



Assemblée générale

Distr. générale
24 janvier 2023
Français
Original : anglais

Groupe de travail à composition non limitée sur la réduction des menaces spatiales au moyen de normes, de règles et de principes de comportement responsable

Genève, 30 janvier-3 février 2023

Point 6 c) de l'ordre du jour

Examen des questions mentionnées au paragraphe 5 de la résolution 76/231 de l'Assemblée générale des Nations Unies

Formuler des recommandations au sujet d'éventuelles normes, règles et principes de comportement responsable à l'égard des menaces que les États font peser sur les systèmes spatiaux, y compris, le cas échéant, sur la manière dont ils pourraient contribuer à la négociation d'instruments juridiquement contraignants, notamment pour ce qui est de la prévention d'une course aux armements dans l'espace

Le rôle des normes, règles et principes de comportement responsable dans la sécurité spatiale

Soumis par l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR)

I. Introduction

1. Le Groupe de travail à composition non limitée constitué par la résolution 76/231 de l'Assemblée générale des Nations Unies, intitulée « Réduire les menaces spatiales au moyen de normes, de règles et de principes de comportement responsable », est chargé, entre autres, « de formuler des recommandations au sujet d'éventuelles normes, règles et principes de comportement responsable à l'égard des menaces que les États font peser sur les systèmes spatiaux, y compris, le cas échéant, sur la manière dont ils pourraient contribuer à la négociation d'instruments juridiquement contraignants, notamment pour ce qui est de la prévention d'une course aux armements dans l'espace »¹. Le présent document de fond a été établi afin d'appuyer les travaux du Groupe de travail à composition non limitée en contextualisant le rôle des normes, des règles et des principes de comportement responsable pour la sécurité spatiale et le lien entre ces normes, règles et principes et des instruments juridiquement contraignants.

¹ Résolution 76/231 de l'Assemblée générale intitulée « Réduire les menaces spatiales au moyen de normes, de règles et de principes de comportement responsable », soixante-seizième session (24 décembre 2021), disponible à l'adresse <https://undocs.org/A/RES/76/231>.



II. Contexte terminologique

A. Normes, règles et principes

2. Contrairement aux instruments juridiquement contraignants comme les traités, les normes, les règles et les principes sont généralement considérés comme des outils juridiquement non contraignants dans le contexte des discussions multilatérales. Le libellé de la résolution 76/231 semble aller dans le sens de cette interprétation, car il présente les normes, règles et principes comme des mécanismes susceptibles de contribuer à la négociation d'instruments juridiquement contraignants, indiquant ainsi que ces normes, règles et principes ne sont eux-mêmes pas juridiquement contraignants².

3. Ni la résolution 76/231 ni la résolution 75/36 qui l'a précédée ne définissent les normes, règles et principes, raison pour laquelle il est utile de présenter les différentes interprétations qui existent en ce qui concerne la signification de ces termes et d'en dégager une compréhension commune.

4. Les discussions sur la sécurité spatiale qui se tiennent au sein des instances multilatérales s'appuient généralement sur des définitions qui trouvent leur origine dans les sciences sociales³, lesquelles considèrent les normes en question comme des normes de comportement appropriées applicables à des acteurs ayant une identité donnée⁴. Les principes désignent les croyances de fait, la prudence et la rectitude, et les règles sont des prescriptions ou proscriptions d'actes particulières⁵.

5. Dans le contexte de l'espace extra-atmosphérique, si l'on se réfère à la littérature des sciences sociales, la différence entre ces trois types d'instruments se caractériserait comme suit :

<i>Principe</i>	<i>Norme</i>	<i>Règle</i>
Les États ont la responsabilité internationale de leurs activités nationales dans l'espace.	Enregistrement des objets spatiaux. Notification des lancements.	Détails particuliers à communiquer lors de l'immatriculation d'un objet spatial ou d'une notification de lancement.
Les États exercent leur juridiction et leur contrôle sur leurs objets spatiaux.		Échanges d'informations concernant les paramètres orbitaux des objets spatiaux

² Voir *ibid.*, par. 5 c).

³ Il convient de noter que même dans la littérature des sciences sociales, il n'est pas universellement admis que les normes, règles et principes sont exclusivement juridiquement non contraignants, même si c'est ainsi qu'ils sont le plus souvent compris dans le contexte des discussions multilatérales.

⁴ Martha Finnemore et Kathryn Sikkink, *International Norm Dynamics and Political Change*, 52 *International Organization* 887, 887-917 (1998).

⁵ Stephen D. Krasner, *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*, 36 *International Organization* 185, 186 (1982).

<i>Principe</i>	<i>Norme</i>	<i>Règle</i>
Résolution 1962 (XVIII) ⁶ Codifié à l'article VI du Traité sur l'espace extra-atmosphérique ⁷	Résolution 1721 B (XVI) ⁸ Codifiée à l'article VIII du Traité sur l'espace extra-atmosphérique ¹⁰ Précisé dans la Convention sur l'immatriculation des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique de 1975 ¹¹ Code de conduite international contre la prolifération des missiles balistiques ¹²	Résolution 62/101 ¹³ Rapport de 2013 du Groupe d'experts gouvernementaux sur les mesures de transparence et de confiance ¹⁴

⁶ « Les États ont la responsabilité internationale des activités nationales dans l'espace extra-atmosphérique, qu'elles soient poursuivies par des organismes gouvernementaux ou non gouvernementaux ». Voir le paragraphe 5 de la résolution 1962 (XVIII) de l'Assemblée générale sur la Déclaration des principes juridiques régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique (dix-huitième session) (13 décembre 1963) [ci-après « la résolution 1962 (XVIII) »], disponible à l'adresse https://www.unoosa.org/pdf/gares/ARES_18_1962F.pdf.

⁷ « Les États parties au Traité ont la responsabilité internationale des activités nationales dans l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, qu'elles soient entreprises par des organismes gouvernementaux ou par des entités non gouvernementales ». Voir art. VI du Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, 27 janvier 1967, 18 UST 2410 ; 610 UNTS 205 ; 6 ILM 386 [ci-après « le Traité sur l'espace extra-atmosphérique »].

⁸ « L'Assemblée générale (...) demande aux États qui lancent des objets sur une orbite ou sur une autre trajectoire extra-atmosphérique de fournir sans délai au Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, par l'intermédiaire du Secrétaire général, des renseignements en vue de l'enregistrement des lancements. ». Voir la résolution 1721 B (XVI) de l'Assemblée générale sur la coopération internationale touchant les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, seizième session, par. 1 (20 décembre 1961), disponible à l'adresse https://www.unoosa.org/pdf/gares/ARES_16_1721F.pdf

⁹ Mentionne l'existence de registres établis par l'État : « L'État sur le registre duquel est inscrit un objet lancé dans l'espace extra-atmosphérique (...). ». Voir la résolution 1962 (XVIII), op. cit., note 6, par. 7.

¹⁰ Mentionne l'existence de registres établis par l'État : « L'État partie au Traité sur le registre duquel est inscrit un objet lancé dans l'espace extra-atmosphérique (...). ». Voir le Traité sur l'espace extra-atmosphérique, op. cit., note 7, art. VIII.

¹¹ Voir pour des renseignements d'ordre général la Convention sur l'immatriculation des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique, 12 novembre 1974, 28 UST 695; TIAS 8480; 1023 UNTS 15.

¹² Voir art. 4.a.ii, 4.a.iii., 5.c du Code de conduite international contre la prolifération des missiles balistiques (2002), disponible à l'adresse <https://www.hcoc.at/what-is-hcoc/text-of-the-hcoc.html>.

¹³ Résolution 62/101 de l'Assemblée générale sur les recommandations visant à renforcer la pratique des États et des organisations internationales intergouvernementales concernant l'immatriculation des objets spatiaux, soixante-deuxième session (17 décembre 2007), disponible à l'adresse <https://digitallibrary.un.org/record/6142000>.

¹⁴ Rapport du Groupe d'experts gouvernementaux sur les mesures de transparence et de confiance relatives aux activités spatiales, Assemblée générale, soixante-huitième session, A/68/189 (29 juillet 2013) [ci-après « le rapport du Groupe d'experts gouvernementaux de 2013 »], disponible à l'adresse https://www.unoosa.org/pdf/gadocs/A_68_189F.pdf.

6. Quoique souvent plus abstraits, les principes constituent le socle d'un régime. Les normes sont également, dans une moindre mesure, un élément de définition fondamental qui caractérise ce régime en précisant les principes. Les règles de ce même régime obéissent à ces principes et à ces normes, leur confèrent un caractère institutionnel à travers un ensemble de paramètres précis, mais ne définissent pas les caractéristiques de base d'un régime comme le font les principes et les normes. Ainsi, un changement de règle apporte un changement au sein d'un régime, mais un changement de norme ou de principe modifie le régime lui-même¹⁵.

7. Bien que les normes, règles et principes soient différents (même s'ils sont liés entre eux comme indiqué précédemment), le terme « norme » est souvent employé comme terme générique pour qualifier tout ce qui ne constitue pas un mécanisme juridiquement contraignant, ce qui peut créer de la confusion. Cela provient probablement du fait que la même terminologie est employée en théorie du droit, ce qui peut aussi créer de la confusion dans les débats multilatéraux¹⁶. Toutefois, par souci de clarté, l'acception retenue pour le présent document de travail sera celle des sciences sociales, car c'est la plus couramment utilisée dans les affaires internationales. Ainsi, les termes « normes », « règles » et « principes » désigneront les mécanismes juridiquement non contraignants tels qu'ils sont décrits au paragraphe 3. De plus, le terme « cadre normatif » pourra être employé pour désigner collectivement l'ensemble de ces mécanismes.

B. Comportements responsables

8. Le mandat confié par l'Assemblée générale au Groupe de travail à composition non limitée dans sa résolution 76/231 consiste avant tout à formuler des recommandations au sujet d'éventuelles normes, règles et principes de comportement responsable. L'objectif de ce mandat se distingue des accords et initiatives traditionnels sur la maîtrise des armements, lesquels mettent le plus souvent l'accent sur la limitation des capacités. On peut, à titre d'exemple, citer la résolution 1884 (XVIII)¹⁷, dans laquelle l'Assemblée générale invite les États à s'abstenir de mettre sur orbite autour de la Terre des objets portant des armes de destruction massive, d'installer de telles armes sur des corps célestes ou de placer de quelque autre manière de telles armes dans l'espace extra-atmosphérique. Cette disposition a fini par devenir l'article IV du Traité sur l'espace extra-atmosphérique.

¹⁵ Krasner, op. cit., note 5.

¹⁶ En théorie normative du droit, le concept de « norme juridique » désigne à la fois les règles et les principes, qui sont considérés comme des types de normes différents. Cependant, en théorie normative du droit, leur signification n'est pas la même que celle qui est donnée plus haut. La théorie normative du droit définit les normes comme des règles de conduite dictée ou promulguée par un pouvoir légitime afin de réglementer les comportements humains au moyen de prescriptions, d'autorisations ou d'interdictions. Elle considère que le non-respect des normes appelle une sanction coercitive. Ainsi, en théorie normative du droit, les normes peuvent être juridiquement contraignantes. Voir, pour des renseignements d'ordre général, Hans Kelsen, *The Pure Theory of Law* (1934). De plus, la théorie normative du droit classe généralement les normes en deux catégories : les principes d'une part et les règles de l'autre. Les principes sont définis comme des exigences d'optimisation, c'est-à-dire comme des normes qui exigent que quelque chose soit réalisé « dans toute la mesure du possible, compte tenu des possibilités juridiques et factuelles ». Les règles sont par nature plus précises : soit elles sont appliquées, soit elles ne le sont pas, suivant le principe du « tout ou rien ». Cependant, les principes peuvent être appliqués de manière totale ou partielle, sans que cela ait une incidence sur la validité du principe lui-même. On peut considérer à partir de cette distinction que les normes fondamentales, telles que les dispositions constitutionnelles, sont le plus souvent des principes, et que les normes juridiques et réglementaires sont le plus souvent des règles. Voir Robert Alexy, *A Theory of Constitutional Rights* 47 (2002) ; Ronald Dworkin, *The Model of Rules*, Faculty Scholarship Series – Yale Law School 14, 25 (1967) ; Gustavo Zagreblesky, *El Derecho dúctil. Ley, derechos, justicia* 109 (M. Gascón trans. 1995). Voir aussi pour des renseignements d'ordre général Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously* (1977).

¹⁷ Résolution 1884 (XVIII) de l'Assemblée générale sur la question du désarmement général et complet, dix-huitième session (17 octobre 1963), disponible à l'adresse <https://digitallibrary.un.org/record/203960>.

9. Il peut y avoir certains avantages à restreindre les comportements plutôt que les capacités. Il peut parfois arriver que certains comportements et certaines pratiques des États associés à l'utilisation de systèmes d'armes soient plus faciles à observer et surveiller sans qu'il soit nécessaire de mettre en place des mesures intrusives¹⁸.

10. Le fait de mettre l'accent sur les comportements ne signifie pas nécessairement que la question des capacités sera ignorée. Cependant, comme certains l'ont dit, les capacités peuvent être neutres, ce qui est souvent vrai dans l'espace. Les menaces peuvent résulter de la façon dont un acteur se comporte lorsqu'il utilise certaines capacités. Telle est la préoccupation que beaucoup d'États expriment s'agissant des objets à double finalité, c'est-à-dire des objets conçus pour accomplir une tâche inoffensive (telle que l'élimination de débris ou la fourniture de services en orbite), mais qui pourraient néanmoins être utilisés pour causer des dommages à d'autres objets spatiaux¹⁹. Les objets à double finalité sont de plus en plus fréquents dans l'espace et cette présence a conduit à l'estompement des contours conceptuels des armes et à rendu difficile leur contrôle au moyen de restrictions matérielles. En de tels cas, une arme se définit par son utilisation. Les efforts visant à limiter les activités dommageables ou les effets de ces activités, ou à prévenir l'escalade des conflits, reposent sur des normes de comportement communes²⁰.

11. De plus, le fait de mettre l'accent sur les comportements « responsables » ou « irresponsables » permet de souligner que même si certaines activités peuvent être considérées comme ne franchissant pas les limites de la légalité, elles ne contribuent pas pour autant à la sécurité et à la viabilité de l'espace, et sont susceptibles de conduire à une escalade des tensions et de fragiliser la paix dans l'espace.

12. Depuis le début de l'exploration spatiale, les États ont mené de nombreuses activités qui, quoique généralement considérées comme légales, étaient perçues comme irresponsables ou comme préjudiciables à l'environnement spatial ou aux activités d'autres acteurs. Un exemple est l'expérimentation et l'utilisation d'armes antisatellites cinétiques, qui a provoqué de vives réactions de la part de la communauté internationale. Beaucoup d'États ont condamné ces essais qu'ils considéraient comme irresponsables car ils créent intentionnellement des débris à longue durée de vie qui peuvent gravement menacer les activités spatiales, particulièrement dans les orbites densément peuplées comme les orbites terrestres basses²¹.

13. Le fait de mettre l'accent sur les comportements responsables définit un nouveau seuil à prendre en considération dans le cadre des activités spatiales et ouvre la voie à la poursuite du développement des principes établis par le Traité sur l'espace extra-atmosphérique et par d'autres instruments juridiques applicables à l'espace dans le but de garantir la sécurité de cet environnement.

¹⁸ Jessica West & Almudena Azcárate Ortega, *Space Dossier 7—Norms for Outer Space: A Small Step or a Giant Leap for Policymaking?*, UNIDIR (mars 2022), disponible à l'adresse https://www.unidir.org/publication/space_dossier_7_norms_outer_space.

¹⁹ Les objets à double finalité sont conçus pour accomplir une tâche inoffensive (telle que l'élimination de débris ou la fourniture de services en orbite), mais peuvent néanmoins être utilisés pour infliger des dommages à d'autres objets spatiaux. Ils ne doivent pas être confondus avec les objets à double usage, qui peuvent avoir une fonction militaire et de sûreté et une fonction civile et commerciale. Voir Almudena Azcárate Ortega, *Déclaration prononcée devant le Groupe de travail à composition non limitée sur la réduction des menaces spatiales au moyen de normes, de règles et de principes de comportement responsable – thème 3 : Current and future space-to-space threats by States to space systems* (menaces que les États font ou feront peser depuis l'espace sur les systèmes spatiaux) (14 septembre 2022), disponible à l'adresse <https://documents.unoda.org/wp-content/uploads/2022/09/Azcarate-Ortega-Almudena-OEWG-dual-use-presentation-FINAL.pdf>.

²⁰ West & Azcárate Ortega, op. cit., notes 18 à 25.

²¹ Groupe de travail à composition non limitée sur la réduction des menaces spatiales au moyen de normes, de règles et de principes de comportement responsable, *Menaces qui pèsent sur la sécurité des activités spatiales et des moyens spatiaux*, UNIDIR (12 septembre 2022), documentation des Nations Unies A/AC.294/2022/WP.16, disponible à l'adresse https://documents.unoda.org/wp-content/uploads/2022/08/20220817_A_AC294_2022_WP16_E_UNIDIR.pdf.

III. Lien entre mécanismes non contraignants et mécanismes juridiquement contraignants²²

14. Même si les mécanismes juridiquement non contraignants et les mécanismes juridiquement contraignants sont souvent perçus comme des moyens concurrents de répondre aux préoccupations relatives à la sécurité de l'espace, ils sont fréquemment intimement liés et très complémentaires. Par exemple, le principe de la prise en compte des intérêts correspondants de tous les États et le principe de non-contamination de l'environnement spatial, inscrits à l'article IX du Traité sur l'espace extra-atmosphérique, ont éclairé les pratiques en matière de réduction des débris spatiaux, notamment dans le cadre des Lignes directrices du Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique relatives à la réduction des débris spatiaux²³. Les normes, règles et principes non contraignants éclairent et illustrent fréquemment la façon dont le droit est interprété et appliqué en pratique et peuvent faciliter la résolution de conflits entre règles juridiques.

15. La relation entre les cadres normatifs et les cadres juridiques se vérifie aussi fréquemment dans le sens inverse. Il n'est en effet pas rare que des mécanismes juridiquement non contraignants finissent par devenir des lois contraignantes à travers leur codification dans des instruments juridiques. Par exemple, le Traité sur l'espace extra-atmosphérique était basé sur deux résolutions des Nations Unies, à savoir, d'une part, la résolution 1884 (XVIII), déjà citée, dans laquelle l'Assemblée générale invite les États à s'abstenir de mettre sur orbite des armes de destruction massive et, d'autre part, la résolution 1962 (XVIII), qui consacre la Déclaration des principes juridiques régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique.

16. De plus, les mécanismes juridiquement non contraignants peuvent également devenir des instruments contraignants de droit international coutumier, c'est-à-dire des règles de droit découlant de comportements cohérents des États qui agissent sur la base de la conviction que le droit leur impose de se comporter d'une certaine manière²⁴. Autre illustration du caractère normatif du droit international coutumier, la pratique étatique doit en principe être uniforme, mais l'uniformité parfaite n'est pas requise pour qu'une règle de droit fasse partie du droit international coutumier, pour autant que la condamnation ou le refus de la violation de l'uniformité ou de l'entorse à ce principe soient manifestes et attestent implicitement de la reconnaissance de cette règle²⁵.

17. Dans ce sens, le Traité sur l'espace extra-atmosphérique fait référence, en son préambule, aux résolutions 1962 (XVIII) et 1884 (XVIII), soulignant ainsi le rôle que ces instruments juridiquement non contraignants ont joué dans l'établissement des fondements

²² Voir pour des renseignements d'ordre général West & Azcárate Ortega, op. cit., note 18. Ce chapitre reprend, en les adaptant et en les actualisant pour les besoins du présent document de travail, de nombreux extraits de cette publication.

²³ Bureau des affaires spatiales de l'ONU, Lignes directrices du Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique relatives à la réduction des débris spatiaux (2010), disponibles à l'adresse https://www.unoosa.org/pdf/publications/st_space_49E.pdf.

²⁴ Deux éléments de droit international coutumier sont toujours nécessaires pour attester l'existence d'un droit international coutumier : 1) la répétition généralisée par les États des mêmes comportements durant un laps de temps donné (pratique étatique) ; 2) la condition que les actes soient dictés par le sentiment d'obéir à une obligation juridique (*opinio juris*). Voir Commission du droit international, Draft Conclusions on Identification of Customary International Law, with Commentaries, Y.B. Int'l L. Comm'n, Vol II, Pt. 2 152 (2018), disponible à l'adresse https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_13_2018.pdf.

²⁵ « La Cour ne pense pas que, pour qu'une règle soit coutumièrément établie, la pratique correspondante doive être rigoureusement conforme à cette règle. Il lui paraît suffisant, pour déduire l'existence de règles coutumières, que les États y conforment leur conduite d'une manière générale et qu'ils traitent eux-mêmes les comportements non conformes à la règle en question comme des violations de celle-ci et non pas comme des manifestations de la reconnaissance d'une règle nouvelle. ». Voir affaire *des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, 1986, CIJ 14, 181 par. 186 (27 juin 1986), disponible à l'adresse <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-FR.pdf>. Voir aussi Comité international de la Croix-Rouge, *Introduction – Base de données de droit international humanitaire*, disponible à l'adresse <https://ihl-databases.icrc.org/fr/customary-ihl/v1/in>.

sur lesquels la négociation du Traité a été menée à bien. Dans le même ordre d'idées, les résolutions sur la prévention d'une course aux armements dans l'espace font fréquemment mention du Traité sur l'espace extra-atmosphérique. Parmi les exemples récents, on peut citer la résolution 77/41 sur l'essai de missile antisatellite à ascension directe et à visée destructrice²⁶, qui mentionne l'article IX du Traité, lequel dispose que « les États parties poursuivront toutes leurs activités dans l'espace extra-atmosphérique en tenant dûment compte des intérêts correspondants des autres États », et la résolution 77/250 sur des nouvelles mesures concrètes de prévention d'une course aux armements dans l'espace²⁷, dans laquelle l'Assemblée générale souligne l'importance de l'article IV du Traité, qui interdit aux États parties de « mettre sur orbite autour de la Terre aucun objet porteur d'armes nucléaires » ou « tout autre type d'armes de destruction massive », d' « installer de telles armes sur des corps célestes » et de « placer de telles armes, de toute autre manière, dans l'espace extra-atmosphérique ».

IV. Comment les normes, règles et principes de comportement responsable peuvent-ils contribuer à rendre l'environnement spatial plus sûr²⁸ ?

18. Les mécanismes juridiquement non contraignants trouvent souvent leur origine dans les valeurs et les attentes de la société plutôt que dans le droit. De ce fait, il est souvent plus aisé de les élaborer et de les adapter par des moyens qui sont davantage politiques que juridiques. Pour cette raison, les cadres normatifs sont perçus comme un moyen plus flexible de résoudre les problèmes et les difficultés qui sont marqués par une évolution en cours ou par un événement inattendu, tels que la transformation rapide des capacités techniques et la diversification des acteurs qui apparaissent dans l'environnement spatial. Sur le plan international, les processus d'élaboration de cadres normatifs se prêtent peut-être davantage à des discussions diplomatiques constructives en période de tensions politiques²⁹, particulièrement parce que les normes, règles et principes sont le plus souvent des mesures volontaires (même si cette caractéristique est aussi celle qui fait que les parties aux négociations auront plus facilement tendance à les violer). Il existe plusieurs moyens de faire en sorte que les normes, règles et principes contribuent à rendre l'espace plus sûr, comme le montrent les lignes qui suivent.

A. Promouvoir la transparence et bâtir la confiance

19. Les mécanismes juridiquement non contraignants peuvent contribuer à promouvoir la transparence et la confiance, à réduire ainsi les tensions entre les différents acteurs et à créer un climat plus propice au dialogue et à la recherche de terrains d'entente. La session de 2013 du Groupe d'experts gouvernementaux sur les mesures de transparence et de confiance relatives aux activités spatiales, à laquelle ont été recensées les mesures nationales susceptibles de promouvoir la confiance et la transparence, telles que la publication des

²⁶ Résolution 77/41 sur l'essai de missiles antisatellite à ascension directe et à visée destructrice, soixante-dix-septième session (7 décembre 2022), disponible à l'adresse <https://undocs.org/A/RES/77/41>.

²⁷ Résolution 77/250 de l'Assemblée générale sur des nouvelles mesures concrètes de prévention d'une course aux armements dans l'espace, soixante-dix-septième session (30 décembre 2022), disponible à l'adresse <https://undocs.org/A/RES/77/250>.

²⁸ Voir pour des renseignements d'ordre général West & Azcárate Ortega, op. cit., note 18. Ce chapitre reprend, en les adaptant et en les actualisant pour les besoins du présent document de travail, de nombreux extraits de cette publication.

²⁹ Non-proliferation Export Controls: Origins, Challenges, and Proposals for Strengthening 64 (Daniel Joyner, éd., 2006). Voir aussi Carmen Wunderlich, Harald Müller et Una Jakob, *WMD Compliance and Enforcement in a Changing Global Context*, UNIDIR (2021), disponible à l'adresse <https://www.unidir.org/WMDCEChangingGlobalContext>.

doctrines militaires et l'échange d'informations, avait pour principal objectif d'instaurer un climat politique plus favorable à la prévention des conflits et à la promotion de la stabilité³⁰.

20. Ces efforts ne doivent pas nécessairement être menés ou coordonnés collectivement. Les mesures unilatérales peuvent aussi produire des effets bénéfiques et inciter d'autres États à adopter des comportements réciproques. Les divers moratoires sur les essais d'armes antisatellites observés dans les années 1980, de même que les récents engagements unilatéraux à ne pas mettre à l'essai d'armes antisatellites cinétiques, lesquels ont culminé avec l'adoption de la résolution 77/41, sont de bons exemples de ce qui peut être fait dans le domaine spatial.

21. Dans la résolution 77/42 sur le non-déploiement d'armes dans l'espace en premier³¹, l'Assemblée générale « engage tous les États, en particulier ceux qui mènent des activités spatiales, à envisager la possibilité de prendre l'engagement politique de ne pas être les premiers à déployer des armes dans l'espace ».

22. Il est important de noter que l'élaboration de cadres volontaires et de mesures axées sur les comportements des États peuvent ouvrir la voie à la stabilité et à la prévention des conflits lorsque, pour des raisons politiques et techniques, il n'existe pas d'autre possibilité.

B. Éviter les malentendus

23. Un aspect important de la promotion de la confiance et de la transparence consiste à tout faire pour éviter les perceptions erronées, les problèmes de communication et les malentendus, lesquels peuvent provoquer l'escalade et même conduire au recours à la force armée³². Les mesures qui visent à restreindre ou, au contraire, à encourager certains actes ou comportements peuvent contribuer à prévenir les effets non souhaités en clarifiant les intentions et en mettant en place des procédures permettant de prendre en compte les perceptions de la menace.

24. Dans ce sens, les normes, règles et principes peuvent se révéler particulièrement utiles dans le cas des technologies à double finalité : des lignes directrices précises peuvent aider à clarifier le caractère pacifique ou inoffensif des intentions qui sous-tendent des activités qui pourraient potentiellement être perçues comme hostiles comme, par exemple, les rapprochements entre satellites.

C. Susciter des attentes de certains comportements et les considérer comme des indicateurs d'intention

25. Le respect des normes, règles et principes est pour une part non négligeable déterminé par les attentes sociales et politiques qu'ils suscitent. Ces attentes contribuent à instaurer un climat de prévisibilité qui contribue à apaiser les tensions entre les différents acteurs.

26. L'observance des règles, normes et principes peut constituer un indicateur d'intention utile. Elle peut contribuer à rassurer les autres acteurs en leur montrant que les intentions ne sont pas hostiles et réduire les facteurs susceptibles de conduire à une course aux armements. Inversement, si les normes, règles et principes sont observés en temps de paix, l'on peut considérer que leur non-respect en période de tension est délibéré³³.

³⁰ « De manière générale, les mesures de transparence et de confiance sont un moyen pour les gouvernements de partager des informations afin de créer un climat d'entente et de confiance mutuelles, de limiter les malentendus et les erreurs et, par là même, de prévenir les conflits armés en promouvant la stabilité régionale et mondiale. ». Voir le rapport de la session de 2013 du Groupe d'experts gouvernementaux, op. cit., note 14 au paragraphe 20.

³¹ Résolution 77/42 de l'Assemblée générale sur le non-déploiement en premier d'armes dans l'espace, soixante-dix-septième session (7 décembre 2022), disponible à l'adresse <https://undocs.org/A/RES/77/42>.

³² James D. Fearon, *Rationalist Explanations for War*, 49 Int'l Org. 379, 379-414 (1995).

³³ Audrey M. Schaffer, *The Role of Space Norms in Protection and Defense*, 87 Joint Force Q. 88 (2017).

D. Ouvrir la voie au succès des futurs mécanismes

27. Les mécanismes juridiquement non contraignants peuvent contribuer à poser les bases de futures mesures, y compris de mesures juridiquement contraignantes. Les normes, règles et principes ont une fonction essentielle, qui est de contribuer à la recherche d'un terrain d'entente entre États. Leur flexibilité apparente en fait de précieux vecteurs de confiance qui stimulent le dialogue entre les différentes parties. À ce titre, ils sont souvent le prélude à l'élaboration de régimes. L'actuel cadre juridique applicable à l'espace en est un exemple, comme indiqué plus haut. Le Traité sur l'espace extra-atmosphérique est le produit de négociations initialement commencées avec l'élaboration, puis l'adoption, de résolutions de l'Assemblée générale.

28. Dans un domaine tel que l'espace, dans lequel la technologie progresse plus rapidement que le droit et la politique, la flexibilité des normes, règles et principes peut faciliter la création d'un environnement spatial basé sur la confiance et la stabilité. Moyennant des terrains d'entente suffisamment solides et si l'attention voulue est portée à des pratiques et une participation généralisées, les normes, règles et principes pourraient devenir vecteurs d'accords plus permanents et plus contraignants sur la sécurité de l'espace que les acteurs sont prêts à signer.

V. Problèmes posés par les normes, règles et principes de comportement responsable³⁴

29. Les mécanismes non contraignants ne sont pas la solution miracle pour limiter les comportements agressifs, hostiles ou dangereux dans l'espace. Leur succès n'est pas garanti et ils peuvent se montrer déficients ou s'effondrer complètement. Si l'élaboration de cadres normatifs peut être plus aisée politiquement, tel n'est en revanche pas le cas de l'élaboration de normes, de règles et de principes robustes de comportement. Il est difficile de trouver les valeurs universelles fondamentales qui peuvent rassembler des cultures, des intérêts et des groupes différents, et il est encore plus difficile de mettre ces valeurs en pratique.

A. Une acceptation large et effective est nécessaire

30. Les cadres normatifs sont par nature fondamentalement sociaux. Pour être efficaces, ils doivent être largement acceptés et appliqués, ce qui repose sur des valeurs partagées et des intérêts mutuels mais aussi sur la confiance et une communauté de vues qui sont caractéristiques d'un degré élevé de cohésion sociale et collective³⁵. En l'absence de cette condition, une lutte d'influence normative peut s'engager, qualifiée par certains de « guerre des normes »³⁶. Cette guerre des normes est particulièrement dangereuse dans un domaine partagé sensible sur le plan environnemental et exigeant physiquement comme l'espace extra-atmosphérique, dont la sécurité, la viabilité et la sûreté reposent sur l'action collective.

31. La création durable de mécanismes juridiquement non contraignants est un processus continu et difficile. Il ne suffit pas de les proclamer. Certes, cela peut être une étape utile dans la perspective de leur création mais, pour qu'ils soient véritablement efficaces, les cadres normatifs doivent être appliqués et étoffés³⁷. Cela ne va pas toujours de soi. Ces cadres

³⁴ Voir pour des renseignements de caractère général West & Azcárate Ortega, op. cit., note 18.

Ce chapitre, reprend en les adaptant et en les actualisant pour les besoins du présent document de travail, de nombreux extraits de cette publication.

³⁵ Christopher Ashley Ford, Assistant Sec'y, Bureau of Int'l Sec. and Nonproliferation, *Rules, Norms, and Community: Arms Control Discourses in a Changing World*, remarques faites à la Conférence de l'UE sur la non-prolifération (13 décembre 2019), transcription disponible à l'adresse <https://2017-2021.state.gov/rules-norms-and-community-arms-control-discourses-in-a-changing-world/index.html>.

³⁶ Roxana Radu, Mattias C. Kettemann, Trisha Meyer et Jamal Shahin, *Normfare: Norm Entrepreneurship in Internet Governance*, 45 *Telecommunications Policy*, 2 (2021).

³⁷ L'élaboration de cadres normatifs pour la paix et la sécurité du cyberspace plaide pour la nécessité d'aller au-delà de la déclarations politiques ou d'autres mécanismes juridiquement non contraignants vers l'application et la mise en œuvre de ces mécanismes, lesquelles sont la priorité du Programme

normatifs sont ancrés dans des valeurs et dépendent de la pratique, de sorte qu'ils sont susceptibles d'être réinterprétés. Cette évolutivité est bénéfique à certains égards, mais elle signifie que ces normes, règles et principes doivent constamment être étoffés et renforcés.

B. Le respect des cadres normatifs peut se révéler moins rigoureux qu'attendu

32. La mise en œuvre de cadres normatifs peut poser des problèmes, car le respect des normes, règles et principes peut en pratique être moins rigoureux que ne le laisse espérer la théorie. Les accords politiques non contraignants sont généralement plus propices au non-respect et à des divergences d'interprétation des obligations³⁸. Les engagements volontaires sont plus faciles à ignorer et leurs violations sont sans conséquences ou presque. La condamnation politique de la communauté internationale est un outil essentiel pour garantir le respect d'un cadre normatif, mais elle requiert une prise de responsabilités et une action collective. Dans certains cas, les États peuvent avoir intérêt à garder le silence face à un cas de non-respect d'une norme. Dans d'autres, ils peuvent redouter des conséquences politiques, particulièrement s'ils s'élèvent contre des États plus puissants qu'eux. Enfin, certains États peuvent considérer que subir l'opprobre parce qu'ils remettent en cause un mécanisme non contraignant établi et adopté précédemment sera bénéfique ou acceptable ou constituera un moyen utile à la remise en cause de ce mécanisme³⁹.

C. La surveillance peut être difficile

33. La surveillance d'un mécanisme juridiquement non contraignant peut aussi être difficile. S'il peut être plus facile d'observer certains comportements à l'aide des moyens techniques nationaux tels que les outils de renseignement en accès libre, sans qu'il soit nécessaire de recourir aux moyens d'inspection intrusifs imposés par les restrictions matérielles, tous les comportements (par exemple le brouillage cyber et électronique) ne répondent pas à cette description. Même lorsque les comportements peuvent être observés, tous les États ne disposent pas des moyens techniques appropriés pour le faire⁴⁰. Le respect des cadres normatifs a moins de chance de faire partie des priorités politiques s'il n'existe pas de mécanisme officiel permettant une surveillance collective du respect des dispositions et la prise en compte des préoccupations en la matière.

d'action. Voir Allison Pytlak, *Programming Action: Observations from Small Arms Control for Cyber Peace*, Ligue internationale des femmes pour la paix et la liberté (2021), disponible à l'adresse <https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Publications/cyber-poa.pdf?fbclid=IwAR3T73GYmnyclggV9pqzbFL4Nlv7QOnaYB84uRzaTLn9FX3RTRhUEHaUSOk>.

³⁸ Cette conclusion est tirée de l'étude d'un rapport établi par le Bureau du contrôle des armements, de la vérification et du respect des dispositions, intitulé « 2021 Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments », dirigé par Giles Doucet et Andre Doucet dans le cadre d'un projet en cours sur les enseignements tirés de l'expérience de la maîtrise des armements, dirigé par Project Ploughshares et financé par le Mobilizing Insights in National Defence (MINDS), programme du Département canadien de la Défense nationale. Le rapport original est disponible à l'adresse <https://www.state.gov/2021-adherence-to-and-compliance-with-arms-control-nonproliferation-and-disarmament-agreements-and-commitments/>.

³⁹ Rebecca Alder-Nissen, *Stigma Management in International Relations: Transgressive Identities, Norms and Order in International Society*, 68 Int'l Org. 143, 143-176 (2014).

⁴⁰ Résumé, établi par la présidence, des débats tenus au titre du point 6 b) de l'ordre du jour, A/AC.294/2022/4, par. 6 (5 octobre 2022), disponible à l'adresse https://documents.unoda.org/wp-content/uploads/2022/10/A_AC294_2022_4_Chairs-Summ-2nd-Session-2022-au.pdf. Voir aussi Mission permanente de la République islamique d'Iran, *Point de vue et analyse de la République islamique d'Iran concernant la résolution intitulée « Réduire les menaces spatiales au moyen de normes, de règles et de principes de comportement responsable »*, présentée par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord à la Première Commission de l'Assemblée générale (A/C.1/75/L.45/Rev.1) (11 juin 2020), disponible à l'adresse <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2021/04/attachment-of-Iran-views-on-res-75-36.pdf>.

D. Risque d'apparition de normes négatives

34. Toutes les normes, toutes les règles et tous les principes ne produisent pas des effets positifs. Il peut arriver qu'ils rendent acceptables des comportements tout juste tolérables ou même qu'ils légitiment des activités dommageables. Cette préoccupation a été exprimée dans le contexte des essais d'armes antisatellites et du respect insuffisant des lignes directrices relatives à la réduction des débris spatiaux⁴¹. S'agissant de la sécurité spatiale et de la prévention d'une course aux armements dans l'espace, il est possible qu'une vision trop restrictive de la sûreté et de la viabilité des activités militaires spatiales contribue à légitimer ou à perpétuer certains types d'essais d'armes et d'autres comportements susceptibles de favoriser une insécurité dans l'espace⁴². S'agissant des objectifs de la maîtrise des armements, les normes, règles et principes sont certainement des outils précieux pour réguler et restreindre les comportements dangereux et même les utilisations potentielles de certaines armes, mais l'accumulation de capacités militaires, si elle n'est pas entravée, expose la communauté internationale à un risque de catastrophe.

35. D'une façon générale, lorsqu'on parle de ces difficultés et de ces limites, on retrouve l'idée que les cadres normatifs, quoique nécessaires, ne sont pas suffisants en eux-mêmes. Pour être socialement admis et institutionnalisés, les normes, règles et principes doivent s'accompagner de mesures et de mécanismes propres à en faciliter le respect et la surveillance.

VI. Principales exigences relatives à un régime efficace de sécurité de l'espace⁴³

36. L'adoption ou la proclamation de mécanismes juridiquement non contraignants ou même d'accords juridiquement contraignants ne suffit pas à elle seule à garantir l'efficacité de ces mécanismes. En revanche, l'efficacité d'un régime quel qu'il soit (juridique ou normatif) dépend de l'équilibre entre plusieurs facteurs⁴⁴.

37. Le respect d'un instrument : il concerne son acceptation et son application. D'un certain point de vue, un instrument aura d'autant plus de chances d'être respecté s'il est juridiquement contraignant. Toutefois, l'obligation de se conformer à des accords juridiques peut comporter un revers. En effet, un État sera peut-être moins enclin à consentir à être lié par un traité en fonction de son contenu ou même du nombre d'États signataires de ce traité.

38. Dans ce contexte, la plus grande flexibilité des cadres normatifs est perçue comme un avantage, car l'assentiment est plus facile à obtenir. Cependant, même si les obligations instaurées par les mécanismes juridiquement contraignants sont davantage sociales et politiques que juridiques, leur exécution n'en demeure pas moins essentielle. Pour promouvoir le respect des cadres normatifs, il est primordial :

- -De s'appuyer sur les valeurs fondamentales ou communes et sur les mécanismes existants, notamment sur le Traité sur l'espace extra-atmosphérique et sur les autres traités relatifs à l'espace ;
- De recenser les outils et mécanismes requis pour appliquer et observer les normes, règles et principes présents et à venir ;

⁴¹ Jessica West & Giles Doucet, *From Safety to Security: Mapping the Normative Landscape in Outer Space*, Project Ploughshares (mars 2021) disponible à l'adresse <https://www.ploughshares.ca/reports/from-safety-to-security-mapping-the-normative-landscape-in-outer-space>.

⁴² Jessica West, *A Weapons Test is the Wrong Way to Advance Norms on Responsible Behaviour in Space*, Breaking Defense (26 août 2021), disponible à l'adresse <https://breakingdefense.com/2021/08/a-weapons-test-is-the-wrong-way-to-advance-norms-on-responsible-behavior-in-space/>.

⁴³ Voir pour des renseignements d'ordre général West & Azcárate Ortega, op. cit., note 18. Ce chapitre reprend, en les adaptant et en les actualisant pour les besoins du présent document de travail, de nombreux extraits de cette publication.

⁴⁴ Voir pour des renseignements d'ordre général Scott Barrett *Environment and Statecraft: The Strategy of Environmental Treaty-Making* (2005).

- D'examiner les moyens susceptibles d'inciter au respect du cadre normatif relatif à l'espace ;
- De mettre en place des procédures et des voies de recours en cas de violations du cadre normatif.

39. Il convient de noter que lorsqu'une norme, une règle ou un principe fait partie du droit international coutumier, la violation de cette norme, de cette règle ou de ce principe constitue une violation du droit contraignant.

40. La participation : elle fait référence au nombre d'États qui acceptent une mesure particulière et décident de s'y conformer. Plus un mécanisme est accepté, intégré socialement et institutionnalisé, plus il sera efficace. Cela est particulièrement important dans le cas des mécanismes non contraignants, car ils incitent moins au respect que les instruments juridiquement contraignants⁴⁵.

41. L'établissement de normes, de règles et de principes ne nécessite pas forcément de consensus. Toutefois, pour promouvoir une participation élargie et la pleine application de ces normes, règles et principes, il faudra privilégier prioritairement :

- Une approche de leur élaboration qui n'exclut personne et qui encourage et promeut une large adhésion du public, notamment des entités non gouvernementales, des acteurs commerciaux, de la société civile et du milieu universitaire ;
- Des obligations qui incombent à toutes les parties et des avantages qui bénéficient également à toutes les parties.

42. Il importe également de savoir qui participe aux cadres normatifs et qui les accepte. Pour faire en sorte que ces cadres soient appliqués, il appartient aux États de mobiliser les acteurs qui possèdent la technologie et les capacités auxquelles les normes, règles et principes sont censés s'appliquer.

43. Le niveau de détail et l'ambition : il s'agit du niveau de détail et de précision d'un accord. Un accord générique recevra un appui plus large, car les principes généraux sont perçus comme plus faciles à approuver que des dispositions plus précises. Par exemple, le Traité sur l'espace extra-atmosphérique est un traité formé d'une succession de principes qui ne traite pas en profondeur les questions qu'il régit. Les accords portant sur des questions très précises comme, par exemple, les règles particulières relatives aux opérations de proximité, exigent des différentes parties prenantes de s'entendre sur un plus grand nombre de points. En ce sens, dans le triptyque « normes, règles et principes », ce sont les règles qui atteignent le niveau de détail le plus élevé, et elles doivent pouvoir se développer en s'appuyant sur un socle de principes et de normes solides.

44. Les engagements d'ordre général laissent la place à des différences d'interprétation et à des vides comme, par exemple, en ce qui concerne la signification de l'expression « à longue durée de vie » pour qualifier les débris spatiaux, ou le principe de « prise en compte des intérêts correspondants ». Des principes vagues peuvent aussi dissuader les États de souscrire à un accord. Par exemple, le manque de clarté concernant la définition et l'identification des « armes spatiales » est un obstacle qui entrave depuis longtemps un accord sur des mesures de maîtrise des armements dans l'espace. Dans le même ordre d'idées, un mécanisme juridiquement non contraignant qui est trop vague pourra difficilement devenir un accord contraignant, que ce soit par voie de codification ou par incorporation au droit international coutumier.

45. Il importe par conséquent de mettre en avant l'identification des comportements positifs qui font que les opérateurs spatiaux éprouvent un sentiment de sûreté, de sécurité et de confiance vis-à-vis des intentions des autres acteurs.

⁴⁵ Daniel Bodansky, *Legally Binding versus Non-Legally Binding Instruments* 161, in *Towards a Workable and Effective Climate Regime* (Scott Barrett, Carlo Carraro & Jaime de Melo, éd., 2015).

VII. Conclusion

46. Les normes, règles et principes peuvent être un moyen utile de réaliser durablement les objectifs de la prévention d'une course aux armements dans l'espace. Ils ne doivent toutefois pas être considérés comme une solution miracle pour répondre à l'ensemble des préoccupations en matière de sécurité spatiale. Comme cela a été mis en évidence dans le présent document de fond, les normes, règles et principes ont aussi leurs limites. Aucun mécanisme et aucune initiative ne permettront à eux seuls d'assurer la sécurité de l'espace. Pour ce faire, il faudra mettre en place toute une panoplie d'outils se renforçant mutuellement.

47. Les activités spatiales sont en constante évolution et les instruments censés répondre aux préoccupations en matière de sécurité de l'espace doivent progresser parallèlement à cette évolution. Les normes, règles et principes offrent un moyen plus flexible de résoudre un problème qui évolue constamment.

48. Les États doivent également garder à l'esprit le fait que les instruments juridiquement contraignants et non contraignants peuvent se compléter et se renforcer mutuellement. Ainsi, pour mettre en place des nouvelles normes, des nouvelles règles et des nouveaux principes, les États doivent s'appuyer sur des mécanismes existants comme le Traité sur l'espace extra-atmosphérique, car cela aidera la communauté internationale non seulement à renforcer les cadres applicables actuellement, mais aussi à trouver de nouveaux terrains d'entente sur les questions relatives à la sécurité spatiale.

49. Pour que les normes, règles et principes soient efficaces, il faut qu'ils suscitent l'adhésion large non seulement des États, mais aussi d'autres parties prenantes actives dans le domaine spatial comme l'industrie, la société civile et le milieu universitaire. Plus ces outils seront intégrés, plus ils deviendront solides.

50. En définitive, l'efficacité des normes, règles et principes dépendra de la volonté des acteurs spatiaux, et en particulier des États, de s'y conformer, et aussi de l'empressement de toutes les entités qui bénéficient des biens spatiaux et de la technologie spatiale, mais surtout, là encore, des États, à condamner toute situation de non-respect éventuel de ces normes, règles et principes.
