

Draft Political Declaration on Strengthening the Protection of Civilians from Humanitarian Harm arising from the use of Explosive Weapons in Populated Areas

Canada's Written Submission to the Consultation Process

May 1, 2020

INTRODUCTORY COMMENTS

- In this difficult time as the world fights the global COVID-19 pandemic, we thank Ireland for modifying its consultation process while still allowing for continued consultations on this draft declaration text. Canada appreciates the opportunity to continue engaging on this critical issue—the Protection of Civilians in Urban Warfare.
- Lack of compliance with international humanitarian law (IHL) by some parties to armed conflict has resulted in devastating immediate, medium, and long-term impacts on civilians and their communities to the detriment of lives and livelihoods and the fundamental peace and security of our world. This is particularly acute in contemporary urban warfare, where indiscriminate and targeted attacks on civilians and civilian objects persist in direct violation of IHL.
- Strengthening compliance with IHL is the most effective way to reduce civilian harm in urban warfare. That is why concerted efforts must continue to focus on promoting the implementation of IHL rather than the creation of new norms or laws. In addition, parties to armed conflict who continue to systematically violate their IHL obligations in contemporary warfare today, are unlikely to agree to let alone effectively implement new norms going beyond the scope of IHL.
- With the rules-based international order under threat, we must continue to stand united in reaffirming our existing legal obligations while also actively promoting the effective implementation of IHL by our partners to best strengthen the Protection of Civilians in urban warfare.

GENERAL COMMENTS ON DECLARATION

- As “explosive weapons” and “wide area effects” are not defined in international law, this presents a fundamental challenge in how delegations can engage in this consultation process.
- For example, in the draft declaration, “With wide area effects” is included in seven occurrences of “explosive weapons...” and not included in five other occurrences (including the title), while in some paragraphs “urban warfare” or “explosive weapons in urban areas” are also used. The inconsistent use of terminology throughout the draft declaration presents further misunderstanding as to the ultimate focus and purpose of this declaration, which should be centred on strengthening the Protection of Civilians in Urban Warfare rather than the stigmatization of an undefined classification of weapons.
- To keep the focus on the Protection of Civilians in Urban Warfare, the declaration should also:
 - recognize the differential impacts of armed conflict on civilians, particularly the most vulnerable;
 - underscore the need for dialogue with the UN, ICRC, humanitarian organizations, and civil society at all levels;
 - highlight the importance of engagement with local communities on their protection needs and priorities while doing no harm; and
 - support efforts to bolster civilian agency

- Canada welcomes the language in this draft on humanitarian access, data collection, assisting victims, and engagement with diverse international actors, communities, and experts.
- Recommend changing the title of the declaration to: “Strengthening the Protection of Civilians in Urban Warfare”. If the current title is retained, the addition of “indiscriminate” must be inserted before “use of explosive weapons in populated areas” to more accurately track what is precisely prohibited under IHL. For this reason, the addition of “indiscriminate” must also be inserted wherever “use of explosive weapons in populated areas” is retained (Section 1.1; 1.2; 1.7; Section 3 chapeau; 4.2; 4.3; 4.6; 4.8)
- Given Canada’s view that the declaration’s value lies in reaffirming our existing legal obligations while actively promoting the effective implementation of IHL to best strengthen the Protection of Civilians in urban warfare there are paragraphs on which we have very fundamental reservations as currently written (3.3).
- Please find below our response to certain specific paragraphs including a summary of our position along with language proposals to enhance the declaration or account for Canadian concerns.

SPECIFIC LANGUAGE PROPOSALS

Part A: Preamble

Section 1

1.3 *These effects can have a negative impact on progress towards the Sustainable Development Goals and can result in the displacement of people within and across borders. Following urban armed conflict, explosive remnants of war can [ADD: **negatively impact local populations,**] impede the [ADD: **voluntary, safe, dignified, and sustainable**] return of displaced persons and cause casualties long after hostilities have ended.*

Canada’s Position: Proposed addition of local populations to underscore how explosive remnants of war can have serious negative impacts on populations in their immediate vicinity while also impeding the return of displaced persons, which should be done in a voluntary, safe, dignified, and sustainable way.

1.4 *Tactics designed to exploit the proximity of civilians and civilian objects to military objectives in populated areas, the use of improvised explosive devices directed against civilian and civilian objects, and [ADD: **other**] violations of International Humanitarian Law, including by non-State armed groups, all exacerbate these challenges and are of grave concern.*

Canada’s Position: Recommend further efforts to strengthen the clarity of this paragraph as the current examples listed are all violations of IHL. Proposed addition of “other” to better reflect this.

1.5 *[DEL: **The inherent difficulty in directing and limiting the effects of explosive weapons with wide area effects to specific military objectives located in populated areas**] [ADD: **Lack of compliance with International Humanitarian Law by parties to conflict in urban areas**] can increase the likelihood of civilian harm. While many militaries [ADD: **are compliant with IHL and**] implement good operational policies and practices designed to protect civilians, there is scope for practical improvements in the universal implementation of, and compliance with, International Humanitarian Law, and in such good practices. Broadening and strengthening initiatives designed to share military policies and good practices on protecting civilians can support the promotion and better implementation of International Humanitarian Law.*

Canada's Position: As there is no definition of explosive weapons with wide area effects in international law, it is difficult to conclude that there is therefore an inherent difficulty in directing and limiting the effects of this undefined category of weapons to specific military objectives located in populated areas increasing the likelihood of civilian harm. In urban warfare, improved IHL compliance by parties to conflict can reduce indiscriminate and targeted attacks on civilians and civilian objects thereby limiting civilian harm. As a compromise, Canada would also accept qualifying language to the original paragraph such as "Lack of precautions in directing and limiting the indiscriminate effects of ..". The paragraph also does not make it clear what the difference is between the implementation of IHL and compliance with IHL. It is also important to note that there are militaries that implement operational policies and practices designed to protect civilians, which already go beyond what IHL requires.

1.7 We welcome the on-going work of the United Nations, the International Committee of the Red Cross (ICRC) and civil society to raise awareness of the impacts and long-term humanitarian consequences that can arise from the use of explosive weapons in populated areas. We also welcome work to empower and amplify the voices of those affected, including women and girls, and we encourage further research into the potential gendered impacts. We stress the imperative of addressing the short and long-term humanitarian consequences that can result from the conduct of hostilities in urban areas.

Canada's Position: As this paragraph contains several key points, Canada proposes the split of this text into two paragraphs for greater clarity and to underscore the importance of the subject matter. Canada recognizes that pre-existing social norms and inequalities can be further exacerbated during times of armed conflict and that armed conflict has differential impacts on civilians. However, civilians are not only impacted by armed conflict and beneficiaries of humanitarian assistance, but are agents of positive change in their communities. A variety of protection responses are needed depending on the context while doing no harm. The inclusion of "at all levels" is to acknowledge the efforts of these organizations not only at the international level but at the national and local level and to acknowledge that local actors are often on the front lines of protection responses in armed conflicts.

The two new paragraphs would then read:

*1.7 We welcome the on-going work of the United Nations, the International Committee of the Red Cross (ICRC) **[ADD: humanitarian organizations]** and civil society **[ADD: at all levels]** to raise awareness of the impacts and long-term humanitarian consequences that can arise from the **[ADD: indiscriminate]** use of explosive weapons in populated areas. We stress the imperative of addressing the short and long-term humanitarian consequences that can result from the conduct of hostilities in urban areas.*

*1.7 BIS **[ADD: As pre-existing social norms and inequalities can be further exacerbated in times of armed conflict]** we **[DEL: also]** welcome work to empower and amplify the voices of those affected, including women and girls, and we encourage further research into the potential gendered impacts. **[ADD: We underscore the importance of supporting civilian agency, including through community-based approaches to protection, as part of broader protection efforts]***

Section 2

*2.2 Existing International Humanitarian Law provides the framework to regulate the conduct of armed conflicts, and is applicable to the use of **[DEL explosive weapons with wide area effects]** **[ADD: all weapons]** in all operating environments, and to all parties to an armed conflict. We stress the importance of full compliance with International Humanitarian Law as a means to protect civilians and civilian objects and mitigate civilian harm.*

Canada's Position: As IHL is applicable to all weapons, Canada proposes the addition of "all weapons" rather than narrowing this paragraph to focus on an undefined category of weapons. Canada also recommends the merging of 2.2 and 2.3 to better track IHL and prevent repetition.

2.3 We recall the obligations on all States and parties to armed conflict to adhere to International Humanitarian Law when conducting hostilities in populated areas, including the requirements to distinguish between combatants and **[DEL: civilians] [ADD: civilian populations]** as well as between military objectives and civilian objects; the prohibitions against indiscriminate **[DEL: and disproportionate]** attacks **[ADD: and attacks which may be expected to cause incidental loss of civilian life, injury to civilians, damage to civilian objects, or a combination thereof, which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated];...and the obligation to take all [DEL: feasible] precautions in attack [ADD: that are practicable or practically possible, taking into account all circumstances ruling at the time, including humanitarian and military considerations].** We also recall the obligation under International Humanitarian Law to provide civilians with general protection against dangers arising from military operations.

Canada's Position: Canada recommends the merging of 2.2 and 2.3 to better track IHL and prevent repetition. As only certain IHL obligations are referenced, care must be taken to ensure that the declaration does not develop a hierarchy of obligations. Detailed language proposals for 2.3 are as follows: Recommend use of "civilian populations" to better reflect language of Article 48 of Protocol Additional to the Geneva Conventions of 1949 (Protocol I). Article 57 of Protocol I does not speak of "disproportionality". In the previous versions of draft elements of this declaration, this language had been used without the clause "which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated". This should be corrected by adding the missing part, rather than using a term which does not exist in Protocol I.

Canada, as well as a number of states actively participating in this current political declaration process, formulated a reservation (Reservation of 20.11.1990) regarding the meaning of "feasible" in Protocol I: *Article 41, 56, 57, 58, 78 and 86 (Meaning of "feasible"): It is the understanding of the Government of Canada that in relation to Article 41, 56, 57, 58, 78 and 86 the word "feasible" means that which is practicable or practically possible, taking into account all circumstances ruling at the time, including humanitarian and military considerations.* To ensure a more inclusive process, this reservation should be reflected directly in the text of the political declaration if the intent is to include this element from Protocol I. This clause is taken from Protocol Additional to the Geneva Conventions of 1949 (Protocol I).

Part B: Operative Section

Section 3

3.1 *Develop, review, implement, [DEL: and] [ADD: or], where necessary, improve national policy and practice with regard to the protection of civilians during armed conflict in urban areas.*

Canada's Position: The need to develop, review, implement or improve national policy and practice inevitably varies among the different states involved in this consultation process. Canada proposes the replacement of "and" with "or" but would also accept the current text as drafted with the addition of "As appropriate" at the start of the paragraph.

3.2 *Ensure comprehensive training of our armed forces on International Humanitarian Law, [DEL: and] [ADD: including] on [DEL: the] [ADD: appropriate] measures and good practices to be applied during the conduct of hostilities in populated areas to protect civilians and civilian objects.*

Canada's Position: Proposing refinements to this paragraph to make it clear that these measures and good practices are in accordance with international humanitarian law and not separate.

3.3 *Ensure that our armed forces adopt and implement policies and practices to avoid civilian harm by restricting the use of explosive weapons with wide area effects in populated areas whose effects [DEL:*

extend beyond the immediate area of a military objective] [ADD: are excessive in relation to the military advantage anticipated and to ensure no indiscriminate use of explosive weapons in populated areas.]

Canada's Position: Canada recognizes that the intent of this operative paragraph, and the broader declaration, is to help strengthen the Protection of Civilians during urban warfare. However, the current text does not accurately reflect the principle of proportionality as defined in IHL. This seems to be the avoidance policy restated and unnecessarily, as proper implementation of IHL as stated in section 2 would cover this. Canada does not support the creation of a new standard regarding the use of weapons. Specifically, beyond the immediate "area of a military objective" is an unknown concept in IHL. However, the concepts of "military advantage" (AP I, Art 51 (5)(b) or "military object" (AP I Art 52 (2)) are found in IHL. The desired effect to address civilian casualties is addressed in Art 51(5)(b) through "military advantage". Canada would be open to other constructions that solidify the obligation being created in this paragraph with what exists in IHL.

3.4 Ensure that our armed forces make every effort in the planning of military operations and the execution of attacks in populated areas to consider direct, indirect and reverberating effects on civilians and civilian objects which can reasonably be foreseen, and take appropriate mitigation measures to limit the risk of harm to civilians and civilian objects.

Canada's Position: Canada's view is that the text as written should not be interpreted as creating new obligations beyond IHL. Additional Protocol I requires parties to conflict to avoid "an attack which may be expected to cause incidental loss of civilian life, injury to civilians, damage to civilian objects, or a combination thereof, which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated" (Article 51). Canada would also be open to alternative language such as: ""Ensure that our armed forces adopt and implement policies and practices that minimize civilian harm."

Section 4

4.3 Support the United Nations, the ICRC [ADD:, humanitarian organizations] [DEL: and other organisations] [ADD: and civil society at all levels] capturing [ADD: disaggregated] data on the impact of military operations involving the [ADD: indiscriminate] use of explosive weapons in urban areas, as appropriate, to complement and support the role of States in this area.

Canada's Position: The inclusion of "at all levels" is to acknowledge the efforts of these organizations not only at the international level but at the national and local level and to acknowledge that local actors are often on the front lines of protection responses in armed conflicts. Proposed addition of "disaggregated" to mirror language in 4.2 for greater consistency.

4.4 Make every effort to assist victims, families and affected communities in a holistic, integrated [ADD:, participatory, gender sensitive], and non-discriminatory manner, taking account of the rights of persons with disabilities, and supporting post-conflict stabilisation.

Canada's Position: Proposed addition of "participatory" and "gender sensitive" to underscore the importance of meaningful inclusion of victims, their families, and affected communities in decision-making processes regarding assistance to affected populations and the need for gender sensitive approaches to better understand and address diverse assistance needs and priorities based on gender considerations.

4.6 Support the United Nations, the ICRC, [ADD: humanitarian organizations] [DEL: other international organisations and relevant] [ADD: and] civil society organisations [ADD: at all levels] in actions aimed at protecting and assisting civilian populations and addressing the direct and indirect

humanitarian impact of the [ADD: indiscriminate] use of explosive weapons with wide area effects in populated areas.

Canada's Position: The inclusion of "at all levels" is to acknowledge the efforts of these organizations not only at the international level but at the national and local level and to acknowledge that local actors are often on the front lines of protection responses in armed conflicts.

4.7 Encourage appropriate cooperation with local stakeholders, civil society experts, and humanitarian organisations specialised in this field [ADD: and engagement with local communities on their protection needs and priorities].

Canada's Position: Must keep civilians and communities at the centre of this declaration. Important to recognize the distinct protection needs and priorities of local communities depending on the context and the importance of engaging with them while doing no harm. "Dialogue" could also be used instead of "engagement".

Projet de Déclaration politique sur le renforcement de la protection des civils contre les préjudices causés sur le plan humanitaire par l'emploi d'armes explosives en zones peuplées

Communication écrite du Canada dans le cadre du processus de consultation

1^{er} mai 2020

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

- En cette période difficile où le monde entier lutte contre la pandémie mondiale de COVID-19, nous tenons à remercier l'Irlande d'avoir modifié son processus de consultation tout en permettant que les consultations se poursuivent au sujet du projet de texte de la déclaration. Le Canada se réjouit de poursuivre les travaux sur la question cruciale qu'est la protection des civils dans les guerres urbaines.
- Le non-respect du droit international humanitaire (DIH) par certaines parties à des conflits armés a entraîné des répercussions dévastatrices immédiates, ainsi qu'à moyen et à long terme, sur les civils et leurs communautés, aux dépens des vies humaines, des moyens de subsistance et de la paix et de la sécurité fondamentales dans le monde. Ce constat est d'autant plus grave dans le cadre des guerres contemporaines en zones urbaines, où les attaques sans discrimination ou ciblées contre les civils et les biens de caractère civil se poursuivent, en violation directe du DIH.
- Le renforcement du respect du DIH est le moyen le plus efficace de réduire les préjudices causés aux civils dans les guerres urbaines. C'est pourquoi les efforts concertés doivent demeurer centrés sur la promotion de l'application du DIH plutôt que sur la création de nouvelles normes ou lois. De plus, il est peu probable que les parties à un conflit armé qui manquent systématiquement à leurs obligations en vertu du DIH dans les guerres contemporaines acceptent de nouvelles normes allant au-delà du champ d'application du DIH, et encore moins de les mettre effectivement en pratique.
- Alors que l'ordre international fondé sur des règles est menacé, nous devons demeurer unis pour réaffirmer nos obligations juridiques existantes, tout en encourageant activement l'application effective du DIH par nos partenaires en vue de renforcer le plus possible la protection des civils dans les guerres urbaines.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LA DÉCLARATION

- Les expressions « armes explosives » et « à large rayon d'impact » ne sont pas définies en droit international, et cette ambiguïté vient fondamentalement nuire au dialogue entre les délégations dans ce processus de consultation.
- À titre d'exemple, dans le projet de texte de la déclaration, l'expression « à large rayon d'impact » est accolée à sept reprises à « armes explosives », mais ne figure pas à la suite de cinq autres occurrences d'« armes explosives », y compris dans le titre. Il convient également de noter que dans certains passages, les expressions « guerres urbaines » et « armes explosives en zones urbaines » sont également employées. Le manque d'uniformité de la terminologie dans l'ensemble du projet de déclaration est une source d'ambiguïté supplémentaire quant à l'objet de cette déclaration et à son but ultime, qui devraient être axés sur le renforcement de la protection des civils dans les guerres urbaines plutôt que sur la stigmatisation d'une catégorie d'armes non définie.

- En vue de maintenir l'attention sur la protection des civils dans les guerres urbaines, la déclaration devrait également :
 - reconnaître les répercussions distinctes qu'ont les conflits armés sur les civils, en particulier les personnes les plus vulnérables;
 - souligner le besoin d'un dialogue entre les Nations Unies, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), les organisations humanitaires et la société civile, et ce, à tous les niveaux;
 - souligner l'importance de consulter les communautés locales au sujet de leurs besoins et priorités en matière de protection tout en s'efforçant de ne pas nuire;
 - soutenir les efforts visant à renforcer la participation de la société civile.
- Le Canada accueille favorablement le libellé de ce texte provisoire portant sur l'accès à l'aide humanitaire, la collecte de données, l'aide aux victimes et la mobilisation d'une multitude d'acteurs, de communautés et d'experts internationaux.
- Le Canada recommande de changer le titre de la déclaration pour : « Renforcement de la protection des civils dans les guerres urbaines ». Si le titre actuel est conservé, il faut ajouter « sans discrimination » après le mot « emploi » dans le passage « l'emploi d'armes explosives en zones peuplées » de façon à indiquer avec plus d'exactitude ce qui est précisément interdit en vertu du DIH. Pour cette raison, il convient d'ajouter « sans discrimination » après le mot « emploi » partout où le passage « l'emploi d'armes explosives en zones peuplées » est conservé (paragraphe 1.1; 1.2 et 1.7; chapeau de l'article 3; et paragraphes 4.2; 4.3; 4.6 et 4.8).
- Le Canada estime que la valeur de la déclaration réside dans la réaffirmation de nos obligations juridiques existantes conjointement avec la promotion active de l'application effective du DIH en vue de renforcer le plus possible la protection des civils dans les guerres urbaines, et c'est à ce titre qu'il tient à exprimer ses réserves fondamentales quant à la teneur actuelle de certaines dispositions (3.3).
- Le Canada présente ci-dessous ses observations sur certaines dispositions précises, y compris un résumé de sa position et des propositions visant à améliorer le libellé de la déclaration ou à tenir compte des préoccupations canadiennes.

PROPOSITIONS PRÉCISES SUR LE LIBELLÉ

Partie A : Préambule

Article 1

1.3 *Ces effets peuvent nuire aux progrès vers l'atteinte des Objectifs de développement durable et entraîner le déplacement de personnes à l'intérieur et au-delà des frontières. Après un conflit armé en zones urbaines, les restes explosifs de guerre peuvent [AJOUTER : entraîner des répercussions négatives sur les populations locales,] nuire au retour des personnes déplacées [AJOUTER : en toute sécurité, dans la dignité et de façon volontaire et durable] et faire des victimes longtemps après la fin des hostilités.*

Position du Canada : Le Canada propose d'inclure les populations locales dans le libellé pour souligner à quel point les restes explosifs de guerre peuvent avoir des répercussions négatives graves sur les populations et leurs environs immédiats, et nuire au retour des personnes déplacées, qui devrait se faire en toute sécurité, dans la dignité et de façon volontaire et durable.

1.4 *Les tactiques conçues pour exploiter la présence de civils et de biens de caractère civil qui se trouvent à proximité d'objectifs militaires dans des zones peuplées, l'utilisation d'engins explosifs improvisés contre les civils et les biens de caractère civil, et [SUPPRIMER : les] [AJOUTER : d'autres]*

violations du droit international humanitaire, y compris par des groupes armés non étatiques, sont autant de facteurs qui exacerbent ces difficultés et suscitent de profondes inquiétudes.

Position du Canada : Le Canada recommande de travailler davantage à clarifier cette disposition, car tous les exemples actuellement énumérés sont des violations du DIH. Il est donc proposé d'ajouter « d'autres » pour mieux illustrer ce fait.

1.5 [SUPPRIMER : La difficulté inhérente à diriger et à limiter les effets des armes explosives à large rayon d'impact sur des objectifs militaires précis situés dans des zones peuplées] [AJOUTER : Le non-respect du droit international humanitaire par les parties à un conflit en zones urbaines] *peut accroître la probabilité que des préjudices soient causés aux civils. Bien que de nombreuses forces militaires [AJOUTER : se conforment au DIH et] suivent de bonnes politiques et pratiques opérationnelles destinées à protéger les civils, il est possible d'améliorer concrètement ces bonnes pratiques ainsi que l'application universelle et le respect du droit international humanitaire. L'élargissement et le renforcement des initiatives visant à échanger des politiques militaires et de bonnes pratiques en matière de protection des civils peuvent améliorer la promotion et l'application du droit international humanitaire.*

Position du Canada : Comme il n'existe pas de définition des armes explosives à large rayon d'impact en droit international, il est difficile de conclure qu'il existe une difficulté inhérente à diriger et à limiter les effets de cette catégorie d'armes non définie sur des objectifs militaires précis situés dans des zones peuplées, ce qui viendrait accroître la probabilité que des préjudices soient causés aux civils. Dans les guerres urbaines, le respect accru du DIH par les parties au conflit peut réduire les attaques sans discrimination et ciblées contre les civils et les biens de caractère civil, ce qui vient limiter les préjudices causés aux civils. À titre de compromis, le Canada accepterait également de modifier comme suit le libellé original : « L'absence de précautions pour diriger et limiter les effets sans discrimination des... ». La disposition ne précise pas non plus la différence entre l'application du DIH et le respect du DIH. Il est également important de noter que certaines forces militaires suivent des politiques et des pratiques opérationnelles destinées à protéger les civils, qui vont déjà au-delà de ce qu'exige le DIH.

1.7 *Nous félicitons les Nations Unies, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et la société civile pour leurs efforts constants visant à faire mieux connaître les impacts et les conséquences humanitaires à long terme qui peuvent découler de l'emploi d'armes explosives en zones peuplées. De plus, nous accueillons favorablement les travaux visant à donner aux personnes touchées, y compris les femmes et les filles, plus de moyens d'agir et d'avoir davantage voix au chapitre et nous encourageons la poursuite de la recherche sur les effets susceptibles d'être différents pour les hommes et les femmes. Nous tenons à souligner l'importance de s'attaquer aux conséquences humanitaires à court et à long terme que peut entraîner la conduite d'hostilités en zones urbaines.*

Position du Canada : Comme cette disposition contient plusieurs éléments clés, le Canada propose de diviser ce texte en deux pour améliorer sa clarté et pour souligner l'importance du sujet. Le Canada reconnaît que les normes sociales et les inégalités préexistantes peuvent être exacerbées en période de conflit armé et que les conflits armés ont des répercussions distinctes sur les civils. Cependant, les civils ne sont pas que des victimes des conflits armés et des bénéficiaires d'aide humanitaire, mais également des agents de changement positif dans leurs communautés. Il importe de mettre en œuvre une gamme d'interventions en matière de protection en fonction du contexte, en veillant à ne pas nuire. L'inclusion du segment « à tous les niveaux » vise à reconnaître les efforts de ces organisations non seulement au niveau international, mais aussi aux niveaux national et local, et à reconnaître que les acteurs locaux sont souvent en première ligne des interventions en matière de protection dans les conflits armés.

Les deux nouvelles dispositions se liraient donc comme suit :

1.7 *Nous félicitons les Nations Unies, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) [AJOUTER : , les organisations humanitaires] et la société civile [AJOUTER : à tous les niveaux] pour leurs efforts constants visant à faire mieux connaître les impacts et les conséquences humanitaires à long terme qui peuvent découler de l'emploi [AJOUTER : sans discrimination] d'armes explosives en zones peuplées.*

Nous tenons à souligner l'importance de s'attaquer aux conséquences humanitaires à court et à long terme que peut entraîner la conduite d'hostilités en zones urbaines.

1.7 BIS [AJOUTER : Comme les normes et les inégalités sociales préexistantes peuvent être exacerbées en période de conflit armé] [SUPPRIMER : De plus], nous accueillons favorablement les travaux visant à donner aux personnes touchées, y compris les femmes et les filles, plus de moyens d'agir et d'avoir davantage voix au chapitre, et nous encourageons la poursuite de la recherche sur les effets susceptibles d'être différents pour les hommes et les femmes. [AJOUTER : Nous soulignons l'importance d'appuyer la participation de la société civile, y compris par la prise de mesures de protection au sein de la communauté qui s'inscrivent dans les plus vastes efforts de protection.]

Article 2

2.2 Le droit international humanitaire établit le cadre pour régir la conduite des conflits armés et s'applique à l'emploi [SUPPRIMER : d'armes explosives à large rayon d'impact] [AJOUTER : de toutes les armes] dans tous les environnements d'opérations et par toutes les parties à un conflit armé. Nous soulignons l'importance du respect intégral du droit international humanitaire comme moyen de protéger les civils et les biens de caractère civil et d'atténuer les préjudices causés aux civils.

Position du Canada : Comme le DIH s'applique à toutes les armes, le Canada propose d'ajouter « de toutes les armes » plutôt que de restreindre la portée de la disposition à une catégorie d'armes non définie. Le Canada recommande également de fusionner les paragraphes 2.2 et 2.3 pour mieux rendre compte du DIH et éviter les répétitions.

2.3 Nous rappelons l'obligation de tous les États et de toutes les parties à un conflit armé d'adhérer au droit international humanitaire lorsqu'ils prennent part à des hostilités en zones peuplées, ce qui inclut l'obligation d'établir une distinction entre les combattants et les [SUPPRIMER : civils] [AJOUTER : populations civiles] ainsi qu'entre les objectifs militaires et les biens de caractère civil; l'interdiction de mener une attaque sans discrimination et [SUPPRIMER : disproportionnée] [AJOUTER : une attaque dont on peut attendre qu'elle cause incidemment des pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures aux personnes civiles, des dommages aux biens de caractère civil, ou une combinaison de ces pertes et dommages, qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu]; et l'obligation de prendre lors de l'attaque toutes les précautions [SUPPRIMER : réalisables] [AJOUTER : pratiques ou pratiquement possibles compte tenu de toutes les circonstances du moment, y compris des considérations humanitaires et militaires]. Nous rappelons également l'obligation en droit international humanitaire d'assurer la protection générale des civils contre les dangers résultant des opérations militaires.

Position du Canada : Le Canada recommande de fusionner les paragraphes 2.2 et 2.3 pour mieux rendre compte du DIH et éviter les répétitions. Comme seules certaines obligations du DIH sont mentionnées, il faut veiller à ce que la déclaration ne crée pas une hiérarchie parmi les obligations. Les propositions quant au libellé du paragraphe 2.3 sont les suivantes : il est recommandé d'utiliser « populations civiles » pour mieux refléter la formulation de l'article 48 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 (Protocole I). L'article 57 du Protocole I ne traite pas de caractère « disproportionné ». Dans les versions précédentes du texte provisoire de cette déclaration, ce libellé avait été utilisé sans le segment « qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu ». Il convient de corriger le tir en ajoutant la partie manquante, plutôt que d'avoir recours à un terme absent du Protocole I.

Le Canada, à l'instar d'un certain nombre d'États participant activement à ce processus d'élaboration de la déclaration politique, a émis une réserve (Réserve du 20-11-1990) concernant le sens du terme « pratiquement possible » dans le Protocole I : *Articles 41, 56, 57, 58, 78 et 86 (Signification de « utile » « pratique » ou « pratiquement possible) : Selon l'interprétation du Gouvernement du Canada, relativement aux articles 41, 46, 57, 58, 78 et 86, les mots « utile » et « pratique » ou « pratiquement possible » signifient ce qui est réalisable ou pratiquement possible, compte tenu de toutes les*

circonstances du moment, y compris des considérations humanitaires et militaires. Pour assurer un processus plus inclusif, cette réserve devrait se refléter directement dans le libellé de la déclaration politique si l'intention est d'inclure cet élément du Protocole I. Cette disposition est tirée du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 (Protocole I).

Partie B : Dispositions d'exécution

Article 3

3.1 *Élaborer, examiner, mettre en œuvre [SUPPRIMER : et] [AJOUTER : ou], si nécessaire, améliorer les politiques et les pratiques nationales en matière de protection des civils durant des conflits armés en zones urbaines.*

Position du Canada : Le besoin d'élaborer, d'examiner, de mettre en œuvre ou d'améliorer les politiques et les pratiques nationales varie inévitablement selon les différents États participant à ce processus de consultation. Le Canada propose de remplacer « et » par « ou », mais il accepterait également le texte actuel, tel qu'il est rédigé, avec l'ajout de « S'il y a lieu, » au début du paragraphe.

3.2 *S'assurer que nos forces armées reçoivent une formation complète en matière de droit international humanitaire [SUPPRIMER : et] [AJOUTER : , y compris] sur les mesures [AJOUTER : appropriées] et les bonnes pratiques à appliquer lorsqu'elles prennent part à des hostilités dans des zones peuplées, dans le but de protéger les civils et les biens de caractère civil.*

Position du Canada : Le Canada propose d'améliorer cette disposition afin de préciser que ces mesures et bonnes pratiques ne viennent pas s'ajouter au droit international humanitaire, mais qu'elles sont plutôt conformes à celui-ci.

3.3 *Veiller à ce que nos forces armées adoptent et mettent en œuvre des politiques et des pratiques visant à éviter de porter préjudice aux civils en restreignant l'emploi d'armes explosives à large rayon d'impact en zones peuplées, dont les effets [SUPPRIMER : s'étendent au-delà de la zone immédiate d'un objectif militaire] [AJOUTER : sont excessifs par rapport à l'avantage militaire attendu, et à assurer qu'aucune arme explosive n'est employée sans discrimination en zones peuplées].*

Position du Canada : Le Canada reconnaît que l'intention de cette disposition d'exécution, et de la déclaration en général, consiste à contribuer à renforcer la protection des civils dans les guerres urbaines. Toutefois, le texte actuel ne reflète pas avec exactitude le principe de proportionnalité tel qu'il est défini en DIH. Il semble s'agir ici de la politique d'évitement reformulée, et inutilement qui plus est, car l'application effective du DIH, déjà prévue à l'article 2, couvre déjà ce point. Le Canada n'est pas favorable à la création d'une nouvelle norme visant l'utilisation des armes. Plus précisément, le concept d'au-delà de la « zone immédiate d'un objectif militaire » est étranger au DIH. Par contre, on retrouve en DIH les concepts d'« avantage militaire » [Protocole I, alinéa 51(5)b)] ou d'« objectif militaire » [Protocole I, paragraphe 52(2)]. L'effet souhaité pour limiter les pertes en vies humaines dans la population civile est abordé à l'alinéa 51(5)b) par la mention de l'« avantage militaire ». Le Canada serait ouvert à d'autres formulations qui viendraient uniformiser l'obligation établie dans cette disposition avec les concepts établis en DIH.

3.4 *Veiller à ce que nos forces armées mettent tout en œuvre, lors de la planification d'opérations militaires et de l'exécution des attaques dans des zones peuplées, pour tenir compte des effets directs, indirects et démultipliés sur les civils et les biens de caractère civil qui peuvent être raisonnablement prévus, et pour prendre les mesures d'atténuation appropriées en vue de limiter le risque de préjudices aux civils et aux biens de caractère civil.*

Position du Canada : Le Canada estime que le texte tel qu'il est rédigé ne doit pas être interprété comme créant de nouvelles obligations allant au-delà du DIH. Le Protocole additionnel I interdit aux parties à un conflit de perpétrer « les attaques dont on peut attendre qu'elles causent incidemment des

pertes en vies humaines dans la population civile, des blessures aux personnes civiles, des dommages aux biens de caractère civil, ou une combinaison de ces pertes et dommages, qui seraient excessifs par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu » (article 51). Le Canada serait également ouvert à d'autres formulations, telles que « Veiller à ce que nos forces armées adoptent et mettent en œuvre des politiques et des pratiques qui réduisent au minimum les préjudices causés aux civils. »

Article 4

4.3 *Aider les Nations Unies, le CICR [AJOUTER : , les organisations humanitaires] [SUPPRIMER : et d'autres organisations] [AJOUTER : et la société civile à tous les niveaux] à recueillir des données [AJOUTER : ventilées] sur les impacts des opérations militaires où des armes explosives sont employées [AJOUTER : sans discrimination] en zones urbaines, selon les besoins, pour compléter et appuyer le rôle des États dans ce domaine.*

Position du Canada : L'ajout du segment « à tous les niveaux » vise à reconnaître les efforts de ces organisations non seulement au niveau international, mais aussi aux niveaux national et local, et à reconnaître que les acteurs locaux sont souvent en première ligne des interventions de protection dans les conflits armés. L'ajout de « ventilées » a pour but de refléter le libellé utilisé au paragraphe 4.2 pour assurer une plus grande cohérence.

4.4 *Déployer tous les efforts possibles pour aider les victimes, les familles et les communautés d'une manière globale, intégrée [AJOUTER : , participative, tenant compte des différences entre les sexes] et non discriminatoire, en tenant compte des droits des personnes handicapées et en soutenant la stabilisation après le conflit.*

Position du Canada : Le Canada propose d'ajouter les termes « participative » et « tenant compte des différences entre les sexes » pour souligner l'importance de véritablement inclure les victimes, leurs familles et les communautés dans la prise de décision concernant l'aide aux populations touchées, ainsi que la nécessité d'adopter des approches faisant une plus grande place aux femmes pour mieux comprendre les divers besoins et priorités en matière d'aide et y répondre en tenant compte des considérations propres aux hommes et aux femmes.

4.6 *Soutenir les Nations Unies, le CICR, [AJOUTER : les organisations humanitaires] [SUPPRIMER : d'autres organisations internationales] et les organisations de la société civile [SUPPRIMER : pertinentes] [AJOUTER : à tous les niveaux] dans la mise en œuvre d'initiatives visant à protéger et à aider les populations civiles et à remédier aux impacts humanitaires directs et indirects de l'emploi [AJOUTER : sans discrimination] d'armes explosives à large rayon d'impact en zones peuplées.*

Position du Canada : L'ajout du segment « à tous les niveaux » vise à reconnaître les efforts de ces organisations non seulement au niveau international, mais aussi aux niveaux national et local, et à reconnaître que les acteurs locaux sont souvent en première ligne des interventions en matière de protection dans les conflits armés.

4.7 *Encourager une coopération appropriée avec les intervenants locaux, les experts de la société civile et les organisations humanitaires spécialisées dans ce domaine [AJOUTER : , ainsi que la consultation des communautés locales au sujet de leurs besoins et priorités en matière de protection].*

Position du Canada : Le Canada estime que les civils et les communautés doivent demeurer au cœur de cette déclaration. Il importe donc de reconnaître, d'une part, le caractère distinct des besoins et des priorités en matière de protection des communautés locales en fonction de leur contexte et, d'autre part, l'importance d'intervenir auprès de ces communautés tout en ne causant aucun préjudice. Le terme « dialogue avec les » pourrait également être utilisé au lieu de « consultation des ».