

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

19 avril 2022

PROPOSITION DE LOI

**modifiant l'article X.49 du Code de droit
économique, visant à allonger
le délai de prescription
pour les actions nées
du contrat de transport des personnes**

(déposée par M. Josy Arens et consorts)

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

19 april 2022

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van artikel X.49 van het Wetboek
van economisch recht, ter verlenging
van de verjaringstermijn
voor de rechtsvorderingen ontstaan
uit de overeenkomst van personenvervoer**

(ingediend door de heer Josy Arens c.s.)

RÉSUMÉ

Le règlement européen 261/2004 régit les règles fondamentales de dédommagement des passagers aériens. Le délai de prescription applicable aux actions en justice fondées sur ce règlement est déterminé par les États membres. En Belgique, ce délai est d'un an.

Ce délai d'un an étant le plus court de l'Union européenne, la présente proposition de loi vise à mieux protéger les consommateurs et l'étend donc à trois ans.

SAMENVATTING

Europese Verordening nr. 261/2004 bepaalt de fundamentele compensatieregels voor luchtreizigers. De verjaringstermijn voor de op grond van die verordening ingestelde rechtsvorderingen wordt door de lidstaten vastgesteld. In België bedraagt hij één jaar.

Aangezien die termijn van één jaar de kortste in de Europese Unie is, beoogt dit wetsvoorstel de consumenten beter te beschermen en hem te verlengen tot drie jaar.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant – Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le règlement européen 261/2004¹ établit des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance (droit au remboursement ou au réacheminement; prise en charge) des passagers en cas de refus d'embarquement, d'annulation ou de retard important d'un vol. Il prévoit des droits spécifiques de dédommagement des passagers pour ces cas.

Il remplace et abroge le règlement CEE 295/91 en indiquant dans son considérant n°3 que "...le nombre de passagers refusés à l'embarquement contre leur volonté reste trop élevé, ainsi que le nombre de passagers concernés par des annulations sans avertissement préalable et des retards importants". L'article 16.1 du règlement 261/2004 précité prévoit que chaque État membre désigne un organisme chargé de l'application du règlement. En Belgique, cette compétence est assumée par la cellule Droits des Passagers de la direction générale Transport aérien (DGTA) du service public fédéral belge Mobilité & Transports.

En cas de non-respect des droits des passagers établis par le Règlement 261/2004 précité, la DGTA recommande aux plaignants d'adresser en premier lieu leur réclamation à la compagnie aérienne concernée ou à l'aéroport. En l'absence de réponse satisfaisante de la part de la compagnie aérienne ou de réponse de sa part dans un délai raisonnable (6 à 8 semaines), la DGTA examinera la plainte et tentera de définir une solution amiable.

On notera que la DGTA n'est pas compétente pour faire respecter le règlement dans tous les cas de figure. La plainte du passager peut donc être rejetée et le passager redirigé vers un autre organisme national ou vers la Justice.

La DGTA est compétente pour:

- les vols au départ d'aéroports situés sur le territoire belge;
- les vols à destination des aéroports situés sur le territoire belge et provenant d'un pays tiers (c'est-à-dire hors du territoire de l'Union européenne, de la Norvège,

¹ Règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le règlement (CEE) n° 295/91.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Europese Verordening nr. 261/2004¹ bepaalt de gemeenschappelijke regels inzake compensatie van en bijstand aan de passagiers bij instapweigering, annulering of langdurige vertraging van een vlucht (recht op terugbetaling of op alternatief vervoer, verzorging). In die gevallen genieten de passagiers specifieke compensatierechten.

De verordening vervangt Verordening (EEG) 295/91 en heft ze op, waarbij in considerans 3 ervan het volgende wordt aangestipt: "het aantal passagiers aan wie tegen hun wil de toegang tot een vlucht wordt geweigerd [, blijft] te hoog, evenals het aantal passagiers dat wordt getroffen door annuleringen zonder voorafgaande waarschuwing en door langdurige vertragingen". Artikel 16.1 van Verordening nr. 261/2004 bepaalt het volgende: "Elke lidstaat wijst een instantie aan die verantwoordelijk is voor de handhaving van de verordening.". In België wordt die bevoegdheid uitgeoefend door de cel Passagiersrechten van het Directoraat-generaal Luchtvaart (DGLV) van de Belgische Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer.

Bij niet-naleving van de krachtens Verordening nr. 261/2004 vastgestelde passagiersrechten beveelt het DGLV de klagers aan om hun eis in eerste instantie te richten tot de betrokken luchtvaartmaatschappij of tot de luchthaven. Als de luchtvaartmaatschappij niet binnen een redelijke termijn (6 à 8 weken) antwoordt of als het antwoord niet bevalt, onderzoekt het DGLV de klacht en probeert het tot een minnelijke regeling te komen.

Het DGLV is echter niet in alle gevallen bevoegd om de verordening te doen naleven. De klacht van de passagier kan dus worden verworpen, waarbij die passagier wordt doorverwezen naar een andere nationale instantie of naar het gerecht.

Het DGLV is bevoegd voor:

- de vluchten vertrekkend van luchthavens gelegen op het Belgische grondgebied;
- de vluchten vertrekkend van een luchthaven in een derde land (dat wil zeggen een land buiten het grondgebied van de Europese Unie, Noorwegen, IJsland of

¹ Verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 295/91.

de l'Islande ou de la Suisse), si le transporteur aérien est un transporteur communautaire.

Si la plainte du passager entre dans les conditions de prise en charge par la DGTA, celle-ci prend contact avec la compagnie aérienne concernée. La compagnie est tenue de donner une réponse dans un délai de neuf semaines.

Le nombre annuel de ces plaintes en Belgique est loin d'être anecdotique: 2700 plaintes par an, en moyenne. Toutes ne sont pas recevables aux conditions décrites mais toutes reçoivent une réponse. 3635 plaintes ont été reçues en 2020 mais ce nombre anormalement élevé est lié aux conséquences de la pandémie: vols annulés, espace aériens fermés, etc. Depuis lors, il est à noter que la pandémie est considérée comme une "circonstance extraordinaire" qui n'aurait pas pu être évitée et qui exempte les compagnies aériennes de certaines de leurs obligations pour les cas d'annulation des vols. Le plaignant peut cependant toujours contester cet argument en Justice.

Dans tous les cas, si aucune solution amiable ne peut être trouvée entre la compagnie aérienne et le passager, celui-ci devra saisir un tribunal; cela n'est pas rare; le règlement 261/2004 précité suscite en effet de nombreuses questions qui nécessitent souvent une décision de Justice: "Le règlement n° 261/2004 constitue [...] un véritable laboratoire pour la Cour de justice, qui a dû répondre à de nombreuses questions préjudicielles relatives notamment à la compétence des cours et tribunaux, au délai d'action ainsi qu'aux circonstances extraordinaires derrière lesquelles les transporteurs aériens peuvent se retrancher pour échapper au paiement de l'indemnité prévue"².

Le règlement 261/2004 précité ne prévoit pas de délai de prescription applicable aux actions en justice. La Cour de justice de l'Union Européenne a ainsi établi ce qui suit: "Il s'ensuit que le délai dans lequel les actions ayant pour objet d'obtenir le versement de l'indemnité prévue aux articles 5 et 7 du règlement n° 261/2004 doivent être intentées est déterminé par le droit national de chaque État membre, pour autant que ces modalités respectent les principes d'équivalence et d'effectivité."³.

² De Smet, V., Kesteloot, J.P. et Botticelli, S., "Questions spéciales en matière de droits des passagers", Journal for International Trade and Transport Law (IHT), 2018/2, p. 231-285

³ C.J.U.E., 22 novembre 2012, aff. C-139/11, Joan Cuadrench Moré contre Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, n° 26, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=130243&mode=>.

Zwitserland), met als bestemming een luchthaven die is gevestigd op het Belgische grondgebied, indien de luchtvaartmaatschappij die de vlucht uitvoert, een communautaire luchtvaartmaatschappij is.

Indien de klacht van de passagier aan de voorwaarden voor behandeling door het DGLV voldoet, neemt die instantie contact op met de betrokken luchtvaartmaatschappij. De maatschappij is verplicht om binnen een termijn van negen weken een antwoord te verstrekken.

In België is het jaarlijkse aantal van dergelijke klachten verre van anekdotisch: gemiddeld 2 700. Ze zijn weliswaar niet allemaal ontvankelijk onder de beschreven voorwaarden, maar ze krijgen wel allemaal een antwoord. In 2020 werden 3 635 klachten ontvangen, maar dat abnormaal hoge aantal houdt verband met de gevolgen van de pandemie: geannuleerde vluchten, gesloten luchtruim enzovoort. Sindsdien wordt de pandemie immers beschouwd als een 'buitengewone omstandigheid' die niet had kunnen worden voorkomen en die de luchtvaartmaatschappijen vrijstelt van sommige van hun verplichtingen bij annulering van vluchten. De klager kan dat argument echter altijd in rechte betwisten.

Indien geen enkele minnelijke schikking kan worden getroffen tussen de luchtvaartmaatschappij en de passagier, zal die laatste de zaak in elk geval bij een rechtbank aanhangig moeten maken. Dat gebeurt wel vaker, want Verordening nr. 261/2004 doet tal van vragen rijzen die dikwijls een gerechtelijke beslissing vereisen: "*Le règlement n° 261/2004 constitue [...] un véritable laboratoire pour la Cour de justice, qui a dû répondre à de nombreuses questions préjudicielles relatives notamment à la compétence des cours et tribunaux, au délai d'action ainsi qu'aux circonstances extraordinaires derrière lesquelles les transporteurs aériens peuvent se retrancher pour échapper au paiement de l'indemnité prévue.*"².

Verordening nr. 261/2004 stelt geen verjaringstermijn in voor de rechtsvorderingen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft aldus het volgende voor recht verklaard: "*Il s'ensuit que le délai dans lequel les actions ayant pour objet d'obtenir le versement de l'indemnité prévue aux articles 5 et 7 du règlement n° 261/2004 doivent être intentées est déterminé par le droit national de chaque État membre, pour autant que ces modalités respectent les principes d'équivalence et d'effectivité.*"³.

² De Smet, V., Kesteloot, J.P. en Botticelli, S., "QUESTIONS SPÉCIALES EN MATIÈRE DE DROITS DES PASSAGERS", JOURNAL FOR INTERNATIONAL TRADE AND TRANSPORT LAW (IHT), 2018/2, blz. 231-285.

³ HvJEU, 22 november 2012, zaak C-139/11, Joan Cuadrench Moré v. Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV, nr. 26, zie <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=130243&mode=>.

En droit belge, les actions dérivant d'un contrat de transport aérien sont régies par le Code de droit économique qui prévoit, dans son Livre X, à l'article 49, alinéas 3 et 4 que: "Les actions nées du contrat de transport des personnes, à l'exception de celles qui résultent d'un fait qualifié par la loi pénale, sont prescrites par un an. La prescription court à partir du jour où s'est produit le fait qui donne lieu à l'action en justice."

Ce délai d'un an est le plus court de l'Union européenne. À titre de comparaison, ce délai est de 2 ans aux Pays-Bas, de 3 ans en Allemagne, de 5 ans en France, de 6 ans en Grande-Bretagne et même de 10 ans au Luxembourg. Le plus grand nombre des pays européens prévoient, quant à eux, un délai de 3 ans.

Un an, c'est insuffisant au regard de la lenteur des différentes étapes de la procédure que nous venons de décrire. Lorsque les passagers qui s'estiment lésés s'adressent à la DGTA, qui dans certains cas n'est pas compétente, ces passagers ont déjà perdu plusieurs semaines, voire plusieurs mois, à tenter d'obtenir une réponse de la compagnie aérienne qui ne leur renseigne pas nécessairement ce délai de prescription d'un an. Si la plainte est prise en charge par la DGTA, de nombreuses semaines peuvent à nouveau s'écouler puisque des rappels sont parfois utiles et que plusieurs échanges sont souvent nécessaires.

Des plaignants ont d'ailleurs déjà essayé de contester ce délai d'un an lors d'actions en justice sur la base de l'argument selon lequel une infraction au règlement 261/2004 précité constituait une infraction pénale et qu'elle n'était donc prescrite qu'au bout de 5 ans. Le 11 juin 2021, la Cour de Cassation s'est prononcée en la matière⁴.

Les violations des obligations imposées par le règlement 261/2004 précité constituent des infractions pénales qui peuvent être sanctionnées en vertu de l'article 32 de la loi du 27 juin 1937⁵ et sur la base desquelles une action civile ou pénale peut être intentée dans les délais de prescription de droit commun des infractions, ou dans un délai de cinq ans. Cependant, une telle infraction ne peut exister que lorsque le transporteur aérien refuse de manière injustifiée de donner suite à une demande d'indemnisation formulée par le passager en temps utile (nous soulignons) lorsque le vol est annulé ou retardé. Ce qui n'était pas le cas dans l'affaire concernée.

In het Belgisch recht worden de uit een contract tot luchtvervoer voortvloeiende rechtsvorderingen geregeld bij het Wetboek van economisch recht, dat in Boek X, artikel 49, derde en vierde lid, het volgende bepaalt: "De rechtsvorderingen ontstaan uit de overeenkomst van personenvervoer, met uitzondering van die welke volgen uit een strafbaar feit, verjaren door verloop van één jaar. De verjaring loopt van de dag waarop het feit dat tot de rechtsvordering aanleiding geeft, zich heeft voorgedaan."

Die termijn van één jaar is de kortste in de Europese Unie. Ter vergelijking: hij bedraagt 2 jaar in Nederland, 3 jaar in Duitsland, 5 jaar in Frankrijk, 6 jaar in Groot-Brittannië en zelfs 10 jaar in Luxemburg. In de meeste Europese landen geldt echter een termijn van 3 jaar.

Eén jaar is onvoldoende gezien de traagheid van de verschillende stadia van de zojuist beschreven procedure. Tegen de tijd dat de zich benadeeld geachte passagiers zich wenden tot het DGLV – dat in sommige gevallen niet bevoegd is – hebben zij al verscheidene weken of zelfs maanden verloren met pogingen om een antwoord te krijgen van de luchtvaartmaatschappij, die hen niet noodzakelijk op de hoogte brengt van de verjaringstermijn van één jaar. Indien de klacht door het DGLV in behandeling wordt genomen, kunnen opnieuw vele weken opgaan aan – soms nuttige – herinneringen en – vaak noodzakelijke – uitwisselingen.

Klagers hebben trouwens al geprobeerd om die termijn van één jaar in het kader van hun rechtsvordering te betwisten. Ze voerden aan dat een inbreuk op Verordening nr. 261/2004 een strafrechtelijk misdrijf is en dus pas na vijf jaar verjaart. Op 11 juni 2021 heeft het Hof van Cassatie zich daarover uitgesproken.⁴

Schendingen van de bij Verordening nr. 261/2004 opgelegde verplichtingen zijn strafrechtelijke misdrijven die kunnen worden gestraft krachtens artikel 32 van de wet van 27 juni 1937⁵, op grond waarvan een burgerlijke of strafrechtelijke vordering kan worden ingesteld binnen de gemeenrechtelijke verjaringstermijnen van de misdrijven, dan wel binnen een termijn van vijf jaar. Van een dergelijk misdrijf kan echter alleen sprake zijn wanneer de luchtvaartmaatschappij bij annulering of vertraging van de vlucht onterecht weigert gevolg te geven aan een te gepasten tijde [onderstreping door de indiener] door de passagier geformuleerd compensatieverzoek. Dat was in voormelde zaak niet het geval.

⁴ Cour de cassation - Arrêt nr. C.20 0185.N du 11 juin 2021.

⁵ Loi du 27 juin 1937 portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne.

⁴ Hof van Cassatie – Arrest nr. C.20 0185.N van 11 juni 2021.

⁵ Wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 November 1919, betreffende de regeling der Luchtvaart.

Étendre le délai de prescription augmenterait donc la sécurité juridique pour toutes les parties. Le ministre de la Mobilité est d'ailleurs favorable à cette extension: "En Europe, les délais de prescription varient beaucoup, la Belgique en ayant un parmi les plus courts. Vu la nécessité préalable d'un dépôt de plainte auprès de la compagnie aérienne et le délai de réponse, je relayerai la proposition d'extension de la prescription."⁶.

La diversité des délais d'action au niveau européen ainsi que la pluralité des juridictions compétentes en général, pourrait entraîner un *forum shopping* pour les passagers. De plus, pour les transporteurs aériens, cette disparité des délais rend plus difficile la gestion du contentieux lié au règlement n°261/2004 précité. Il nous apparaît donc adéquat de fixer le délai de prescription à 3 ans, comme dans le plus grand nombre des pays européens.

Josy ARENS (Les Engagés)
Catherine FONCK (Les Engagés)
Vanessa MATZ (Les Engagés)
Maxime PRÉVOT (Les Engagés)
Georges DALLEMAGNE (Les Engagés)

Een verlenging van de verjaringstermijn zou dan ook de rechtszekerheid voor alle partijen vergroten. De minister van Mobiliteit is trouwens voor die verlenging gewonnen: "De verjaringstermijnen lopen sterk uiteen in Europa, België is een van de landen met de kortste verjaringstermijn. Aangezien er vooraf een klacht moet worden ingediend bij de luchtvaartmaatschappij en rekening houdend met de termijn voor een antwoord, zal ik het voorstel om de verjaringstermijn te verlengen aan mijn collega's voorleggen."⁶.

De verscheidenheid aan Europese termijnen om een rechtsvordering in te stellen, alsook de veelheid aan bevoegde jurisdicties in het algemeen, kunnen de passagiers aanzetten tot *forum shopping*. Bovendien maken die uiteenlopende termijnen het voor de luchtvaartmaatschappijen moeilijker om geschillen in verband met Verordening nr. 261/2004 te behandelen. Het lijkt de indiener dan ook passend om de verjaringstermijn op 3 jaar vast te stellen, zoals in de meeste Europese landen.

⁶ Question V55022772C. Réponse adressée par M. Georges Gilkinet à M. Josy ARENS, à lire dans le compte-rendu analytique de la commission de la Mobilité de la Chambre des représentants du 18 janvier 2022, CRABV 55 COM 659, page 14.

⁶ Vraag V55022772C. Antwoord van de heer Georges Gilkinet aan de heer Josy Arens, dat te lezen staat in het beknopt verslag van de commissie voor Mobiliteit, Overheidsbedrijven en Federale Instellingen d.d. 18 januari 2022, CRABV 55 COM 659, blz. 14.

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article X.49 du Code de droit économique, inséré par la loi du 15 avril 2015, dans le 3^e alinéa, les mots "un an" sont remplacés par les mots "trois ans".

10 février 2022

Josy ARENS (Les Engagés)
Catherine FONCK (Les Engagés)
Vanessa MATZ (Les Engagés)
Maxime PRÉVOT (Les Engagés)
Georges DALLEMAGNE (Les Engagés)

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel X.49, derde lid, van het Wetboek van economisch recht, ingevoegd bij de wet van 15 april 2015, wordt het woord "één" vervangen door het woord "drie".

10 februari 2022