

## 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, ester 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 U.S. 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.* Diekelman, 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.