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 : Sales number 17

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

Dommages subis par les agents des Nations Unies dans l'exercice de leurs fonctions. — Dommage 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

1949.
April 11th.
General List.
No. 4.

YEAR 1949.

April 11th, 1949.

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 ou 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 interviendrait, 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, iuge, 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 AZEVEDO, 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.

(*Initialled*) J. B.

(*Initialled*) E. H.

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. 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. 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.