

Chambre des Représentants		Kamer der Volksvertegenwoordigers	
Session de 1928-1929	N ^o 72	Zittingsjaar 1928-1929	
PROJET DE LOI, N ^o 216 (1927-1928)		WETSONTWERP, N ^o 216 (19.7.1928)	

PROJET DE LOI

approuvant la Convention et Statuts établissant une Union Internationale de secours adoptés à Genève en juillet 1927.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION (1),
PAR M. PIERARD.

MESSIEURS,

Si, depuis longtemps, une certaine conscience internationale existe, c'est bien celle qui s'est manifestée par des sursauts d'horreur et de pitié, par de touchants élans de charité, à l'occasion de grandes calamités qui, brusquement, se sont déchaînées sur certains pays, y semant la mort et l'épouvante. Le monde entier a frémi en lisant le récit de certains tremblements de terre, de certaines éruptions volcaniques en Italie, dans les Balkans, à la Martinique, aux États-Unis, au Japon, la description des ravages causés par les inondations de 1925 et 1926 en Hollande, en Belgique, en Roumanie, en apprenant le triste sort des Grecs d'Asie-Mineure après l'incendie de Smyrne, les méfaits du typhus en Pologne, les affres de la famine où se tordaient, il y a quelques années, les populations malheureuses de la Russie, de la Bulgarie, de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Hongrie, de l'Albanie.

Chaque fois, l'étendue du désastre était tel que le Gouvernement et les associations philanthropiques des pays atteints se voyaient débordés. Des secours vinrent du dehors. Mais dans bien des cas, ils arrivèrent trop tard ou ne correspondirent point exactement à la nature des maux auxquels il fallait remédier.

C'est ainsi que, tout naturellement, l'idée devait naître, d'une organisation internationale, substituant à l'aide empirique et fortuite des peuples épargnés par les désastres, des interventions rapides, méthodiques, rationnelles, une mobilisation diligente de la grande idée de solidarité qui doit exister entre tous les peuples de la terre. Cette idée, elle a été formulée en premier lieu, il y a longtemps déjà, par le sénateur italien Giovanni Cirio, président d'honneur de la Croix-

(1) La Commission était composée de MM. Carton de Wiart, président, Destrée, Devèze, Piéard, Pouillet, Sinzot, Vanderfelde.

WETSONTWERP

tot goedkeuring der Overeenkomst en der Statuten waarbij een Internationaal Verbond voor Hulpverlening wordt opgericht, in Juli 1927 te Genève aangenomen.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE (1),
UITGEBRACHT DOOR DEN HEER PIERARD.

MIJNE HEEREN,

bestaat er sedert lang hetgeen men noemt een internationaal geweten, dan is het wel daar waar het tot uiting kwam in geweldige opwellingen van deernis, van roerend mededoogen, wanneer groote rampen plotseling op sommige landen vielen, waar zij dood en vernieling zaaiden. Gansch de wereld heeft gesidderd bij het vernemen der aardbevingen, der vulkaanuitbarstingen in Italië, in den Balkan, op het Martinique-eiland, in de Vereenigde Staten, in Japan; bij het lezen van de beschrijving der verwoestingen in 1925 en 1926 aangericht door de overstromingen in Holland, in België, in Roemenië; bij het hooren welk droevig lot den Grieken van Klein-Azië is te beurt gevallen na den brand van Smyrna, welke verwoestingen de typhuskoorts in Polen heeft aangericht, welke angsten, voor enkele jaren de ongelukkige bevolking van Rusland, Bulgarië, Duitschland, Oostenrijk, Hongarije, Albanië, in den hongerdood heeft uitgestaan.

De ramp was iedermaal zoo uitgestrekt dat de Regeering en de philanthropische vereenigingen van de getroffen landen er door overrompeld waren. Daar kwam hulp van buiten. Maar in vele gevallen kwam ze te laat, of paste niet bij den aard van de onheilen die moesten verholpen worden.

Zoo moest van zelf het plan ontstaan tot het oprichten van eene internationale vereeniging die de tijdelijke en onzekere hulp van de volkeren, die niet door de rampen waren getroffen, zou vervangen door eene vlugge, methodische en rationeele tussenkomst, door eene spoedige in werking stelling van de groote gedachte der solidariteit die moet heerschen onder alle volkeren der aarde. Deze gedachte werd het eerst niteengezet, lang geleden reeds, door den Ita-

(1) De Commissie bestond uit de heeren Carton de Wiart, voorzitter, Destrée, Devèze, Piéard, Pouillet, Sinzot, Vanderfelde.

Rouge dans la péninsule. Témoin impuissant et désespéré de l'insuffisance de secours appropriés lors du tremblement de terre de Messine, en 1908, dans lequel il perdit plusieurs membres de sa famille, M. Ciralo jura de consacrer toutes ses forces à doter le monde d'une organisation capable de prévenir le retour de pareils spectacles. Il prêcha d'abord dans le désert. Il a la joie de voir ses efforts aujourd'hui couronnés de succès.

Il s'agit, comme il l'a fort bien dit, « de substituer à l'improvisation chaotique, fragmentaire et aléatoire des secours dans les grandes catastrophes collectives, la coopération méthodiquement organisée des gouvernements eux-mêmes et des grandes sociétés nationales et internationales d'assistance » (1).

Dans le même article, il précise la mission d'une organisation internationale de secours :

« Dans un grand nombre de catastrophes naturelles et imprévues, aucun secours efficace n'est apporté, ou bien l'aide est tardive, désordonnée et vaine; souvent le matériel de secours ne peut servir, parce qu'il n'est pas adapté aux besoins des populations atteintes, à leurs conditions de vie et de climat; trop fréquemment le personnel de secours apporte plus de sentimentalité et de désir de l'imprévu que d'expérience et de technique de l'assistance; les dons offerts par les pays épargnés aux populations sinistrées ont un caractère d'aumône, embarrassant pour celui qui donne et mortifiant pour celui qui reçoit; ces éléments désordonnés doivent être coordonnés en une organisation préventive, technique, mutualiste de la solidarité internationale; dans l'œuvre de secours, il importe de supprimer l'improvisation et de lui substituer une union permanente des gouvernements et des institutions d'assistance, dont chaque peuple puisse bénéficier, non pas comme charité, mais en vertu d'un pacte réciproque d'assurance mutuelle; cette union doit en outre permettre, mais à titre de réciprocité et de mutualité, à toutes les nations, soit de se préparer, par des mesures bien conçues, à faire face aux grandes catastrophes, soit d'obtenir une collaboration rapide et adéquate, si la catastrophe survenue dépasse leurs moyens; la préparation permanente et préventive des secours peut être facilitée par l'étude historique et géographique des calamités, la prévision des grandes catastrophes collectives étant possible, dans chaque région, sinon en ce qui concerne leur date, du moins en ce qui regarde leur nature. »



L'étude méthodique des calamités que réclame M. Ciralo, elle a été commencée déjà. M. Raoul Montandon, président de la Société de Géographie de Genève, publie dans cette ville, périodiquement, des « Matériaux pour l'étude des calamités ». Voici quelques renseignements statistiques pour deux périodes récentes :

(1) *Vers la Santé*, revue de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge. Numéro spécial, juillet 1927.

liaanschen Senator Giovanni Ciralo, eere-voorzitter van het Italiaansch Rood-Kruis. Machteloze en wanhopige toeschouwer van de ontoereikende hulp bij de aardbeving van Messina in 1908, waarin hij vele leden van zijne familie verloor, zwoer de heer Ciralo er al zijne krachten aan te wijden om aan de wereld eene inrichting te schenken die de herhaling van dergelijke tooneelen zou kunnen beletten. Hij predikte eerst in de woestijn. Hij kent thans het geluk zijne pogingen met welslagen te zien bekroond.

Het geldt, zooals hij zeer wel gezegd heeft, « de verwarde, broksgewijze en wisselvallige improvisatie van de hulpactie in de groote collectieve rampen te vervangen door de methodisch ingerichte hulp van de regeeringen zelf en van de groote nationale en internationale vereenigingen tot hulpverleening » (1).

In hetzelfde artikel duidt hij de taak aan van eene internationale inrichting tot hulpverleening :

« Bij zeer vele onvoorziene natuurrampen wordt er geene doelmatige hulp gebracht, ofwel komt die hulp te laat, of is ze verward en ijdel; dikwijls kan het hulpmaterieel niet dienen omdat het niet aangepast is aan de noodwendigheden van de getroffen bevolking, aan hunne levenswijze of aan het klimaat; al te vaak vindt men bij het hulppersoneel meer sentimentaliteit en verlangen naar het onverwachte dan ervaring en technische kennis van de hulpactie; de giften van de niet getroffen landen aan de geteisterde bevolking hebben iets van eene aalmoes, die dengene die geeft in verlegenheid brengen en eene vernedering zijn voor dengene die krijgt dat alles moet geordend worden tot eene preventieve, technische en mutualistische organisatie van de internationale samenhoorigheid; bij het verleen van hulp moet alle improvisatie verdwijnen en vervangen worden door eene bestendige samenwerking van de regeeringen en de hulpvereenigingen, die ten dienste van ieder volk staat, niet als eene weldadigheid, maar krachtens eene wederkeerige overeenkomst van onderlinge verzekering; deze vereeniging moet bovendien aan alle naties toelaten, maar alleen als wederkeerigheid en als mutualiteit, zich door goed opgevatte maatregelen voor te bereiden om tegenover de groote rampen gewapend te zijn, of om eene vlugge en passende hulp te verkrijgen wanneer de ramp hare middelen te boven gaat; de bestendige en preventieve voorbereiding van de hulpmiddelen kan vergemakkelijkt worden door de historische en geografische studie van de rampen, daar de groote onheilen kunnen voorzien worden, in elke streek, zoo niet wat betreft den datum, dan ten minste wat betreft den aard er van. »



De methodische studie van de rampen door den heer Ciralo gevraagd, werd reeds begonnen. De heer Raoul Montandon, voorzitter van de « Société de Géographie de Genève », laat in deze stad geregeld verschijnen de *Matériaux pour l'étude des calamités*. Zie hier eenige statistische gegevens voor twee pas voorbijge tijdperken :

(1) *Vers la Santé*, tijdschrift van het Verbond der Vereenigingen van het Rood-Kruis. Bijzonder nummer, Juli 1927.

Première période.(1^{er} septembre 1924-31 août 1925.)

Pour cette première période, la totalité des catastrophes ou désastres divers a atteint le chiffre de 282 pour l'ensemble du globe, avec la répartition suivante par continent :

Afrique...	48
Amérique du Nord...	38
Amérique Centrale...	8
Amérique du Sud...	25
Asie...	51
Europe...	124
Océanie...	18

Les calamités dont il a été tenu compte sont les suivantes : tremblements de terre, éruptions volcaniques, éboulements, glissements de terrain, inondations, cyclones, typhons, tornades, ouragans (raz de marée, sécheresses, avalanches, incendies, famines, invasions de sauterelles).

Leur répartition numérique s'établit comme suit :

Tremblements de terre...	30
Eruptions volcaniques...	2
Eboulements...	6
Inondations...	100
Cyclones, ouragans, typhons...	74
Sécheresses...	14
Raz de marée...	4
Incendies...	29
Famines...	8
Invasions de sauterelles...	15

Pays les plus éprouvés : Etats-Unis, Japon, Italie, France, Espagne, Allemagne, Grande Bretagne.

Deuxième période :(1^{er} septembre 1925-31 août 1926.)

Pour cette seconde période de 12 mois, l'ensemble des catastrophes a atteint pour les cinq continents le chiffre de 269, avec la répartition suivante :

Afrique...	17
Amérique du Nord...	37
Amérique Centrale...	11
Amérique du Sud...	13
Asie...	46
Europe...	125
Océanie...	20

Quant à la répartition numérique des diverses calamités, elle s'établit comme suit :

Tremblements de terre...	34
Eruptions volcaniques...	2
Inondations...	97
Cyclones, tornades, typhons...	74

Eerste tijdperk.

(1 September 1924-31 Augustus 1925.)

Voor deze eerste periode bedraagt het aantal onheilen of rampen 282 voor den ganschen aardbodem, met de navolgende onderverdeeling per vasteland :

Afrika...	48
Noord-Amerika...	38
Midden-Amerika...	8
Zuid-Amerika...	25
Azië...	51
Europa...	124
Oceanië...	18

De rampen die werden in aanmerking genomen zijn de volgende : aardbevingen, vulkaanuitbarstingen, instortingen, grondverschuivingen, cyclonen, wervelstormen, draaiwinden, orkanen (vloedgolven, droogte, lawinen, branden, hongersnood, inval van sprinkhanen). Zij worden verdeelt als volgt :

Aardbevingen...	30
Vulkaanuitbarstingen...	2
Instortingen...	6
Overstromingen...	100
Wervelstormen, orkanen...	74
Droogte...	14
Vloedgolf...	4
Branden...	29
Hongersnood...	8
Inval van sprinkhanen...	15

De meest beproefde landen : Vereenigde-Staten, Japan, Italië, Frankrijk, Spanje, Duitschland, Groot-Brittanië.

Tweede tijdperk.

(1 September 1925-31 Augustus 1926.)

Voor deze tweede periode was het gezamenlijk getal rampen voor de vijf werelddeelen 269, als volgt te verdeelen :

Afrika...	17
Noord-Amerika...	37
Midden-Amerika...	11
Zuid-Amerika...	13
Azië...	46
Europa...	125
Oceanië...	20

Deze verschillende rampen zijn als volgt te verdeelen :

Aardbevingen...	34
Vulkaanuitbarstingen...	2
Overstromingen...	97
Wervelstormen, orkanen, wervelwinden...	74

Sécheresses	9
Raz de marée	4
Incendies	19
Famines.....	9
Avalanches.....	3
Invasions de sauterelles.....	16

Les pays les plus éprouvés ont été les *Etats-Unis* et l'*Italie*, viennent ensuite le *Japon*, la *Yougoslavie*, la *France*, l'*Espagne*, l'*Allemagne*, la *Russie*.

Il est bien évident que très peu de chose peut être fait dans le domaine de la prévention. Encore est-il que rien ne doit être négligé : grands travaux publics pour lutter contre le danger d'inondations, protection des forêts contre l'incendie et contre la race des déboiseurs systématiques qui se soucient apparemment fort peu du rôle bienfaisant qu'elles jouent dans le régime des eaux, etc.

**

C'est en 1921 que M. Ciraolo formula son idée d'une union internationale de secours. En 1924, la cinquième Commission de la V^e Assemblée de la Société des Nations s'en occupa et s'efforça de donner à cette idée une base juridique. Tout naturellement, on se souvint de l'article 25 du Pacte de la S. D. N. qui prévoit la coopération des organisations volontaires nationales de la Croix-Rouge et, pour la première fois, reconnaît officiellement à celle-ci, un rôle dans la paix, comme pour l'assistance en cas de guerre. Et c'est ainsi que le projet mis au point permet aux Etats de rejeter sur leur Croix-Rouge nationale la participation de leur pays à la vie de l'Union.

Il fallut aussi, dans les travaux préparatoires, définir la notion de « calamités ». C'est, dans les pays de droit latin, le cas fortuit ou de force majeure, et dans les pays de droit anglo-saxon, l'*act of God*, l'inévitable accident. Bref, il s'agit d'un événement d'une envergure et d'un caractère tels que l'Etat, obligé de secourir ses nationaux victimes de cet événement, peut être débordé ou désarmé.

Alors, la solidarité doit jouer entre les peuples comme entre les citoyens d'un même pays.

Le projet fut accueilli avec enthousiasme par tous les organismes de Croix-Rouge. Des résolutions en faveur de son adoption furent votées dans des conférences organisées dans le monde entier.

**

On peut énumérer douze catégories de désastres (cf. plus haut). Quelle que soit la catégorie, quatre problèmes se posent toujours en cas de calamité : ravitaillement, assistance médicale, distribution de vêtements, logement. Lors des inondations de 1926, 24,000 hectares furent envahis par les eaux en Hollande, 55,000 personnes durent être secourues en Belgique. Les Croix-Rouge hollandaise et belge publièrent un tract fort utile contenant des recom-

Droogten.....	9
Vloedgolf	4
Branden	19
Hongersnood.....	9
Lawinen	3
Inval van sprinkhanen	16

De meest beproefde landen waren de *Vereenigde Staten* en *Italië*, daarna komen *Japan*, *Yougoslavië*, *Frankrijk*, *Spanje*, *Duitschland*, *Rusland*.

Het spreekt van zelf dat, wat het voorkomen betreft, zeer weinig kan gedaan worden. Toch mag daarom niets verzuimd worden : groote openbare werken om het gevaar te weren van overstromingen, bescherming tegen boschbrand en tegen het systematisch ontbosschen door degenen die zich blijkbaar weinig bekommeren om de weldoende rol van de bosschen, wat betreft het water, enz.

**

Het was in 1921, dat de heer Ciraolo met zijn plan voor den dag kwam van eene internationale hulpvereniging. In 1924 hield de vijfde Commissie van de V^e Vergadering van den Volkenbond er zich mede bezig en trachtte aan dit idee een juridischen grondslag te geven. Heel natuurlijk herinnerde men zich daarbij artikel 25 van het Pact van den Volkenbond, dat de samenwerking voorziet van de vrijwillige nationale inrichtingen van het Rood-Kruis, en dat voor de eerste maal officieel aan deze een rol toekent in vredestijd, zooals voor het verleenen van hulp in oorlogstijd. En aldus laat het uitgewerkte ontwerp aan de Staten toe op hun nationaal Rood-Kruis de deelneming van hun land in het bestaan van de vereeniging over te dragen.

In de voorbereidende werkzaamheden moest men ook het begrip « rampen » nader bepalen. Het is, in de landen met Romeinsch recht, het onvoorziene geval of het geval van heikracht, en in de landen met Angel-Saxisch recht het *act of God*, het onvermijdelijke ongeval. Kortom, het is eene gebeurtenis van zoodanigen omvang en beteekenis dat de Staat, verplicht zijne landgenooten, slachtoffers van die ramp, te helpen, overrompeld en ontredderd kan wezen.

Alsdan moet de solidariteit onder de volkeren zooals onder de burgers van een zelfde land hare rol spelen.

Het ontwerp werd geestdriftig onthaald door al de afdelingen van het Rood-Kruis. Besluiten voor de goedkeuring er van werden aangenomen door de conferenties die over de geheele wereld werden gehouden.

**

Men kan de rampen in twaalf categorieën verdeelen. (Cfr. hooger.) Welke ook de categorie weze, er doen zich altijd vier vraagstukken voor bij eene ramp : bevoorradig, geneeskundige hulp, kleedingstukken, onderkomen. Bij de overstromingen, in 1926, waren 24,000 hectaren grond door de wateren overdekt in Holland, in België moesten 55,000 personen ondersteund worden. Het Hollandsch en het Belgisch Rood-Kruis gaven een zeer nuttig

mandations hygiéniques fort précieuses pour les sinistrés. Mais que furent ces inondations à côté d'un sinistre comme le tremblement de terre de 1923 au Japon, qui coûta la vie à 100.000 personnes et qui laissa 3 millions d'habitants sans abri, sans vivres et sans vêtements!...

**

La nécessité d'un organisme permanent de secours s'était fait sentir depuis longtemps. Nous l'avons aujourd'hui. Souhaitons qu'il soit mis rapidement en mesure d'agir. Pour cela, il faut que la convention de juillet 1927, établissant l'Union et qui est soumise à notre Parlement soit ratifiée.

Voici la liste des Etats signataires de cette Convention :

Albanie	Hongrie (avec réserve, art.10)
Allemagne	Indes
Belgique	Italie
Bésil	Lettonie
Bulgarie	Monaco
Colombie	Nicaragua
Cuba	Pérou
Dantzig (Ville Libre de)	Pologne
Egypte (avec réserve)	Portugal
Equateur	Roumanie
Espagne	Saint-Marin
Finlande	Tchécoslovaquie
France	Turquie
Grèce	Uruguay
Guatémala	Vénézuéla

Le Soudan adhéra en mai 1928. Le 28 novembre dernier, parlant à la Chambre des Communes, Sir Austen Chamberlain annonçait l'adhésion — très importante, cela va sans dire — de la Grande-Bretagne.

Voici les ratifications intervenues à ce jour :

Italie : 2 août 1928;
 Egypte : 7 août 1928;
 Equateur : 30 juillet 1928;
 Roumanie : 14 septembre 1928;
 Hongrie et Vénézuéla.

**

Il convient de rendre hommage à la part brillante que notre compatriote, M. le sénateur François, économiste de la Croix-Rouge de Belgique, a prise à l'élaboration de cette convention et à la naissance de l'U. S.

Parlant, le 24 octobre dernier, à la XIII^e Conférence Internationale de la Croix-Rouge, à La Haye, il faisait ressortir avec raison que le mandat dont la convention investit la Croix-Rouge, constitue la première reconnais-

vlugschrift uit met zeer praktische hygiënische raadgevingen voor de geteisterden. Maar wat beteekende dit ongeluk naast eene ramp als de aardbeving in Japan, in 1923, die het leven kostte aan 100.000 menschen en die drie miljoen inwoners achterliet zonder onderdak, zonder levensmiddelen en zonder kleederen.

**

De noodzakelijkheid van een bestendig organisme tot verleen van hulp deed zich sedert lang reeds voelen. Wij hebben het thans. Laten wij hopen dat het zeer spoedig in werking kan treden. Daarom is het noodig dat de overeenkomst van Juli 1927 waarbij het Verbond wordt opgericht, en die aan het Parlement onderworpen is, bekrachtigd worde.

Hier volgt de lijst van de Staten die deze Overeenkomst hebben geteekend :

Albanië	Hongarije (met voorbeh., art. [10.
Duitschland	Indië
België	Italië
Brazilië	Letland
Bulgarije	Monaco
Colombië	Nicaragua
Cuba	Peru
Dantzig (Vrije stad)	Polen
Egypte (met voorbehoud)	Portugal
Ecuador	Roemenië
Spanje	Saint-Marin
Finland	Tchecoslowakije
Frankrijk	Turkije
Griekenland	Uruguay
Guatemala	Venezuela

De Soudan sloot er zich bij aan in 1928. Op 28 November l. l. kondigde Sir Austen Chamberlain, in het Lagerhuis, de zoo belangrijke toetreding aan van Groot Britannië.

Tot hertoe werd de Overeenkomst bekrachtigd door :

Italië : 2 Augustus 1928;
 Egypte : 7 Augustus 1928;
 Ecuador : 30 Juli 1928;
 Roemenië : 14 September 1928;
 Hongarije en Venezuela.

**

Hulde moet gebracht worden aan onzen landgenoot, den heer Senator François, econoom van het Rood-Kruis van België, voor het schitterend aandeel dat hij genomen heeft in het opmaken van de Overeenkomst en in het ontstaan van de I. V. H.

Op de XIII^e Internationale Conferentie van het Rood-Kruis te 's Gravenhage, 24 October l. l., deed hij terecht uitschijnen dat de opdracht die de Overeenkomst aan het Rood-Kruis geeft, de eerste diplomatische erkenning van deze is. En

sance diplomatique en date de celle-ci. Et il faisait acclamer M. Ciraolo, le père spirituel de l'Union, comme un bienfaiteur de l'humanité.

*
**

Nous ne doutons pas que la Chambre vote à l'unanimité le projet de loi qui lui est soumis, approuvant la convention de juillet 1927. Mais n'y a-t-il pas lieu d'apporter au texte de l'article unique et du titre de ce projet de loi, des modifications de pure forme et de dire :

« Projet de loi approuvant la convention et *les statuts*, etc.

» ARTICLE UNIQUE.

» La Convention et *les statuts* établissant une Union internationale de secours, adoptés à Genève en juillet 1927, *sortiront leur plein et entier effet.* »

Le Rapporteur,

LOUIS PIÉRARD.

Le Président,

H. CARTON DE WIART.

bij deed den heer Ciraolo, den geestelijken vader van het Verbond, toejuichen als een weldoener der menschheid.

*
**

Wij twijfelen er niet aan of de Kamer zal eenparig het wetsontwerp goedkeuren tot aanneming van de overeenkomst van Juli 1927. Maar zou het niet gepast zijn aan den tekst van het eenig artikel van het wetsontwerp een paar wijzigingen in den vorm te brengen en te zeggen :

« EENIG ARTIKEL.

» De Overeenkomst en *de Statuten* ter oprichting van een Internationaal Verbond voor Hulpverlening, in Juli 1927 te Genève aangenomen, *zullen* hunne volledige uitwerking hebben. »

De Verslaggever,

LOUIS PIÉRARD.

De Voorzitter,

H. CARTON DE WIART.