

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.565 van 24 januari 2023
in de zaak A. 226.846/IX-9463**

In zake: Marc DUQUET
woonplaats kiezend te 9040 Sint-Amandsberg
Paviljoenweg 13

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door:

1. de minister van Ambtenarenzaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Emmanuel Jacubowitz
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. de staatssecretaris voor Begroting
3. de staatssecretaris voor Digitalisering

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 december 2018, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van Selor van 11 oktober 2018 houdende het niet-slagen van Marc Duquet voor de module ‘*écrire français administratif connaissance suffisante*’ in het kader van het taalcertificaat overeenkomstig artikel 12 van het koninklijk besluit van 8 maart 2001 ‘tot vaststelling van de voorwaarden voor het uitreiken van de bewijzen omtrent de taalkennis voorgeschreven bij artikel 53 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken samengevat op 18 juli 1966’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De eerste vertegenwoordiger van de verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van

wederantwoord ingediend ten aanzien van de eerste vertegenwoordiger van de verwerende partij en een toelichtende memorie ten aanzien van de overige vertegenwoordigers van de verwerende partij.

Eerste auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de eerste vertegenwoordiger van de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 december 2022.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij en advocaat Adrien Neyrinck, die *loco* advocaat Emmanuel Jacobowitz verschijnt voor de eerste vertegenwoordiger van de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Verzoeker is adviseur in het Nederlandse taalkader bij de federale overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie.

Op 19 juni 2017 schrijft hij zich in voor de taaltest Frans, bedoeld in artikel 12 van het koninklijk besluit van 8 maart 2001 ‘tot vaststelling van de voorwaarden voor het uitreiken van de bewijzen omtrent de taalkennis voorgeschreven bij artikel 53 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken samengevat op 18 juli 1966’.

De taaltest bestaat uit de volgende vier modules:

- eerste module: luisteren
- tweede module: lezen
- derde module: spreken
- vierde module: schrijven

Voor iedere module is een minimumscore van 60/100 vereist.

Verzoeker behaalt een voldoende score voor de eerste, tweede en derde module van de test, maar behaalt voor de vierde module 50/100.

Op vraag van verzoeker deelt Selor per e-mail van 12 maart 2018 het feedbackrapport mee.

Op 18 september 2018 neemt verzoeker opnieuw deel aan de schriftelijke module van de taaltest. Verzoeker behaalt opnieuw 50/100.

Met een e-mail van 11 oktober 2018 wordt aan verzoeker meegedeeld dat hij niet geslaagd is voor de vierde module. Dit is de bestreden beslissing.

Op 12 oktober 2018 bezorgt Selor aan verzoeker het feedbackrapport en een kopie van de door verzoeker afgelegde test.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Enig middel aangevoerd in het inleidend verzoekschrift

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker steunt een enig middel in zijn inleidend verzoekschrift op de schending van het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Verzoeker betoogt dat er een kennelijke wanverhouding bestaat tussen het motief en de inhoud van de bestreden beslissing. Hij meent dat “de administratieve overheid een beslissing neemt die dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon, dat het niet denkbaar is dat een andere zorgvuldig en redelijk handelende administratieve overheid in dezelfde omstandigheden tot deze besluitvorming zou komen”.

De bestreden beslissing steunt namelijk op “één enkel motief” – “les sauts de ligne systématiques nuisent à la fluidité du discours” – dat niets met de taal zelf te maken heeft, maar “uitsluitend met het niet altijd passend gebruik van de gereedschappen van het tekstverwerkingsprogramma”. Deze zeer beknopte motivering is onredelijk en buiten alle proportie met de beslissing ‘niet geslaagd’.

Voorts blijkt uit het feedbackrapport dat verzoeker voor drie van de vier gehanteerde criteria aan het vereiste niveau voldoet. Aangezien (i) die drie criteria werkelijk verband houden met de taal zelf, (ii) het feedbackrapport uitdrukkelijk vermeldt dat taalfouten die de verstaanbaarheid van de boodschap niet ernstig hinderen niet negatief worden geëvalueerd en (iii) verzoeker slechts voor een subcriterium een negatieve opmerking kreeg, ziet verzoeker niet in hoe die enkele negatieve opmerking in redelijkheid en evenredigheid kan resulteren in een negatieve eindscore. Taalfouten die verzoeker bij het afleggen van de taalttest heeft gemaakt die de verstaanbaarheid van de boodschap niet ernstig hinderen,

worden voor de overige drie criteria uitdrukkelijk niet negatief geëvalueerd, terwijl het niet gepast gebruik van de regeleindes (tekstdoorloop) in de concrete test van verzoeker volgens Selor een vlotte lezing in dergelijke mate belemmert dat het eindresultaat toch negatief wordt.

Het onredelijk en disproportioneel karakter van de beslissing wordt nog versterkt, nu (i) de taaltest wordt afgenomen met een specifiek daartoe ontworpen tekstverwerkingsprogramma dat enkel de basisfuncties inzake tekstopmaak bevat en (ii) Selor in de voorbeelden van examenvragen voor de module ‘schrijven’ zelf niet consequent omgaat met de regeleindes/tekstdoorloop.

5. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat op de verwerende partij een materiële- en formelemotiveringsplicht rust, die vereisen dat concreet en precies de redenen worden opgegeven waarom hij het vereiste niveau niet behaalde. De verwerende partij moet daarbij zorgvuldig, redelijk en evenredig handelen. Verzoeker werd op grond van slechts één motief niet geslaagd verklaard. De andere motieven die de verwerende partij in de memorie van antwoord aanhaalt – zoals de ontwikkeltips in het feedbackrapport – zijn geen motieven maar gevolgen van de beslissing dat niet voldaan is aan het vereiste niveau. Bovendien zijn deze ontwikkeltips in tegenspraak met de motivering van de beslissing. Zo wordt als tip gegeven: “Verbindingswoorden of -uitdrukkingen gebruiken die in de context geschikt zijn”, terwijl de beslissing expliciet vermeldt: “Le candidat organise le texte avec clarté et utilise les connecteurs adéquats pour structurer son message.”

Voorts herhaalt verzoeker in essentie zijn eerdere argumentatie.

Beoordeling

6. In het inleidend verzoekschrift voert verzoeker de schending aan van het redelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Hij geeft een – correcte – theoretische uiteenzetting van die algemene beginselen van behoorlijk

bestuur. In de toelichting bij het middel wijst hij er telkens op waarom een en ander volgens hem afwijkt van het normale beslissingspatroon van een zorgvuldig en redelijk handelend bestuur, zodat het redelijkheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel zijn geschonden.

In zoverre verzoeker in zijn memorie van wederantwoord dan voor het eerst gewag maakt van een schending van de materiële- en de formelemotiveringsplicht, gaat hij het kader te buiten van het middel zoals dat ondubbelzinnig werd aangevoerd en ontwikkeld in het inleidend verzoekschrift. Het gaat dan ook om een nieuw middel, minstens om een nieuwe grondslag van het enige middel, hetgeen niet op ontvankelijke wijze voor het eerst in een memorie van wederantwoord kan worden aangevoerd.

In die mate is het middel niet ontvankelijk.

7. Dit gegeven impliceert dat verzoeker geacht moet worden de motieven van de beslissing niet aan kritiek te onderwerpen. Het redelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel kunnen immers maar geschonden heten in de wanverhouding tussen, eensdeels, de inhoud en de draagwijdte van de genomen beslissing en, anderdeels, de motieven waarop ze werkelijk steunt – waarbij die motieven ter beoordeling van het middel noodzakelijk geacht moeten worden feitelijk juiste en in rechte aanvaardbare motieven te zijn, zo niet zou immers niet de aangevoerde onredelijkheid, maar wel het gebrek aan materiële draagkracht ter discussie moeten staan.

8. Er zij voorts aan herinnerd dat de Raad van State als wettigheidsrechter niet, als ware hij een beroepsinstantie, een eigen appreciatie vermag te geven van de antwoorden die een kandidaat heeft gegeven in een taalexamen en die eigen beoordeling vervolgens in de plaats stellen van die van het bestuur.

De Raad van State is in de uitoefening van zijn wettigheidsstoezicht slechts bevoegd om na te gaan of deze overheid bij haar beoordeling de haar toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, namelijk of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

De Raad kan op grond van de aangevoerde schending van het redelijkheidsbeginsel slechts tot vernietiging van de voor het examen gegeven beoordeling overgaan indien de wijze waarop de verwerende partij de deelnemer heeft beoordeeld onredelijk is en zou doen blijken van een kennelijke beoordelingsfout. Het redelijkheidsbeginsel is geschonden, indien verzoeker aantoont dat het voor elke naar kennis en kunde redelijk bekwame en naar feitelijk optreden redelijk handelende jury ten enenmale ondenkbaar is, dat zij hem de gegeven quotering zou toebedelen voor het geleverde antwoord.

Daarenboven geldt het vermoeden van deskundigheid van de leden van een examencommissie. Deze veronderstelde deskundigheid biedt normaliter de nodige waarborgen tegen onredelijke beoordelingen. Het valt dan ook aan verzoeker toe om die deskundigheid op geloofwaardige wijze aan het wankelen te brengen.

9. Zoals verzoeker opmerkt, bestaat het elf bladzijden tellende feedbackrapport grotendeels uit algemene uitleg over het verloop van de taaltest. Dat betekent echter niet dat de feedback verzoeker niets kan leren over zijn prestatie of geen deel zou zijn van de rechtens vereiste feitelijke grondslag van de beslissing.

Zo heeft verzoeker kunnen lezen dat Selor hem de volgende score heeft toegewezen “[o]p basis van de evaluaties per criterium en de vastgelegde beslissingsregel”:

“B2+ 50%

De prestatie was ontvankelijk maar voldoet niet aan de vereisten om voor deze module te slagen.”

Het vereiste minimum om te slagen is de categorie B2++, wat overeenstemt met een score van 60%.

Voorts leert verzoeker uit het rapport welke criteria worden gehanteerd. Eén ervan is het criterium ‘organisatie van de boodschap/het discours’. Dit criterium wordt in het feedbackrapport als volgt beschreven:

“Gebruikte middelen om het discours te articuleren (instrumenten voor cohesie & verbindingswoorden/uitdrukkingen), complexiteit van de structuur en de logica.
Vorm, presentatie van de tekst/het discours, tekstconventies.”

Het feedbackrapport somt vervolgens ook telkenmale de “beslissingsregel” op voor de vier criteria afzonderlijk. Voor het criterium ‘organisatie van de boodschap/het discours’ luidt dit:

“De kandidaat legt moeiteloos verbanden en levert een duidelijke en coherente boodschap.
Hij onderscheidt duidelijk essentiële punten en details en illustreert zijn woorden met voorbeelden.”

De prestatie van verzoeker voor dit criterium “situeert zich onder de verwachting”, aldus het feedbackrapport. Hij krijgt het niveau B1 toegekend.

Verzoeker krijgt volgende “ontwikkeltips”:

- “• Verbindingswoorden of -uitdrukkingen gebruiken die in de context geschikt zijn
- Zinnen/ideeën onderling verbinden wanneer het nodig is en dit door hun volgorde, belang of de verbanden (tijd of logische verbanden) expliciet te maken.
- De overgangen naar een nieuw idee of naar een nieuw thema expliciet maken.
- De tekst in delen en paragrafen onderverdelen, en dit op een logische manier die afgestemd is op te behandelen vragen
- De structuur van de tekst ook visueel verduidelijken, bijvoorbeeld door titels of andere lay-out-elementen te gebruiken
- In de tekst zelf de overgangen en verbanden uitleggen (je niet beperken tot een lijst met opsommingstekens).”

Ten slotte kan verzoeker nog volgende “Gepersonaliseerde opmerkingen” lezen:

“Message / discours:

Le candidat organise le texte avec clarté et utilise les connecteurs adéquats pour structurer son message, mais les sauts de ligne systématiques nuisent à la fluidité du discours.

Qualité des phrases:

Le candidat varie les structures. Les erreurs d’accord (« les marchés public ») et de structure (« les sous-traitants seront obligés de prouver, non seulement, leurs capacités techniques, mais encore qu’ils respectent (...) »), non systématiques, ne nuisent pas à la compréhension du message.

Mots & lexique:

Le lexique professionnel est précis et adéquat.

Orthographe:

Les erreurs ne nuisent pas à la compréhension du message (« naturellement », « par exemple » ...).”

10. Uit het geheel van deze informatie moet verzoeker in staat zijn te begrijpen aan welke criteria zijn tekst is getoetst en hoe die criteria zijn ingevuld. Uit de gepersonaliseerde opmerkingen leert hij dat hij volgens de jury taal- en schrijffouten heeft gemaakt. Inzonderheid over de boodschap leert verzoeker dat de “fluidité du discours” (de vlotheid van het discours) volgens de jury negatief geïmpacteerd wordt door de “sauts de ligne systématiques” (de systematische regelafbrekingen).

11. Van de kandidaat wordt op het vlak van “discours” verwacht dat hij een duidelijke en coherente boodschap brengt, essentiële punten duidelijk onderscheidt en zijn woorden met voorbeelden illustreert. Ook de “ontwikkeltips”, alhoewel opgevat als algemene ontwikkelpunten, leren welke aspecten de jury heeft onderzocht bij de prestatie. Zo staat de beoordeling van ‘organisatie van de boodschap/het discours’ in verband met de structuur van de boodschap, de lay-out ervan, de toegankelijke lectuur van verbanden en overgangen en zo meer.

De Raad van State valt verzoeker niet bij, als hij die invulling van dit criterium niet als een aspect van de schrijfvaardigheid en taalvaardigheid

in de module ‘schrijven’ ziet, doch enkel opvat als een technisch aspect van tekstverwerking. Het is voor een schrijftest niet onredelijk dat een jury niet enkel kijkt naar de woordenschat van de kandidaat, de spelling en de kwaliteit van de zinnen, maar ook naar het “grotere geheel”, namelijk de structuur en inkleding van het discours en de organisatie van de boodschap.

12. Verzoeker kon voorafgaand aan het indienen van zijn verzoekschrift beschikken over zijn geschreven tekst en over het feedbackrapport met de hiervóór vermelde informatie. Hij wist dus wat van hem werd vereist.

De jury situeert de prestatie van verzoeker beneden de verwachting.

Verzoeker geeft een verkeerde uitleg aan het criterium ‘organisatie van de boodschap/het discours’, door het te reduceren tot een tekstverwerkingsprobleem, maar hij toont niet de onwettigheid ervan aan in de hiervóór geciteerde invulling die eraan is gegeven.

Hij betwist niet dat 50% voor het criterium ‘organisatie van de boodschap/het discours’ volstaat om ook als eindoordeel 50% toe te kennen.

Als het feedbackrapport vermeldt dat verzoeker beneden de verwachtingen presteert, dan betekent dit dat hij *in globo* niet voldoet aan de vastgelegde beslissingsregels om 60% te behalen. Dit betekent, zoals de verwerende partij opmerkt in de memorie van antwoord, dat de jury oordeelde dat verzoeker “er net niet in slaagde om in voldoende mate verbanden te leggen, een duidelijke en coherente boodschap te leveren, essentiële punten en details te onderscheiden en [zijn] woorden met voorbeelden te illustreren”.

De enige kritiek die verzoeker in wezen aanbrengt ten bewijze van het onredelijke van die beoordeling, steunt echter enkel op een te strikte lezing van een gepersonaliseerde opmerking en op de niet onderbouwde veronderstelling dat zijn prestatie alleen op dit “subcriterium” benedenmaats is.

De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord tegen:

“Wanneer men de afgelegde test [...] bekijkt in het licht van voormelde opmerkingen en beschrijvingen, volgt uit een kritische lezing inderdaad dat de verzoekende partij goed gebruik maakt van een aantal logische connectoren, maar dat de tekstuele consistentie van het eindresultaat ondermaats is. Zij heeft de neiging om simpelweg de informatie en de structuur op te sommen. De alinea's worden vervolgens vaak gereduceerd tot een of twee zinnen. De tekst van de verzoekende partij getuigt niet van de constructie van complexere alinea's, noch van een uitgesproken tekstuele voortgang.

Het is bijgevolg niet onbegrijpelijk hoe de verwerende partij, gelet op de concrete gegevens, tot de bestreden beslissing is gekomen.”

Verzoeker slaagt er niet in dit te weerleggen.

Verzoeker toont aldus niet aan – zijn prestatie stellend tegenover de vastgelegde beslissingsregels – dat de jury, waarvan eraan herinnerd mag worden dat zij vermoed wordt beslagen te zijn, in redelijkheid niet tot het eindresultaat van 50% mocht komen, omdat geen enkele naar kennis en kunde redelijk bekwame en naar feitelijk optreden redelijk handelende jury hem die score zou geven voor de geleverde prestatie in functie van de vastgelegde beslissingsregels.

13. Een schending van het redelijkheidsbeginsel of het evenredigheidsbeginsel is door verzoeker niet aangetoond.

14. Aan voormelde conclusie wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat een specifiek tekstverwerkingsprogramma moest worden gebruikt, noch door het feit dat de overheid in haar voorbeelden van examenopgaven op de website zelf niet consequent zou omgaan met de geregleindes of tekstdoorloop. Geen van beide heeft immers een weerslag op de inhoudelijke prestatie van verzoeker.

15. Het middel, voor zover ontvankelijk, is ongegrond.

B. Middel aangevoerd in de laatste memorie

Uiteenzetting van het middel

16. In zijn laatste memorie voert verzoeker in de volgende bewoordingen een nieuw middel aan:

“B. Middel van openbare orde

6. Gelet op het ongunstig advies van het auditoraat ziet verzoeker zich genoodzaakt om een middel van openbare orde op te werpen, namelijk schending van de bestuursstaalwet^[...] (de bij koninklijk besluit van 18 juli 1966 gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken). Selor is een centrale dienst in de zin van de bestuursstaalwet. Overeenkomstig artikel 41, § 1, van deze wet maken de centrale diensten gebruik van de taal waarvan de betrokkene zich heeft bediend. Overeenkomstig artikel 42 stellen de centrale diensten de akten, getuigschriften, verklaringen, machtigingen en vergunningen in die van de drie talen waarvan de belanghebbende particulier het gebruik vraagt.

Aangezien de vraag tot motivering van verzoeker^[...] in het Nederlands was gesteld, diende de motivering ook in het Nederlands te zijn gesteld. De motivering van de bestreden beslissing van Selor werd evenwel in de Franse taal gesteld.”

In een voetnoot wijst verzoeker erop dat middelen van openbare orde “in elke stand van de procedure [kunnen] worden opgeworpen, zelfs ambtshalve”.

Beoordeling

17. Verzoeker was bij het instellen van zijn beroep tot nietigverklaring niet enkel op de hoogte van het bestaan van enkele Franstalige zinnen in zijn feedbackrapport, hij heeft ze ook geciteerd in zijn inleidend verzoekschrift en in zijn memorie van wederantwoord om er inhoudelijk grieven aan te ontleen.

Luidens zijn laatste memorie ziet verzoeker zich dan “genoodzaakt” om de schending van de bestuurstaalwet aan te voeren “[g]elet op het ongunstig [verslag] van het auditoraat”.

Aldus stelt de Raad van State vast voor de situatie te zijn gesteld waarin “het aanvoeren van dat middel door de verzoekende partij voorkomt een duidelijke schending van de loyale procesvoering te zijn, die een substantiële tekortkoming uitmaakt aan het normale en behoorlijke verloop van het onderzoek van het beroep” (Raad van State, algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak, nr. 238.588 van 20 juni 2017).

18. Het middel is alleen reeds om die reden niet ontvankelijk, zonder dat moet worden onderzocht of verzoeker wel het bij artikel 14, § 1, tweede lid, RvS-Wet vereiste belang heeft bij een nietigverklaring op deze grond.

V. Substitutie

19. Verzoeker vraagt dat de Raad van State, met toepassing van artikel 36, § 1, tweede lid, RvS-Wet, het tussen te komen arrest in de plaats stelt van de bestreden beslissing en hem geslaagd verklaart voor de module ‘schrijven’ en hem het overeenstemmende taalcertificaat toekent.

20. Aangezien de verwerping van de middelen betekent dat dit arrest niet inhoudt dat de overheid een nieuwe beslissing moet nemen, is er geen grond om in te gaan op de door verzoeker gevraagde substitutie.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep en het verzoek tot substitutie.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20

euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de eerste vertegenwoordiger van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vierentwintig januari tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren