son acte constitutif et n'est censée exister qu'au profit des États qui ont signé et ratifié ledit acte ou qui y ont adhéré.

## DISSENTING OPINION BY JUDGE BADAWI PASHA.

[*Translation.*]

After defining or making clear the meaning of the terms "agent" and "international claim", the Court goes on to show that the United Nations has international personality. Then, before dealing with the concrete cases envisaged in the Request for an Opinion, it reaches the conclusion that, on this ground, and apart from the object of the claim, the Organization has the capacity to bring international claims in so far as may be required in the performance of its duties.

Evidently, this conclusion cannot be disputed. Long before the Organization, international persons had existed; and again quite recently a number of institutions have been set up, both before and after the Organization itself, which have this personality. The Charter of the International Trade Organization (the last of these institutions) expressly provides that it shall have international legal personality. It goes without saying that the United Nations, as the main Organization and the most important of all, must have international legal personality, just as much as one of its branches.

But, as the Court itself observes, a juridical system is not bound to admit that all persons to whom it accords rights are identical in their nature or as regards the extent of their rights.

In stating that the Organization has international personality, we shall therefore merely have defined its capacity as a subject of law in regard to an international claim; but we shall not yet have shown that it has a particular right.

There is in fact no common law for international persons. There are, on the one hand, States that have common characteristics, rights and obligations, recognized in international law; and, on the other hand, a number of persons of different nature and different rank: unions, commissions, international groups, with various names; Specialized Agencies, such as I.L.O., W.H.O., F.A.O., I.R.O., I.T.O., the Monetary Fund, the International Bank, U.N.E.S.C.O. and lastly U.N. In spite of a certain resemblance one to another, each of these persons depends, as regards its objects, principles, organization, competence, rights and obligations, on the terms of its constitution, and is deemed to exist only for the benefit of States which have signed and ratified, or which have acceded to that instrument.

La demande d'avis porte sur le droit de l'O. N. U. de réclamer la réparation des dommages causés *a)* à elle-même, *b)* à la victime lorsque celle-ci est un agent des Nations Unies, ou à ses ayants droit.

Or, le droit international reconnaît à un État le droit de réclamer la réparation des dommages causés à lui-même, ainsi que de ceux causés à la victime ou à ses ayants droit lorsqu'il s'agit d'un ressortissant de cet État qui n'a pas pu obtenir satisfaction par les voies ordinaires (droit connu sous le nom de protection diplomatique d'un ressortissant à l'étranger).

Le premier droit appartient à l'État comme un attribut de son existence étatique et comme une conséquence de sa personnalité internationale, tandis que le second est le fruit d'un processus de cristallisation laborieuse qui s'est accompli depuis la fin du XIX<sup>me</sup> siècle. Nonobstant certains abus qui en ont accompagné l'exercice, ce droit est universellement reconnu. Sa conception et sa justification n'ont cependant pas cessé d'être discutées. En fait, le droit de réclamer les réparations des dommages causés à la victime ou à ses ayants droit naît dans la personne de la victime ou dans celle de ses ayants droit et n'appartient généralement à d'autres personnes que dans la mesure où ces dernières représenteraient l'une ou les autres.

En reconnaissant à l'État le droit de réclamer les réparations de ces dommages, le droit international ne le fait pas parce qu'il considère que l'État est un représentant légal de la victime, mais parce qu'il estime que l'État fait valoir son droit propre, le droit qu'il a de faire respecter en la personne de ses ressortissants le droit international (Arrêt de la C. P. J. I. n° 2, Série A, n° 2, p. 12). En l'absence d'accords particuliers, c'est le lien de nationalité entre l'État et l'individu qui seul donne à l'État le droit de protection diplomatique (Arrêt de la C. P. J. I. du 28 février 1939, Série A/B, fasc. 76, p. 16)<sup>1</sup>. C'est donc par une construction juridique

---

<sup>1</sup> Le lien de nationalité est une condition essentielle de l'exercice par un État du droit de réclamation internationale au nom de la victime, mais la Cour dit dans l'avis (p. 181) que cette règle comporte d'importantes exceptions, et qu'il existe des catégories de cas dans lesquels la protection peut être exercée par un État au profit de personnes qui n'ont pas sa nationalité. Or, la Cour permanente de Justice internationale, en réponse à une objection de la même nature, avait déclaré dans l'Arrêt précité du 28 février 1939 :

« L'agent du Gouvernement estonien, tant dans ses exposés écrits qu'oraux, s'est efforcé de diminuer l'importance de cette règle de droit international, voire d'en nier l'existence. Il a cité un certain nombre de décisions, mais, à l'examen, on constate qu'il s'agissait de cas où les gouvernements intéressés étaient convenus d'écarter l'application stricte de la règle, c'est-à-dire d'affaires où les deux gouvernements en cause avaient accepté d'instituer un tribunal international pourvu de la compétence nécessaire pour statuer sur les réclamations, même si la condition de nationalité n'était pas remplie. »

D'autre part, les catégories de cas visés par l'avis semblent se rattacher aux cas de protection du pavillon et des forces armées, où la protection s'étend à toute

The Request for an Opinion relates to the Organization's right to claim reparation for damage caused (a) to itself, and (b) to the victim, when he is an agent of the United Nations, or to persons entitled through him.

International law recognizes that a State has the right to claim reparation for damage caused to itself and to the victim or to persons entitled through him, when he is a national of that State, and has not been able to obtain satisfaction through ordinary channels (right known as diplomatic protection of nationals abroad).

The first right belongs to the State as an attribute of its existence as a State, and as a consequence of its international personality; the second is the fruit of a process of laborious crystallization that has been completed since the end of the nineteenth century. In spite of certain abuses that have accompanied its exercise, this right is universally recognized. But its conception and its justification have constantly been discussed. In fact, the right to claim reparation for injuries suffered by the victim or persons entitled through him arises in the person of the victim, or in that of the persons entitled, and as a general rule belongs only to other persons in so far as they represent the victim or the persons entitled through him.

International law recognizes that the State has the right to claim reparation in respect of this damage, not because it considers that the State is a legal representative of the victim, but because it holds that the State, in asserting its own right, the right which it has to ensure, in the person of its subjects, respect for the rules of international law (Judgment No. 2 of the P.C.I.J., Series A., No. 2, p. 12). In the absence of a special agreement, it is the bond of nationality between the State and the individual which alone confers upon the State the right of diplomatic protection (Judgment of the P.C.I.J., February 28th, 1939, Series A./B., Fasc. 76, p. 16)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> The bond of nationality is an essential condition of the exercise by a State of the right to bring an international claim on behalf of the victim; but the Court's Opinion states (p. 181) that there are important exceptions to this rule, and that there exist classes of cases in which protection may be exercised by a State on behalf of persons not having its nationality. Now the Permanent Court of International Justice, in reply to a similar objection, stated, in the above-mentioned Judgment of February 28th, 1939, that:

"The Estonian agent both in the written pleadings and in the oral arguments has endeavoured to discredit this rule of international law, if not to deny its existence. He cited a certain number of precedents, but when these precedents are examined, it will be seen that they are cases where the governments concerned had agreed to waive the strict application of the rule, cases where the two governments had agreed to establish an international tribunal with jurisdiction to adjudicate on claims even if this condition as to nationality were not fulfilled."

On the other hand, the classes of cases envisaged in the Opinion seem to relate to the protection of the flag and of armed forces, in which case protection extends

d'identification entre le ressortissant et son État national qu'on reconnaît à ce dernier le droit de présenter une réclamation internationale pour la réparation due à la victime ou à ses ayants droit.

Dans cette construction, l'État n'agit pas comme représentant de son ressortissant, bien qu'il réclame la réparation du dommage subi par ce dernier. Mais la réparation qu'il réclame du chef de ce dommage a le caractère international d'une réparation due par un État à un autre. On trouve dans l'Arrêt n° 13 de la C. P. J. I. (Série A, n° 17, pp. 27-28) un exposé remarquable de cette construction juridique dans les termes suivants :

« Il est un principe de droit international que la réparation d'un tort peut consister en une indemnité correspondant au dommage que les ressortissants de l'État lésé ont subi par suite de l'acte contraire au droit international. C'est même la forme de réparation la plus usitée ; l'Allemagne l'a choisie en l'espèce, et son admissibilité n'est pas contestée. Mais la réparation due à un État par un autre État ne change pas de nature par le fait qu'elle prend la forme d'une indemnité pour le montant de laquelle le dommage subi par un particulier fournira la mesure. Les règles de droit qui déterminent la réparation sont les règles de droit international en vigueur entre les deux États en question, et non pas le droit qui régit les rapports entre l'État qui aurait commis un tort et le particulier qui aurait subi le dommage. Les droits ou intérêts dont la violation cause un dommage à un particulier se trouvent toujours sur un autre plan que les droits de l'État auxquels le même acte peut également porter atteinte. Le dommage subi par le particulier n'est donc jamais identique en substance avec celui que l'État subira ; il ne peut que fournir une mesure convenable de la réparation due à l'État. »

Il s'agit donc de savoir si l'O. N. U. possède, en ce qui concerne le dommage subi par un de ses agents dans l'exercice de ses fonctions, un droit de réclamation internationale, sinon de la même nature que celui d'un État du moins ayant la même portée.

La Cour, dans la partie préliminaire de l'avis, réservée aux précisions relatives à la position de la question, avait déclaré que :

« d) Cette question étant posée pour le cas d'un dommage subi dans des conditions de nature à engager la responsabilité d'un État, il faut, pour l'examiner, supposer que le dommage résulte du manquement, par cet État, à des obligations dont l'objet est de protéger les agents de l'Organisation des Nations Unies dans l'exercice de leurs fonctions. »

---

personne dans le navire ou dans les forces armées, indépendamment de la nationalité. Mais il y a lieu de signaler que la condition de nationalité étant remplie en ce qui concerne le pavillon ou les forces armées, son absence dans une ou plusieurs unités ou personnes d'une entité nationale pourrait être considérée comme couverte par un principe d'indivisibilité du pavillon ou des forces armées.

It is thus by juridically identifying the national and his national State, that the latter is deemed to have the right to bring an international claim for reparation due to the victim or to persons entitled through him.

According to this theory, the State does not act as representative of its national, although it claims reparation for the damage suffered by him. But the reparation that it claims for this injury possesses the international character of reparation due from one State to another. In Judgment No. 13 of the P.C.I.J. (Series A., No. 17, pp. 27-28), we find a remarkable statement of this juridical theory in the following terms :

“It is a principle of international law that the reparation of a wrong may consist in an indemnity corresponding to the damage which the nationals of the injured State have suffered as a result of the act which is contrary to international law. This is even the most usual form of reparation ; it is the form selected by Germany in this case and the admissibility of it has not been disputed. The reparation due by one State to another does not however change its character by reason of the fact that it takes the form of an indemnity for the calculation of which the damage suffered by a private person is taken as the measure. The rules of law governing the reparation are the rules of international law in force between the two States concerned, and not the law governing relations between the State which has committed a wrongful act and the individual who has suffered damage. Rights or interests of an individual the violation of which rights causes damage are always in a different plane to rights belonging to a State, which rights may also be infringed by the same act. The damage suffered by an individual is never therefore identical in kind with that which will be suffered by a State ; it can only afford a convenient scale for the calculation of the reparation due to the State.”

The question, therefore, is whether, as regards injuries suffered by one of its agents in the performance of his duties, the Organization has a right to make an international claim at any rate of the same scope, if not of the same nature, as a claim made by a State.

In the preliminary part of the Opinion, devoted to a consideration of the question, the Court stated that :

“(d) As this question relates to a case of injury suffered in such circumstances as to involve a State's responsibility, it must be supposed, for the purpose of the examination, that the damage results from a failure by the State to perform obligations of which the purpose is to protect the agents of the United Nations Organization in the performance of their duty.”

---

to everyone in the ship or in the forces, independent of nationality. But it must be pointed out that as the condition of nationality is satisfied as regards the flag or the forces, its absence, in the case of one or more units or persons of a national entity, may be held to be covered by a principle of the indivisibility of the flag or of the armed forces.



La Cour admet donc en postulat l'existence d'une obligation internationale en faveur de l'O. N. U. et à la charge de tout État Membre dont la responsabilité serait en question. Mais rien dans les termes de la question ne permet d'admettre un postulat de cette nature ; le membre de phrase « dans des conditions de nature à engager la responsabilité d'un État » ne semble se référer qu'aux conditions traditionnelles de la protection diplomatique, à savoir, l'épuisement des instances nationales et l'existence d'un déni de justice (voir discussions de la Commission VI de l'Assemblée générale des Nations Unies).

S'agit-il, dans la pensée de la Cour, de l'obligation des Membres visée à l'article 2, paragraphe 5, de la Charte, de donner à l'O. N. U. pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la Charte, ou des obligations résultant des dispositions de l'article 105 de la Charte et de la Convention sur les privilèges et immunités ? Un passage de l'avis (p. 183) semble viser les deux obligations à la fois.

Toujours est-il que la Cour ne s'est pas souciée d'établir la source de cette obligation, alors qu'il est évident que le manquement d'un État à une de ses obligations et les conséquences qu'on aura à en faire découler dépendent étroitement des éléments précis de cette obligation.

Mais que la source de l'obligation présumée soit l'une ou l'autre des dispositions précitées, il resterait toujours à établir que le manquement à cette obligation ferait naître au profit de l'O. N. U. un droit de présenter une réclamation internationale pour la réparation des dommages visés par *b*) de la première question, car le droit de réclamer la réparation des dommages visés par *a*) ne soulève aucune difficulté. S'il y a lieu de présumer une obligation, ce droit ne serait que la contre-partie directe de cette obligation.

\* \* \*

Tant les réponses écrites des gouvernements, à l'exception de celle des États-Unis, que les exposés oraux prononcés en séance publique, ont reconnu au profit de l'O. N. U. le droit de présenter une réclamation internationale pour les dommages visés par *b*), et se sont évertués à lui donner un fondement. Chacun a eu sa thèse.

C'est ainsi que les uns ou les autres ont fondé ce droit sur une ou plusieurs des bases suivantes :

1) analogie entre la situation de l'O. N. U. et celle des États, parce que les principes généraux sur lesquels cette dernière se fonde lui seraient également applicables ;

2) naissance d'une situation nouvelle due au développement de l'organisation internationale et dans laquelle la communauté

The Court therefore admits as a postulate the existence of an obligation in favour of the United Nations and incumbent on any Member State whose responsibility might be involved. But there is nothing in the terms of the question to authorize the admission of such a postulate; the clause "in circumstances involving the responsibility of a State" seems to refer only to the traditional conditions of diplomatic protection, namely the exhaustion of local remedies and the existence of a denial of justice (see debate in Committee VI of the United Nations General Assembly).

Has the Court in view the obligation of Members, under Article 2, paragraph 5, of the Charter, to give the United Nations every assistance in any action it takes in accordance with the Charter; or has it in view the obligations derived from Article 105 of the Charter, and from the Convention on Privileges and Immunities? A passage from the Opinion (p. 183) seems to refer to both of these obligations.

But, all the same, the Court has not endeavoured to discover the source of this obligation, although it is evident that the disregard by a State of an obligation, and the consequences that may follow, are closely dependent on the actual terms of the obligation.

But even whether the source of the supposed obligation be one or other of the above-mentioned provisions, it would still have to be shown that a breach of the obligation would give rise to a right of the United Nations to make an international claim for reparation of the damage caused by (b) of the first question; the right to claim reparation of the damage under (a) gives rise to no difficulty. If the existence of an obligation is assumed, this right would only be the direct result of this obligation.

\* \* \*

Both the written statements of the governments (except that of the United States Government) and the statements made in Court recognized that the United Nations had the right to bring an international claim in respect of the damage referred to under (b), and they endeavoured to give reasons for this. Each representative had his own argument.

They founded this right on one or more of the following grounds:

(1) The analogy between the position of the United Nations and that of States, because the general principles underlying the position of States would be equally applicable to the United Nations.

(2) Creation of a new situation, owing to the development of international organization; in this situation, the international

internationale a besoin qu'un pas en avant soit fait pour la protection de ses agents ;

3) la règle que la réparation des dommages subis par la victime serait habituellement et principalement la mesure de la réparation due à l'État et, partant, à l'O. N. U. ;

4) affaiblissement du lien de l'allégeance nationale impliqué par les dispositions de l'article 100 de la Charte, d'une part, et, d'autre part, des considérations d'opportunité, la protection nationale faisant défaut pour les apatrides, réfugiés et personnes déplacées, ou étant illusoire lorsque l'État national, pour une raison ou pour une autre, ne cherche pas à l'exercer ;

5) une obligation internationale d'assurer la protection d'un service public étranger, confirmée par plusieurs précédents se rattachant à l'application des articles 88 et 362 du Traité de Versailles, à l'histoire diplomatique du concert européen dans la question de Crète, et enfin à l'affaire de Corfou de 1923 (cas Tellini) ;

6) l'article 100 de la Charte.

\* \* \*

Abstraction faite de la valeur propre de chacune de ces bases, leur diversité implique déjà, en ce qui concerne la justification du droit de l'O. N. U., des contradictions et des incohérences. Les partisans de certaines bases considèrent les autres comme inadéquates ou insuffisantes.

A juste titre, la Cour a écarté l'argument tiré de l'article 100 (p. 182). Du reste, cette base ne justifiait le droit de réclamation internationale que pour le Secrétaire général et le personnel du Secrétariat, de sorte qu'il restait à trouver une autre base pour la protection des agents autres que le personnel du Secrétariat.

Il y a lieu d'ajouter que cette disposition, notamment l'alinéa premier, n'est qu'une règle de conduite ou de discipline pour le Secrétaire général et le personnel du Secrétariat, règle qui aurait mieux trouvé sa place dans le Règlement intérieur du Secrétariat, si on ne devait pas l'accoupler du deuxième alinéa, qui prescrit une obligation à la charge des États, et si on ne devait pas, d'autre part, justifier les privilèges et immunités que l'article 105 établit en leur faveur.

Le fonctionnaire de l'Organisation, ressortissant d'un État déterminé, peut avoir à collaborer, sous une forme ou sous une autre, dans les débats ou dans les décisions de l'Organisation où les actes et les intérêts de cet État sont en discussion. Ce fonctionnaire se trouverait, par conséquent, dans un cas de conflit entre ses sentiments nationaux et son devoir. Il était donc nécessaire, pour rassurer les États Membres au sujet de l'impartialité du Secrétariat, de définir la situation de son personnel par rapport à ce conflit, et de déterminer ses devoirs. C'est pourquoi on lui enjoint,

community requires that a step forward should be taken towards the protection of its agents.

(3) The rule that the reparation of damage suffered by the victim would habitually and principally be the measure of reparation due to the State, and consequently to the United Nations.

(4) Weakening of the bond of national allegiance implied in Article 100 of the Charter on the one hand, and by considerations of expediency on the other hand, there being no national protection for stateless persons, refugees and displaced persons, or such protection being illusory if, for any reason, the national State does not endeavour to exercise it.

(5) An international obligation to ensure protection of a foreign public service; this is confirmed by several precedents derived from the application of Articles 88 and 362 of the Treaty of Versailles, from the diplomatic history of the concert of European Powers in the Cretan question, and from the Corfu affair of 1923 (Tellini Affair).

(6) Article 100 of the Charter.

\* \* \*

Apart from the actual value of each of these arguments, their diversity gives rise to contradictions and inconsistency as regards the justification of the United Nations' right. Those who uphold certain arguments consider others inadequate or insufficient.

The Court was right to set aside the argument drawn from Article 100 (p. 182). Such an argument only justified the making of an international claim for the Secretary-General and the staff of the Secretariat, so that other grounds had to be found for the protection of agents other than the staff of the Secretariat.

It must be added that this Article, and especially paragraph 1, is only a rule of conduct or discipline for the Secretary-General and the staff of the Secretariat. It is a rule which would have been more in place in the Staff Regulations of the Secretariat, if it had not been desired to link it up to the second paragraph, which imposes an obligation on States, and if it had not also been required to justify the privileges and immunities provided in their favour by Article 105.

An official of the Organization who is a national of a particular State may, in one way or another, have to take part in discussions or decisions of the Organization, where actions and interests of the particular State are involved. This official might consequently find that his national feelings and his duties were in conflict in a particular case. It was therefore necessary to reassure States Members of the Secretariat's impartiality, and to define what would be the situation of the staff in such cases of conflict, and determine their duties. For this reason, in the first paragraph

dans le premier alinéa de cet article, de ne solliciter ni d'accepter d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. La prescription suivante est une répétition de la même règle sous une forme plus large, et elle a, en outre, trait à la dignité de la situation des fonctionnaires internationaux. L'allusion à la responsabilité exclusive envers l'Organisation est une conséquence et une consécration nécessaire des règles qui précèdent.

Le deuxième alinéa de cet article ne fait que reproduire les idées qui sont à la base du premier alinéa, vues du côté de l'État dont le fonctionnaire est un ressortissant.

Dans les conditions spécifiques de la nature de l'Organisation, de ses fonctions et de ses pouvoirs, la disposition ne traduit rien d'autre que le rapport d'employeur et d'employé dans un organisme international. C'est si bien le cas qu'on trouve une disposition analogue :

1) dans l'accord relatif au Fonds monétaire international, du 27 septembre 1945 (article 12, section 4 c) ;

2) dans l'accord relatif à la Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement, de la même date (article 5, section 5 c) ;

3) dans la Charte de l'U. N. E. S. C. O., du 16 novembre 1945 (article VI, section 5) ;

4) dans la constitution de l'Organisation internationale du Travail (article 9, sections 4 et 5) ;

5) dans la constitution de l'Organisation mondiale de la Santé (article 37) ;

6) dans l'Acte constitutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (article 8, section 2) ;

7) dans la constitution de l'Organisation internationale pour les Réfugiés (article 9, section 3) ;

8) dans la convention relative à l'Aviation civile internationale (article 59) ;

9) dans la constitution de l'Organisation internationale du Commerce (article 88, sections 1, 2, 3).

Dans ces conditions, serait-il concevable que les constitutions de toutes ces institutions spécialisées aient créé autant d'allégeances devant se traduire par un droit de protection pour leur personnel, analogue à celui des États pour leurs ressortissants ?

\* \* \*

Qu'en est-il des autres bases ?

La Cour repousse d'une manière générale tout argument d'analogie tiré de la règle traditionnelle du droit international relative à la protection diplomatique des ressortissants à l'étranger (p. 182). C'est à ce titre qu'elle rejette la prétendue allégeance qui résulterait de l'article 100 et qui tiendrait lieu de la nationalité aux

of this Article, the staff are enjoined not to seek or receive instructions from any government or from any other authority external to the Organization. The following provision is a repetition of the same rule in a more extended form; it also relates to the dignity of an international official position. The reference to the exclusive responsibility towards the Organization is a consequence and a necessary confirmation of the preceding rules.

The second paragraph of this Article only repeats the ideas underlying the first paragraph, as looked at from the viewpoint of the State of which the official is a national.

In these specific conditions of the nature of the Organization, its duties and powers, the provision implies nothing more than the relations between employer and employed in an international body. So much so that a similar provision is found in :

(1) the Agreement relating to the International Monetary Fund, September 27th, 1945 (Article 12, Section 4 (c)) ;

(2) the Agreement relating to the International Bank for Reconstruction and Development of the same date (Article 5, Section 5 (c)) ;

(3) the U.N.E.S.C.O. Charter, November 16th, 1945 (Article VI, Section 5) ;

(4) the constitution of the International Labour Organization (Article 9, Sections 4 and 5) ;

(5) the constitution of the World Health Organization (Article 37) ;

(6) the constitution of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (Article 8, Section 2) ;

(7) the constitution of the International Refugee Organization (Article 9, Section 3) ;

(8) the Convention on International Civil Aviation (Article 59) ;

(9) the constitution of the International Trade Organization (Article 88, Sections 1, 2, 3).

In these circumstances, would it be conceivable that the constitutions of all these Specialized Agencies can have created so many allegiances involving a right of protection for their staff similar to that accorded by States to their nationals ?

\* \* \*

What is to be said of the other arguments ?

The Court rejects in general any argument by analogy from the traditional rule of international law as to the diplomatic protection of nationals abroad (p. 182). In this way, it rejects the alleged allegiance resulting from Article 100, which would take the place of nationality for the purpose of the exercise of the right above

finis de l'exercice du droit précité. Mais y a-t-il rien d'autre qu'un argument d'analogie dans le raisonnement de la Cour lorsqu'elle déclare :

1° que si l'on remonte au principe qu'implique la règle de la nationalité de la réclamation, on constate que pour qu'une réclamation internationale au profit d'une personne puisse être présentée par un État, il faut que soit relevé un manquement de l'État prétendu responsable à une obligation vis-à-vis de l'État réclamant, et

2° que ce principe conduit à reconnaître à l'Organisation la qualité de présenter une réclamation internationale pour un dommage subi par son agent, si l'Organisation invoque comme motif de sa réclamation un manquement à une obligation existant envers elle (pp. 181 et 182) ?

Certes, en invoquant le principe signalé plus haut qu'implique la règle de la nationalité de la réclamation, en invoquant en deuxième lieu l'existence d'importantes exceptions à cette règle et, en dernier lieu, la situation nouvelle créée par l'avènement de l'Organisation des Nations Unies, la Cour n'en tire que la conclusion qu'une réponse négative à la question I b) ne peut être déduite de ladite règle. Mais cette conclusion n'est qu'une partie de l'argument de la Cour en faveur du droit de l'O. N. U. de présenter une réclamation internationale pour les dommages visés par la question I b). Qu'on le considère comme un argument préliminaire ou auxiliaire, ou qu'on lui attribue une importance plus grande, cet argument n'est, dans tous les cas, qu'un argument d'analogie en faveur d'une réponse affirmative, qui tire ses éléments de la nouveauté de la situation, de l'identité du principe à la base des situations comparées et du caractère relatif et nullement rigide de la règle de la nationalité.

Mais en droit international on ne devrait avoir recours à l'analogie qu'avec beaucoup de réserve et de circonspection. A la différence des droits internes et précisément par suite du principe de la souveraineté des États, l'analogie n'a pu être une technique usuelle en droit international.

\* \* \*

Quoi qu'il en soit, cet argument de la Cour nous ramène à l'obligation internationale qu'elle estime que la question présuppose, et qui semble être à la base de l'argument d'analogie précité.

Nous nous sommes demandé si cette obligation tire sa source de l'article 2, paragraphe 5, de la Charte, ou de l'article 105. Mais il est évident que la première de ces deux dispositions, qui crée une obligation d'un caractère nettement politique, ne saurait, en cas de manquement à cette obligation, servir de base au droit de présenter une réclamation pour les réparations dues à la victime.

mentioned. But surely the following reasoning of the Court is only an argument by analogy, namely :

1° that if one goes back to the principle contained in the rule of the nationality of the claim, one observes that, for an international claim on behalf of an individual to be made by a State, a breach by the State claimed to be responsible of an obligation incurred towards the claimant State must be alleged, and

2° that this principle leads to recognizing that the Organization has the capacity to bring an international claim for injuries suffered by its agent, if the Organization gives as a ground for its claim a breach of an obligation incurred towards it (pp. 181 and 182).

It is true that when the Court relies on the principle mentioned above and implied in the rule of the nationality of the claim, and when it secondly relies on the existence of important exceptions to that rule, and when it lastly relies on the new situation created by the coming into existence of the United Nations, it only draws the conclusion that a negative reply to Question I (b) cannot be deduced from that rule. But that conclusion is only a part of the Court's argument in favour of the Organization's right to make an international claim for the damage referred to in I (b). Whether this argument be considered as preliminary or auxiliary, or whether it be given a greater importance, it is in any case only an argument by analogy in favour of an affirmative reply, and draws its elements from the new situation, from the identity of the basic principle of the situations compared, and from the relative and in no way rigid character of the rule of nationality.

But in international law, recourse to analogy should only be had with reserve and circumspection. Contrary to what is the case in municipal law, and precisely owing to the principle of State sovereignty, the use of analogy has never been a customary technique in international law.

\* \* \*

In any case, this argument by the Court brings us to the international obligation which the Court regards as involved in this question, and which seems to be the foundation for the above-mentioned argument by analogy.

It has been asked whether this obligation was derived from Article 2, paragraph 5, of the Charter, or from Article 105. But it is evident that the first of these two provisions, which creates a definitely political obligation, could not, if that obligation were infringed, serve to found a right to make a claim for reparation due to the victim. This right presupposes a definite relation between the



Ce droit suppose un rapport déterminé entre la victime et l'Organisation des Nations Unies qu'on ne saurait faire découler de cette obligation politique générale.

L'article 105 ne peut non plus fournir cette base. En effet, il est de règle que les privilèges et immunités diplomatiques, dans la mesure où ils feraient naître à la charge d'un État un devoir de vigilance spéciale, n'autorisent et ne justifient que la réclamation des réparations pour le dommage subi par l'État qui a accrédité l'agent victime. Si bien que, lorsqu'il s'agit d'un consul qui ne serait pas le national de l'État réclamant, le droit de ce dernier se limite à son dommage direct. Par contre, dans le cas où il s'agit d'un représentant diplomatique, c'est le cumul de la qualité de représentant et de celle de national qui permet de comprendre dans la réclamation internationale les réparations dues à la victime.

Il faut, d'autre part, noter :

1) que l'article 105 ne fait bénéficier des privilèges et immunités que les fonctionnaires de l'Organisation, terme qui ne coïncide pas nécessairement avec celui d'agent, ainsi que la Cour l'a défini, c'est-à-dire qui n'a pas la même signification ou portée ;

2) que l'article 105 n'est pas exclusif à l'Organisation des Nations Unies. Toutes les constitutions des institutions spécialisées contiennent soit des dispositions la déclarant applicable, soit des dispositions similaires.

En rattachant le droit de réclamation des réparations dues aux victimes à une obligation qui dériverait de dispositions de cette nature, on aboutirait à des solutions contraires à celles admises par le droit international en matière de rapports de service. On tendra en outre à généraliser, au profit de toutes les institutions spécialisées, un droit qui, jusqu'ici, n'a appartenu qu'à des États et qui doit sa conception à une formation historique particulière intimement liée à la notion de nationalité et tirant d'elle une fiction d'identification entre État et national.

Le caractère politique de l'Organisation des Nations Unies ou son importance dans la hiérarchie des organismes internationaux ne sauraient avoir aucune pertinence en l'occurrence, ou justifier de lui reconnaître, à l'exclusion des autres organismes, un droit qui n'aurait de base que dans une disposition commune à tous.

Cette thèse, qui fonde le droit à une réclamation internationale sur la reconnaissance par un État de son obligation de respecter un service public étranger, a été soutenue par le représentant du Gouvernement français, qui estime que « la responsabilité internationale d'un État est engagée si la protection prescrite par le droit international au profit des services diplomatiques et consulaires, n'est pas assurée. La personne d'un agent diplomatique doit faire l'objet d'une vigilance spéciale de la part des autorités de l'État qui le reçoit. Si cette vigilance fait défaut, s'il en résulte un dommage, l'État dont le service diplomatique est en cause peut former une réclamation internationale. » Il semble d'autre part

victim and the Organization, which cannot be deduced from this general political obligation.

Nor can a foundation be discovered in Article 105. For it is a rule that in so far as diplomatic privileges and immunities impose on a State a duty of special diligence, they only authorize and justify a claim for reparation for damage caused to the State which accredited the victim. So much so that in the case of a consul who was not a national of the claimant State, the right of that State would be limited to direct damage. On the other hand, in the case of a diplomatic representative, a combination of his rights as representative and as national enables reparation due to the victim to be included in the international claim.

On the other hand, it must be observed that :

(1) Article 105 accords privileges and immunities only to officials of the Organization ; this term does not necessarily coincide with that of agent, as the Court has pointed out ; i.e., it has not the same meaning or scope ;

(2) Article 105 does not apply exclusively to the Organization. All the constitutions of the Specialized Agencies contain provisions declaring it to be applicable, or provisions in the same terms.

By connecting up the right to claim reparation due to victims with an obligation derived from provisions of such a nature, situations would be arrived at that are contrary to those admitted by international law in regard to master and servant. The result would also be a generalization, in the interest of all the Specialized Agencies, of a right which has hitherto belonged only to States ; the history of this right is closely connected with the notion of nationality, and it draws from that notion a fictitious identification between State and national.

The political character of the Organization and its importance in the hierarchy of international bodies cannot be pertinent in this case, nor can it justify the granting to the Organization, to the exclusion of other bodies, of a right not derived from a provision common to all.

This argument that the right to make an international claim is based on the recognition by a State of its obligation to respect the public services of another State, was upheld by the French Government's representative, who considered that "a State's international responsibility is involved if the protection prescribed by international law for diplomatic and consular services is not provided. The person of a diplomatic agent must be the subject of special vigilance on the part of the State that receives the agent. If this vigilance is lacking, and damage results, the State whose diplomatic service is concerned can make an international claim." It would further seem that damage referred to in Question I (a)

comprendre dans cette réclamation les dommages visés par la question I a) et b) à la fois. Ce représentant a cité à l'appui de sa thèse plusieurs précédents, mais à la vérité aucun d'eux n'est probant.

Le représentant du Royaume-Uni estime, par contre, que le lien de service, par opposition à celui de la nationalité, n'investit l'État que du droit de présenter une réclamation internationale pour le dommage que l'État subit directement, à savoir le dommage visé par la question I a), et c'est précisément l'insuffisance de ce fondement pour justifier la réclamation des réparations du dommage visé par la question I b) qui a motivé la recherche d'un autre fondement. Il a cru trouver ce fondement dans l'article 100, que la Cour a estimé ne pouvoir retenir.

\* \* \*

Si je me suis attardé à la recherche des tenants et aboutissants de cette obligation de protection dans les thèses des représentants des gouvernements et du Secrétaire général, la raison en est que la Cour elle-même l'a adoptée en la présupposant tout d'abord. Puis, partant du fait qu'elle se trouve en présence d'une situation nouvelle et que la Charte ne dispose pas expressément que l'Organisation a qualité pour comprendre dans sa demande de réparation les dommages causés à la victime ou à ses ayants droit, la Cour invoque un principe de droit international qui aurait été appliqué par la C. P. J. I. à l'Organisation internationale du Travail, selon lequel « l'Organisation doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci ».

En application de ce principe, la Cour déclare que, afin d'assurer l'exercice efficace et indépendant de ses fonctions et pour procurer à ses agents un appui effectif, l'Organisation doit leur fournir une protection appropriée, et, après avoir affirmé qu'il est essentiel que l'agent puisse compter sur cette protection et qu'il n'ait pas besoin de compter sur une autre protection (particulièrement son propre État), la Cour conclut qu'il est évident que la qualité de l'Organisation pour exercer, dans *une certaine mesure*, une *protection fonctionnelle* de ses agents est nécessairement impliquée par la Charte.

Comme cette mesure n'est pas déterminée, la Cour adopte la construction juridique énoncée par la Cour permanente relativement à la réclamation par un État des réparations dues à son ressortissant et affirme qu'« en demandant une réparation fondée sur un préjudice subi par son agent, l'Organisation ne représente pas cet agent. Elle affirme son propre droit, le droit de garantir le respect des engagements contractés envers l'Organisation. »

C'est cette conclusion que je regrette de ne pouvoir accepter.

and that in (b) are both included in this claim. The French representative mentioned several precedents in support of this argument ; but in truth none of them is conclusive.

On the other hand, the United Kingdom representative thought that the bond of service, as opposed to that of nationality, only gives the State the right to make an international claim for the damage directly suffered by it, i.e., damage referred to in Question I (a) ; and he maintained that it was the insufficiency of this argument to justify a claim for reparation referred to in Question I (b) which led to the search for another argument. He claimed to find this in Article 100, which the Court thought was not pertinent.

\* \* \*

I have enquired into all the details of this obligation of protection, as found in the arguments of the representatives of governments and of the Secretary-General, because it was adopted by the Court itself at the beginning as a hypothesis. Then the Court found itself faced with a new situation—that the Charter did not expressly say that the Organization was entitled to include in its claim reparation for injury suffered by the victim or persons entitled through him. The Court then invoked a principle of international law said to have been applied by the P.C.I.J. to the International Labour Organization, to the effect that “the Organization must be deemed to have those powers which, though not expressly provided in the Charter, are conferred upon it by necessary implication as being essential to the performance of its duties”.

In application of this principle, the Court states that in order to ensure the efficacious and independent exercise of its duties and to secure effective support for its agents, the Organization must give them suitable protection, and after asserting that it is essential that the agent shall be able to count on this protection without having to count on other protection (particularly that of his own State), the Court concludes that it is evident that the capacity of the Organization to exercise *a certain measure of functional protection* arises by intendment out of the Charter.

As this measure is not fixed, the Court adopts the juridical construction given by the Permanent Court to a claim by a State for reparation due to its national, and asserts “in claiming reparation based on the injury suffered by its agent, the Organization does not represent the agent, but is asserting its own right, the right to secure respect for undertakings entered into towards the Organization”.

I regret I cannot accept this conclusion.

Tout d'abord, je ne pense pas que l'Avis n° 13 de la C. P. J. I. relatif à la compétence de l'Organisation internationale du Travail énonce le principe proclamé par la Cour comme un principe de droit international d'une manière aussi catégorique et absolue. La Cour permanente ayant été appelée à donner son avis sur la question de savoir si une mesure déterminée, recommandée par cette Organisation, rentrait ou non dans sa compétence, a été amenée à constater que « les fins dont la réalisation est confiée à l'Organisation internationale du Travail sont énoncées en termes si généraux qu'on ne pouvait guère user d'un langage plus compréhensif », et que, « si sa compétence était très étendue, lorsqu'il s'agit d'étudier et de discuter des questions de travail et de formuler des propositions ... par contre la compétence de cette Organisation est presque entièrement limitée à cette forme d'activité auxiliaire ». Elle conclut dans les termes suivants :

« L'examen des dispositions du Traité montre que l'intention bien nette des Hautes Parties contractantes était de conférer à l'Organisation internationale du Travail des pouvoirs très étendus pour collaborer avec elles au sujet des mesures à prendre en vue d'assurer un régime de travail humain et la protection des travailleurs salariés. On ne saurait concevoir que leur but eût été d'empêcher l'Organisation internationale du Travail d'élaborer et de proposer des mesures essentielles à la réalisation de cette fin. L'Organisation, cependant, s'en trouverait empêchée si elle n'avait pas compétence pour proposer, afin de protéger les travailleurs salariés, une réglementation qui, pour atteindre son but, devrait nécessairement s'appliquer dans une certaine mesure au travail des patrons. »

Cet avis n'a donc aucune portée générale de principe. Il ne fait qu'interpréter l'intention des parties quant à la partie XIII du Traité de Versailles à la lumière de la généralité des termes qui y sont employés.

En admettant même que le principe proclamé par la Cour soit une règle d'interprétation judiciaire et non une recommandation de politique législative, il resterait à établir que la *protection appropriée* que l'Organisation doit fournir à son agent est précisément le *droit de réclamer la réparation qui lui est due*. Ce droit n'est évidemment pas l'unique mode d'une protection appropriée. Nous savons d'autre part que la protection par un État de son ressortissant n'a pu se traduire par un droit de cette nature par la simple notion de protection, mais grâce au concours supplémentaire d'une construction juridique ingénieuse qui, se basant sur la nationalité, a pu identifier l'État avec son ressortissant, et considérer que la réparation due à ce dernier constitue la mesure de la réparation due à l'État. C'est pourquoi la Cour a dû établir un chaînon entre la nécessité de la protection et le droit de réclamer la réparation due à l'agent, à savoir la qualité pour exercer dans une certaine mesure une protection fonctionnelle, et l'obligation de réparer « dans une forme adéquate ».

In the first place, I do not think that Opinion No. 13 of the P.C.I.J. concerning the competence of the International Labour Organization lays down the principle so categorically and absolutely as a principle of international law, as the Court states. The Permanent Court had to give an opinion on the question whether a certain measure recommended by the International Labour Organization was or was not within the Organization's competence; and it stated that "the terms in which the objects committed to the International Labour Organization are stated are so general that language could hardly be more comprehensive", and that "while the competence .... so far as concerns the investigation and discussion of labour questions and the formulation of proposals .... is exceedingly broad, its competence is almost entirely limited to that form of auxiliary activity." The Permanent Court therefore concluded in the following terms:

"It results from the consideration of the provisions of the Treaty that the High Contracting Parties clearly intended to give to the International Labour Organization a very broad power of co-operating with them in respect of measures to be taken in order to assure humane conditions of labour and the protection of workers. It is not conceivable that they intended to prevent the Organization from drawing up and proposing measures essential to the accomplishment of that end. The Organization, however, would be so prevented if it were incompetent to propose for the protection of wage earners a regulative measure to the efficacious working of which it was found to be essential to include to some extent work done by employers."

This Opinion therefore laid down no general principle. It only interprets the intention of the Parties as to Part XIII of the Treaty of Versailles in the light of the terms generally used therein.

If we admit that the principle proclaimed by the Court is a rule of judicial interpretation and not a recommendation of legislative policy, it would still have to be shown that the *suitable protection* to be afforded by the Organization to its agent is precisely *the right to claim the reparation due to him*. This right is evidently not the only suitable method of protection. We know, on the other hand, that the protection which a State owes to its national does not consist in a right of this nature derived from the mere notion of protection; thanks to the additional help of an ingenious juridical theory, based on nationality, it has identified the State with its national, and it considers that reparation due to the latter forms the measure of reparation due to the State. For this reason, the Court had to establish a link between the necessity for protection, and the right to claim the reparation due to the agent; namely, the capacity to exercise a certain measure of functional protection and the obligation to "make adequate reparation".

Mais la transposition par la Cour (p. 184) des termes employés par la Cour permanente pour l'État et son national à l'Organisation et ses agents, n'est qu'une pure affirmation qui n'a été nullement établie.

Il faut noter, d'autre part, que si l'Organisation doit assurer cette protection dans les mêmes conditions que celle d'un État pour son ressortissant (et il n'y a aucune raison pour qu'il en soit autrement), son action contre l'État responsable ne peut naître qu'après que son agent a épuisé toutes les instances nationales et qu'il s'est trouvé dans un cas de déni de justice.

Or, dans les conditions d'un agent de l'Organisation des Nations Unies où celui-ci se trouve lié à l'Organisation par un contrat sous une forme ou sous une autre, la protection appropriée et, de plus, la plus efficace, est certainement la réparation que l'Organisation aurait à lui accorder, sauf pour elle de la récupérer de l'État responsable.

Des considérations qui précèdent, la seule conclusion qui s'impose est que l'interprétation légale ne saurait donner une base qui s'accorderait avec les principes généraux de droit et qui donnerait des solutions acceptables ou satisfaisantes.

Nous avons constaté la diversité des bases proposées par les gouvernements. La Cour ne les a pas acceptées ou n'en a accepté qu'une, à savoir celle du manquement à des obligations dont l'objet est de protéger les agents de l'Organisation des Nations Unies dans l'exercice de leurs fonctions, obligation qu'elle a, du reste, présumée. Mais elle a dû, pour en tirer la réponse à la question I b), la compléter par d'autres propositions qu'elle a simplement affirmées et qu'à mon avis elle n'a pas établies. Il est, dès lors, inévitable que les solutions qu'une base aussi abstraite et générale que celle de la protection fonctionnelle adoptée par la Cour peut donner, seraient les plus extrêmes. C'est ainsi que la Cour estime que l'Organisation des Nations Unies a qualité pour présenter une réclamation internationale pour les réparations dues à tout agent (dans le sens le plus large), contre un État Membre de l'Organisation ou non membre. En ce qui concerne ce dernier cas, on peut toutefois se demander dans quelles conditions peut naître l'obligation de protéger l'agent, que la Cour estime présumée dans la demande d'avis. L'Organisation a même qualité pour présenter une réclamation à l'État national de la victime, lui-même.

En fait, on ne saurait éviter cette diversité de bases ou la contradiction des solutions qui en résultent, dès lors qu'on transpose une règle du cadre où elle s'est formée dans un autre cadre où, les dimensions n'étant pas les mêmes, elle ne peut s'accommoder avec l'aisance ancienne. A tout prendre, la nouvelle construction serait nécessairement artificielle et ne peut, malgré la meilleure volonté, satisfaire entièrement aux besoins nouveaux.

Ce qu'il faut, c'est créer des règles à leur mesure. Une étude spéciale de la question révélerait sans doute toutes les circonstances de fait et la multiplicité des cas où la question peut se

But the transfer by the Court (p. 184) of the terms used by the Permanent Court in respect of the State and its national, to the Organization and its agents, is a mere affirmation and remains unproved.

It must further be noted that if the Organization must afford this protection in the same way as a State must do for its national (and there is no reason why this should not be so), its right of action against the State responsible can only arise after its agent has exhausted all municipal remedies, and has met with a denial of justice.

But having regard to the situation of an agent of the Organization who is bound to it by a contract in one form or another, the most appropriate and indeed efficacious protection is certainly the reparation which could be granted him by the Organization, which could recover the sum in question from the State responsible.

The only conclusion to be drawn from the foregoing considerations is that the juristic interpretation cannot afford a basis in accordance with the general principles of law, nor one affording an acceptable or satisfactory solution.

I have noted the various suggestions made by governments. The Court has not accepted them, or has accepted only one—namely, the breach of obligations of which the object is to protect agents of the Organization in the exercise of their duties, an obligation which the Court, for that matter, has presumed to exist. But in order to deduce a reply to question I (b), the Court had to complete its answer by other propositions which it simply affirmed and, in my view, never established. Inevitably, solutions of an abstract and general character, like functional protection, adopted by the Court, would then be the most extreme. Thus, the Court holds that the Organization has the capacity to make an international claim for reparation due to any agent (in the widest sense of the term) against a State Member or not member of the Organization. As regards this latter case, it may be asked what are the conditions in which the obligation to protect the agent, that the Court assumed to be contained in the Request for the Opinion, can arise. The Organization has even the capacity to make a claim against the national State of the victim itself.

In short, it is impossible to avoid this diversity of arguments or the contradictory solutions arising therefrom, when a rule is removed from the framework in which it was formed, to another of different dimensions, to which it cannot adapt itself as easily as it did to its proper setting. In any case, the new construction would necessarily be artificial and, with the best will of the world, could not entirely satisfy the new requirements.

Suitable rules must be created. A special study of the question would no doubt reveal all the circumstances of fact and the numerous cases in which the question may arise, and the practical



présenter, et la solution pratique qu'il convient de donner à ces divers cas dans les éventualités différentes. Sur ces données, on peut échafauder une construction juridique compatible avec ces solutions.

Il importe peu que l'interprétation des règles en vigueur en droit international s'accorde ou non avec ces solutions, dès lors que le vœu unanime de l'Assemblée générale est d'assurer une protection maximum aux agents de l'Organisation des Nations Unies dans le sens le plus large et non seulement aux membres du Secrétariat.

La Cour, dont la fonction est de dire le droit et de le dire dans l'état où il a évolué, ne saurait, en tout cas, en présence de situations et de contingences nouvelles de nature complexe et variée, admettre que les règles simples et homogènes qu'on a coutume de considérer comme le droit international en vigueur, soient l'expression juridique appropriée de ces situations et contingences.

D'après les règles en vigueur, l'Organisation des Nations Unies a qualité pour présenter des réclamations internationales, lorsqu'un de ses agents (dans le sens large) a subi un dommage dans l'exercice de ses fonctions, pour le dommage visé à la question I a). Ce dommage peut bien comprendre le dommage subi par la victime pour autant que ce dommage aura été prévu dans le contrat de service. Mais rien n'exclut la possibilité pour des agents temporaires, médiateurs ou membres de commission, toutes les fois que la nature de leurs fonctions ou missions les oblige à s'exposer à des dangers dans les territoires des États où ils auraient à exercer ces fonctions ou à accomplir ces missions, de passer des contrats, pour les réparations qui leur seraient dues dans l'éventualité d'un dommage subi dans l'exercice de leurs fonctions.

Cette forme de réparation sera pour les intéressés plus directe, plus efficace et plus immédiate que tout droit de réclamation internationale qui viendrait à être reconnu à l'Organisation des Nations Unies de leur chef.

Ma réponse est donc *oui* pour la première question a) et *non* pour la première question b).

Vu la réponse à la question I a), la deuxième question ne se pose pas.

(Signé) BADAWI PACHA.

solution that should be given to these various cases in different circumstances. On these data can be built an appropriate juridical construction.

It matters little that the interpretation of the rules of international law in force is in accordance or not with the solutions, so long as the unanimous desire of the General Assembly is to provide a maximum of protection for the agents of the Organization, in the widest sense, and not only for members of the Secretariat.

The Court's duty is to declare the law in the state of evolution that it has reached; and the Court cannot, in any case, in the presence of new complex and varied cases and contingencies, permit the simple and homogeneous rules, customarily recognized as international law in force, to be the appropriate juristic expression of such situations and contingencies.

According to the rules in force, the Organization has the capacity to make international claims, when one of its agents (in the widest sense) has suffered injury in the performance of his duty, for the damage referred to in Question I (a). This damage may include the damage suffered by the victim, in so far as this was provided for in the contract of service. But there is nothing to prevent temporary agents, mediators or members of commissions from entering into contracts for reparation due to them in the event of injury sustained in the performance of their duties, whenever the nature of their duties or missions obliges them to expose themselves to danger in the territories of States where they may have to perform these duties or carry out these missions.

This form of reparation will be for the interested parties more direct, more effective and more immediate than any right of making an international claim that might be accorded to the Organization on their behalf.

My reply is therefore *yes* to Question I (a), and *no* to Question I (b).

In view of the reply to question I (a), the second Question does not arise.

(Signed) BADAWI PASHA.

## OPINION DISSIDENTE DE M. KRYLOV

Je partage l'opinion de la Cour selon laquelle l'Organisation des Nations Unies a le droit de présenter une réclamation internationale pour obtenir la réparation des dommages causés à l'Organisation elle-même, c'est-à-dire que je répons affirmativement à la question I a) posée à la Cour par l'Assemblée générale. On peut ne pas douter que l'Organisation soit habilitée à défendre son patrimoine, en particulier, à réclamer le dommage direct subi par elle-même, y compris les sommes payées dans le cas où un fonctionnaire de l'Organisation subit un dommage dans l'exercice de ses fonctions, par exemple les frais d'obsèques, les dépenses médicales, les primes d'assurances, etc. Selon mon opinion, la réponse affirmative à la question I a) satisfait pleinement aux nécessités pratiques soulevées par le Secrétaire général des Nations Unies.

Me ralliant, pour une large part, aux arguments avancés dans les opinions dissidentes des juges Hackworth et Badawi Pacha, je pense que l'Organisation des Nations Unies n'a pas, selon le droit international en vigueur, le droit de réclamer la réparation des dommages subis par un de ses agents.

La majorité de la Cour fonde ce droit de réclamation sur le droit de protection fonctionnelle exercé par l'Organisation envers ses fonctionnaires et — plus généralement — ses agents.

Je ne peux que m'associer au désir exprimé unanimement par l'Assemblée générale des Nations Unies dans les « considérants » de la Résolution du 3 décembre 1948 : « assurer à l'avenir à leurs agents une protection maximum ».

Mais je pense que ce but doit être atteint *proprio modo*, c'est-à-dire par l'élaboration et la conclusion d'une convention générale. Je pense que l'on doit procéder de la même façon que dans le cas de la Convention sur les privilèges et immunités de l'Organisation, des représentants des gouvernements et des fonctionnaires de l'Organisation.

Affirmer, dans l'avis de la Cour, le droit de protection internationale de l'Organisation envers ses agents comme droit existant, c'est introduire une règle nouvelle du droit international et — qui plus est — une règle qui est en concurrence avec celle de la protection diplomatique qui appartient à chaque État envers ses ressortissants.

La règle prétendue nouvelle de protection fonctionnelle fera naître des conflits ou des collisions avec le droit international en vigueur. Or, la Cour n'a pas le droit de créer un droit de protection fonctionnelle inconnu du droit international existant.

## DISSENTING OPINION BY JUDGE KRYLOV.

[*Translation.*]

I agree with the Court's Opinion to the effect that the United Nations Organization has the right to bring an international claim with a view to obtaining reparation for damage caused to the Organization itself; i.e., I reply in the affirmative to Question I (a) put to the Court by the General Assembly. It is beyond doubt that the Organization is entitled to defend its patrimony; in particular, to claim compensation for direct damage caused to itself, including disbursements in cases where an official of the Organization has suffered injury in the performance of his duties: for example, funeral expenses, medical expenses, insurance premiums, etc. In my opinion an affirmative reply to Question I (a) fully meets the practical requirements referred to by the Secretary-General of the United Nations.

I agree in a large measure with the arguments used in the dissenting opinions of Judges Hackworth and Badawi Pasha, and I believe that the United Nations Organization is not entitled, according to the international law in force, to claim compensation for injuries suffered by its agents.

The majority of the Court has founded this right to bring a claim on the right of functional protection exercised by the Organization in regard to its officials and—more generally—its agents.

I entirely associate myself with the desire unanimously expressed by the General Assembly of the United Nations in the recital clauses of its Resolution of December 3rd, 1948, of "ensuring to its agents the fullest measure of protection....".

But I consider that this aim should be attained *proprio modo*, i.e., by the elaboration and conclusion of a general convention. I think that the problem should be approached in the same way as in the Convention concerning the Privileges and Immunities of the Organization, of representatives of governments and of the officials of the Organization.

To affirm, in the Court's Opinion, a right of the Organization to afford international protection to its agents as an already existing right, would be to introduce a new rule into international law and—what is more—a rule which would be concurrent with that of diplomatic protection which appertains to every State vis-à-vis its nationals.

The alleged new rule of functional protection will give rise to conflicts or collisions with the international law in force. The Court is not entitled to create a right of functional protection which is unknown in existing international law.

La Cour constate elle-même qu'elle se trouve devant « la situation nouvelle », mais elle se croit autorisée à raisonner, si l'on peut dire, *de lege ferenda*.

Je ne puis me rallier davantage aux affirmations suivantes de la majorité de la Cour. La Cour croit pouvoir comprendre le terme « agent » dans le sens le plus large. Il me semble qu'il faut interpréter limitativement le terme « agent ». Les représentants des gouvernements accrédités auprès de l'Organisation et les membres des délégations respectives ne sont pas des agents de l'Organisation. Les représentants des gouvernements, dans les commissions diverses de l'Organisation des Nations Unies, ne sont pas non plus des agents de l'Organisation des Nations Unies.

La collision entre les règles existantes du droit international (protection diplomatique des ressortissants) et les règles proclamées comme existantes par la Cour, c'est-à-dire les règles de protection fonctionnelle, s'intensifie encore plus par le fait que la majorité de la Cour affirme même que la protection de l'Organisation des Nations Unies envers son agent peut s'exercer contre l'État dont l'agent est ressortissant. On se trouve ainsi bien au delà des limites du droit international en vigueur.

Je ne perds pas de vue que la protection de l'Organisation des Nations Unies n'est que fonctionnelle, c'est-à-dire n'est affirmée que dans le cas où l'agent de l'Organisation « exerce ses fonctions », mais la collision entre deux modes de protection — celle de l'Organisation des Nations Unies et celle de l'État — subsiste quand même.

Il faut noter encore que les relations entre l'État et ses ressortissants relèvent essentiellement de la compétence nationale de l'État. La protection fonctionnelle affirmée par la Cour se trouve en contradiction avec cette règle bien établie.

Ainsi, je peux affirmer que la protection de l'Organisation des Nations Unies envers ses agents ne peut pas être fondée du point de vue du droit international en vigueur, même si nous avons en vue les relations entre l'Organisation des Nations Unies et ses États Membres.

Encore moins peut-on affirmer ce droit de l'Organisation des Nations Unies envers les États non membres. Il est vrai que l'article 2, paragraphe 6, de la Charte prévoit que les États qui ne sont pas membres des Nations Unies agissent conformément aux principes de l'Organisation (chapitre I de la Charte) « dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Mais ce paragraphe n'a que trop peu de lien avec le droit de l'Organisation des Nations Unies de présenter une réclamation internationale aux fins de recevoir la compensation du dommage.

Sans doute, les États non membres ne peuvent pas ne pas reconnaître l'existence de l'Organisation des Nations Unies comme un fait objectif. Mais, pour qu'ils soient liés par une obligation juridique

The Court itself states that it is confronted with a "new situation", but it considers itself authorized to reason—if I may so express it—*de lege ferenda*.

I am also unable to associate myself with the following affirmations of the majority of the Court. The Court considers that it may understand the term "agent" in the very widest sense. I think that the term "agent" must be interpreted restrictively. The representatives of the governments accredited to the Organization and the members of the different delegations are not agents of the Organization. Nor are the representatives of the governments in the different commissions of the United Nations agents of that Organization.

The conflict between the existing rules of international law (diplomatic protection of nationals) and the rules declared by the Court to be in existence—i.e., the rules of functional protection—is still further intensified by the fact that the majority of the Court even declares that the protection afforded by the United Nations Organization to its agent may be exercised against the State of which the agent is a national. We are thus far outside the limits of the international law in force.

I have not lost sight of the fact that the protection afforded by the United Nations is only functional, i.e., it is only asserted in cases where the agent of the organization is "performing his duties", but the conflict between the two methods of protection—that of the United Nations Organization and that of the State—nevertheless subsists.

It should also be observed that the relations between a State and its nationals are matters which belong essentially to the national competence of the State. The functional protection proclaimed by the Court is in contradiction with that well-established rule.

I therefore feel justified in asserting that the protection by the United Nations Organization of its agents could not be well founded from the standpoint of the international law in force, even if we are considering the relations between the United Nations and its Members.

Still less is it possible to assert this right of the United Nations Organization vis-à-vis non-member States. It is true that paragraph 6 of Article 2 of the Charter lays down that States which are not members of the United Nations should act in accordance with the Principles of the Organization (Chapter I of the Charter) "so far as may be necessary for the maintenance of international peace and security". But this paragraph has very little connexion with the right of the United Nations to bring an international claim with a view to obtaining reparation for damage.

It is true that the non-member States cannot fail to recognize the existence of the United Nations as an objective fact. But, in order that they may be bound by a legal obligation to the

envers l'Organisation, il faut que celle-ci conclue un accord spécial avec ces États.

Je me rallie à la préoccupation de la majorité de la Cour de trouver les moyens juridiques appropriés pour que l'Organisation des Nations Unies puisse atteindre ses buts — dans le cas présent, puisse protéger ses agents. Mais, comme je l'ai déjà dit, il faut fonder le droit de l'Organisation des Nations Unies de présenter la réclamation de droit international pour protéger son agent sur le consentement exprès des États, soit par l'élaboration et la conclusion d'une convention générale, soit par des accords de l'Organisation conclus avec les États respectifs dans chaque cas d'espèce.

Selon mon opinion, la Cour ne peut pas sanctionner, par son avis, la création d'une règle nouvelle du droit international, surtout dans le cas présent, quand la règle nouvelle peut apporter des complications diverses.

La majorité de la Cour a en vue la protection fonctionnelle d'un agent de l'Organisation des Nations Unies, même contre l'État national de cet agent. Mais elle n'envisage pas, par exemple, la situation contraire — et possible — quand cet État trouvera opportun et nécessaire de protéger cet agent contre les actes de l'Organisation elle-même.

La Cour ne peut qu'interpréter et développer le droit international en vigueur, elle ne peut statuer que conformément au droit international. Dans le cas présent, la Cour ne pourrait fonder sa réponse affirmative à la question I b), ni sur la convention internationale existante, ni sur la coutume internationale (comme une preuve d'une pratique générale), ni, non plus, sur aucun principe général du droit (reconnu par les nations).

Telle est la raison de ma réponse négative à la question I b) posée par l'Assemblée générale, ce qui me dispense de l'obligation de donner une réponse à la question II.

(Signé) S. KRYLOV.

Organization, it is necessary that the latter should conclude a special agreement with these States.

I associate myself with the concern of the majority of the Court to find appropriate legal means whereby the United Nations may attain its objects—i.e., in the present case, protect its agents. But, as I have already said, we must find the right of the Organization to bring an international claim in order to protect its agent on the express consent of the States, either by the preparation and conclusion of a general convention, or by agreements concluded between the Organization and the respective States in each individual case.

In my view, the Court cannot sanction by its Opinion the creation of a new rule of international law, particularly in the present case, where the new rule might entail a number of complications.

The majority of the Court has in view the functional protection of an agent of the United Nations Organization, even as against the national State of the agent. But it has not borne in mind, for example, the opposite—and possible—situation in which the said State may find it desirable and necessary to protect the agent against the acts of the Organization itself.

The Court can only interpret and develop the international law in force; it can only adjudicate in conformity with international law. In the present case, the Court cannot find an affirmative reply to Question I (b) either on the existing international convention or on international custom (as evidence of a general practice), or again, on any general principle of law (recognized by the nations).

Such are the reasons for my negative answer to Question I (b) put by the General Assembly, and they render it unnecessary for me to give an answer to Question II.

(Signed) S. KRYLOV.



## ANNEXE

## BORDEREAU DES DOCUMENTS SOUMIS A LA COUR

DOCUMENTS DÉPOSÉS AU COURS DE LA PROCÉDURE ÉCRITE  
PAR LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DES NATIONS UNIES.

1. Document de l'Assemblée générale (A/674, 7 octobre 1948).
2. Compte rendu d'une séance plénière de l'Assemblée générale (A/PV 169, 3 décembre 1948).
3. Documents de la Sixième Commission de l'Assemblée générale.
 

A/C.6/275.	A/C.6/282.
» 275/Rev. 1.	» 283.
» 276.	» 284.
» 277.	» 285.
» 278.	» 286.
» 279.	» 287.
» 279/Corr. 1.	» 291.
» 280.	» 292.
» 281.	» 293.
» 281/Rev. 1.	» 294.
» 281/Rev. 2.	
4. Rapport de la Sixième Commission de l'Assemblée générale (A/749, 2 décembre 1948), Corr. 1, texte français, et Corr. 2, texte anglais.
5. Comptes rendus des séances de la Sixième Commission de l'Assemblée générale.
 

A/C.6/SR. 112.	A/C.6/SR. 118.
» 113.	» 119.
» 114.	» 120.
» 115.	» 121.
» 116.	» 124.
» 117.	» 124, Corr. 1, texte anglais.

## ANNEX.

## LIST OF DOCUMENTS SUBMITTED TO THE COURT.

## DOCUMENTS SUBMITTED BY THE SECRETARY-GENERAL OF THE UNITED NATIONS IN THE COURSE OF THE WRITTEN PROCEEDINGS.

1. Document of the General Assembly (A/674, October 7th, 1948).
2. Record of Plenary Meeting of General Assembly (A/PV 169, December 3rd, 1948).
3. Documents of Sixth Committee of the General Assembly.
 

A/C.6/275.	A/C.6/282.
„ 275/Rev. I.	„ 283.
„ 276.	„ 284.
„ 277.	„ 285.
„ 278.	„ 286.
„ 279.	„ 287.
„ 279/Corr. I.	„ 291.
„ 280.	„ 292.
„ 281.	„ 293.
„ 281/Rev. I.	„ 294.
„ 281/Rev. 2.	
4. Report of Sixth Committee of the General Assembly (A/749, December 2nd, 1948), Corr. 1, French text, and Corr. 2, English text.
5. Records of Sixth Committee of the General Assembly.
 

A/C.6/SR 112.	A/C.6/SR 118.
„ 113.	„ 119.
„ 114.	„ 120.
„ 115.	„ 121.
„ 116.	„ 124.
„ 117.	„ 124, Corr. 1, Engl. text.