

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**  
**LE PRÉSIDENT DE LA VIII<sup>e</sup> CHAMBRE**  
**A R R Ê T**

n° 263.272 du 13 mai 2025

A. 235.387/VIII-11.883

En cause :           **A.S.**,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Michel KAISER et Sacha HANCART, avocats,  
boulevard Louis Schmidt 56  
1040 Etterbeek,

contre :

**l'État belge**, représenté par :

1. la ministre en charge de la fonction publique,
  2. le directeur général de la direction générale Recrutement et Développement du service public fédéral Stratégie et Appui,
- ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Philippe SCHAFFNER, avocat,  
avenue Brugmann 451  
1180 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 3 janvier 2022, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du Selor du 3 novembre 2021 lui attribuant le résultat de 50,00/100 au module "*Schrijven Nederlands Administratie Voldoende kennis*", dans le cadre d'une tentative d'obtention de son certificat linguistique "article 12", du vendredi 22 octobre 2021 à 13h ».

*II. Procédure*

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Erik Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 23 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 mai 2025 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Sacha Hancart, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Hélène Debaty, *loco* M<sup>e</sup> Philippe Schaffner, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

### *III. Faits*

1. Le requérant est agent statutaire au SPF Justice. Il appartient au rôle linguistique français.

Il souhaite faire la preuve de la connaissance suffisante de la « seconde langue » (du cadre bilingue) au sens de l'article 43, § 3, alinéa 3, des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966. Selon cette même disposition, cette preuve doit être rapportée devant un jury constitué par le directeur général de la direction générale Recrutement et Développement du service public fédéral Stratégie et Appui (ex SELOR), au moyen d'un examen linguistique.

Le contenu de cet examen linguistique est déterminé par l'article 12, § 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 8 mars 2001 'fixant les conditions de délivrance des certificats de connaissances linguistiques prévus à l'article 53 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative coordonnées le 18 juillet 1966'. Cette disposition est rédigée comme suit :

« § 1<sup>er</sup>. L'examen linguistique visé à l'article 43, § 3, alinéa 3, des lois coordonnées, porte sur :

1° la compréhension à l'audition de messages usuels ;

- 2° la compréhension à la lecture de textes usuels ;
- 3° la production de textes écrits corrects, à l'exclusion de traductions ;
- 4° la capacité de tenir une conversation sur un sujet lié à la fonction et la capacité de s'exprimer oralement de manière aisée sur un sujet lié à la fonction ».

Pour réussir cet examen linguistique, l'article 16bis, § 5, alinéa 1<sup>er</sup>, du même arrêté royal impose au candidat d'obtenir au minimum six dixièmes des points dans chacune des épreuves.

Le requérant aurait déjà réussi trois des quatre épreuves. Il ne lui resterait donc plus qu'à réussir celle concernant « la production de textes écrits corrects, à l'exclusion de traductions ».

Les textes produits lors de cette épreuve (la « prestation ») sont évalués sur la base de quatre critères : organisation du message/discours, qualité des phrases, mots et lexiques, orthographe.

Pour la définition des niveaux de compétence de bilinguisme, la partie adverse utilise l'échelle des six niveaux européens de bilinguisme comprenant les six degrés suivants (par ordre croissant) : A1, A2, B1, B2, C1 et C2. Il fait également usage de la possibilité offerte par le Cadre européen de référence pour les langues de subdiviser chacun de ces niveaux en huit catégories exprimées à l'aide de signes – ou +.

Pour le module que doit encore réussir le requérant, la catégorie minimum à atteindre est B2++ avec un score de 60 %. Le résultat final est exprimé par ces deux données (la catégorie et le score).

2. Le 15 juin 2021, le requérant passe l'épreuve « *Schrijven Voldoende kennis NL* ». Il obtient un résultat final correspondant à la catégorie de compétence linguistique B2+ (« niveau d'entrée ») avec un score de 50 %.

Sur sa demande, la partie adverse lui communique le rapport de *feedback* de son évaluation.

Il en ressort que la performance du requérant a été jugée en-dessous de celle attendue pour le critère « orthographe », alors que pour les autres critères (« organisation du message/discours », « qualité des phrases » et « mots et lexique »), il a été jugé que sa performance correspondait à celle attendue.

3. Le 22 octobre 2021, le requérant passe à nouveau cette épreuve et obtient le même score de 50 %.

La décision attribuant ce résultat constitue l'acte attaqué.

Il ressort du rapport de *feedback*, que cette fois c'est pour le critère « qualité des phrases » que sa performance est insuffisante, alors que pour les autres critères, celle-ci correspond à celle attendue.

4. Le requérant introduit une plainte interne en application de l'article 59 du Règlement d'ordre intérieur du directeur général Recrutement et Développement du SPF Stratégie et Appui relatif aux sélections et aux examens linguistiques.

En réponse à sa plainte, il lui est précisé qu'à l'instar des autres candidats, il a été évalué par deux experts linguistes dûment sélectionnés sur base de leurs qualifications et de leur expérience et dûment formés aux tests et aux méthodes d'évaluation linguistiques de BOSA, et que les contenus des tests et les méthodes d'évaluation (en ce compris, les critères d'évaluation, les indicateurs d'évaluation, les indicateurs décrivant les différents niveaux, la règle décisionnelle) ont été conçus et validés en collaboration étroite avec le comité scientifique de BOSA, complété par un panel de linguistes issus de plusieurs universités et développés selon les pratiques européennes en la matière. Il est encore informé que nonobstant ce qui précède, le jury d'experts a été invité à fournir un aperçu plus approfondi des erreurs justifiant l'attribution de la catégorie B1 pour le critère « qualité des phrases » et que cette analyse (à mettre en perspective avec la description du critère en cause) lui est communiquée sous la forme d'un « *feedback* plus approfondi ».

#### *IV. Moyen unique*

##### *IV.1. Thèse de la partie requérante*

###### *IV.1.1. La requête en annulation*

Le moyen est « pris de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des principes généraux de bonne administration de l'obligation de motivation matérielle, du raisonnable et de la proportionnalité ainsi que de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, en ce que, l'acte attaqué procède d'une erreur de correction et présente une incohérence manifeste dans la correction de l'épreuve, en comparaison avec celle qui s'est déroulée le 15 juin 2021, alors que, première branche, aucun élément lié à la matière et à la production du requérant lors de l'examen ne justifie le maintien d'une note globale de 50 % similaire et une descente du niveau B2 à B1 pour la catégorie "qualité des phrases", et alors que, deuxième

branche, aucune justification adéquate lors de la communication de la décision litigieuse ne permet de comprendre la position de la partie adverse ».

Quant à la première branche, le requérant soutient en substance que pour se préparer à l'épreuve litigieuse, il a tenu compte des remarques qui lui avaient été communiquées dans le *feedback* de l'épreuve précédente. C'est donc, selon lui, un texte amélioré qu'il a produit et il ne comprend pas pourquoi, pour son évaluation quant au critère de la « qualité des phrases », il a pu descendre du niveau B2 au niveau B1.

Il ne trouve, dans la comparaison entre les deux *feedback*, aucune réponse à ses interrogations. Au contraire, selon lui, le *feedback* de l'épreuve litigieuse montre que seuls des problèmes liés à l'utilisation du genre néerlandais (de/het) ou à la structure des phrases et des verbes demeuraient tandis que plus aucune remarque n'était formulée sur la confusion entre certains adverbess pronominaux, sur des problèmes de conjugaison ni sur l'utilisation de « gaan + infinitif » au lieu de « zullen + infinitif ».

Il indique ne pas avoir davantage trouvé de réponse dans le *feedback* approfondi qu'il a reçu à la suite de sa plainte. Au contraire, il a constaté que les phrases indiquées dans le *feedback* approfondi comme erronées figuraient déjà dans son texte produit lors de l'épreuve précédente.

Puisque, selon le lui, le nombre d'erreurs relevant du critère d'évaluation « structure des phrases » avait diminué et que le niveau général dans cette compétence avait augmenté entre juin et octobre 2021, un jury prudent et diligent aurait dû lui reconnaître, pour ce critère d'évaluation, *a minima*, le niveau de compétence linguistique B2. L'autorité a donc, d'après lui, non seulement manqué à son devoir de prudence, mais également commis une erreur manifeste d'appréciation.

Dans une seconde branche, en substance, il soutient que l'épreuve litigieuse consistait en un examen pratique et non théorique et qu'il ne s'agissait donc pas de questions de connaissance au sujet desquelles le jury n'aurait disposé d'aucun pouvoir d'appréciation. Tout au contraire, le jury disposait, selon lui, d'un très large pouvoir d'appréciation en sorte qu'une motivation formelle limitée à la communication de points ne peut être considérée comme suffisante. Il ajoute que cela est d'autant plus vrai qu'il a produit un texte similaire (ou amélioré à plusieurs égards) par rapport à celui qu'il avait produit lors de l'épreuve précédente, ce qui nécessitait donc une motivation plus développée (que l'on ne retrouve d'après lui ni dans l'acte attaqué ni dans le premier *feedback* ni dans le *feedback* plus approfondi).

#### VI.1.2. *Le mémoire en réplique*

Sur la première branche, le requérant observe que « l'évaluation d'un niveau de langue ne constitue pas un simple examen de connaissance où l'on peut effectivement oublier des informations d'une tentative à l'autre, si l'étude n'a pas été rafraîchie ». Par conséquent, il allègue que le fait d'avoir été précédemment (et du reste assez récemment) déclaré d'un certain niveau doit avoir une incidence en cas de nouvelle évaluation et que, par ailleurs, la différence d'appréciation entre les deux jurys ne peut être qualifiée de minime. Il expose être loin de la ressentir comme étant « minime » puisqu'elle a eu comme conséquence de le faire échouer à l'épreuve.

Quant à la deuxième branche, il réitère que la prise de connaissance des deux *feedback* ne lui a pas permis de comprendre les raisons de son échec. Au contraire, elle n'a fait, selon lui, que renforcer son incompréhension. Il réaffirme que l'évaluation de la maîtrise d'une langue ne consiste pas en un test de connaissance, car une telle évaluation est beaucoup plus subjective et, d'un évaluateur à l'autre, l'exigence ne portera pas nécessairement sur les mêmes points. Il relève que le dossier ne comprend pas de grille de correction alors que c'est souvent le cas en présence d'une épreuve de connaissance. Il allègue qu'en réalité l'attribution d'un pourcentage de points dans l'épreuve litigieuse n'a pu se faire qu'après que le jury a porté une appréciation globale pour le critère considéré (et non l'inverse). Il en conclut qu'il s'agissait donc bien d'apprécier des aptitudes davantage que des réponses à des questions de connaissance pure.

#### IV.1.3. *Le dernier mémoire de la partie requérante*

Le requérant soutient que l'organisation des examens repose sur une erreur manifeste d'appréciation car l'absence d'une grille de cotation plus détaillée a permis à deux jurys différents d'attribuer une même note sur la base de deux critères différents sans justification raisonnable pour une même épreuve. Il estime qu'une autorité normalement prudente et diligente aurait fixé des critères d'évaluation dans le règlement d'ordre intérieur et aurait assuré l'organisation de modalités d'attribution permettant une comparabilité entre les épreuves.

Il soutient également que la partie adverse manque de démontrer que les modalités prévues à l'article 54 du règlement d'ordre intérieur sont respectées.

En se référant au *vade-mecum* de la Commission permanente de contrôle linguistique à l'intention des communes et des CPAS relatif à la procédure des

examens linguistiques, dont il reconnaît qu'il n'est pas applicable en l'espèce, il allègue que ces recommandations permettent de rencontrer les exigences relatives à la motivation formelle des actes administratifs.

Enfin, il réitère que la motivation détaillée avancée par la partie adverse ne permet pas de comprendre les différences d'appréciation entre les deux jurys d'examen respectifs des deux épreuves qu'il a passées successivement.

## VI.2. *Appréciation*

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable. Il peut ainsi être admis qu'une motivation soit plus succincte sur certains points lorsque ceux-ci sont bien connus par l'administré et que celui-ci ne les a pas contestés lors du déroulement de la procédure administrative. De même, il est admis que l'autorité administrative ne donne pas les motifs de ses motifs de sorte qu'elle n'est pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte. Le juge peut par ailleurs avoir égard aux éléments contenus dans le dossier administratif qui en constituent le prolongement. Enfin, l'obligation de motivation formelle découlant de la loi du 29 juillet 1991 suppose, en principe, que la motivation soit exprimée dans l'acte lui-même. Il est toutefois admis que la motivation soit faite par référence à un autre document pour autant, soit que la substance du document référé soit rapportée dans l'acte, soit que le destinataire ait eu connaissance de ce document au plus tard au moment où l'acte lui est notifié.

Il est par ailleurs de jurisprudence constante que le résultat d'une épreuve de connaissance est en principe suffisamment motivé formellement par l'indication de points. Il en va ainsi également lorsqu'il s'agit d'une épreuve qui porte sur la connaissance d'une langue et ce, même s'il s'agit d'une épreuve consistant à la rédaction d'un texte, dès lors que celui-ci est apprécié au regard de l'usage correct ou non de la langue. Il est toutefois requis que les points attribués reposent sur une correcte appréciation de la connaissance requise, laquelle doit

ressortir de la correction de l'épreuve effectuée par l'examineur, correction qui doit être accessible au candidat. Il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation de la connaissance d'une matière déterminée, telle que la connaissance d'une langue, à celle de l'examineur mais seulement de contrôler si l'examineur n'a pas manifestement commis une erreur en attribuant sa note au candidat.

En l'espèce, le requérant considère que c'est erronément qu'il a été considéré qu'il n'avait pas atteint le niveau de connaissance requis du néerlandais écrit, pour le motif qu'il avait déjà passé l'épreuve précédemment et qu'il avait à cette occasion obtenu pour un critère, celui de la qualité des phrases, une meilleure note que celle qui lui a été attribuée par l'acte attaqué

La circonstance qu'il a obtenu une moins bonne note lors de la seconde épreuve pour le critère « qualité des phrases » ne traduit pas nécessairement une erreur d'appréciation des correcteurs, dès lors que, par hypothèse, une épreuve de connaissance ne porte pas sur la totalité des connaissances que le requérant est censé avoir acquises, de telle sorte que, même si son niveau de connaissances n'a pas diminué, il se peut qu'un candidat à une épreuve obtienne une moins bonne note lors d'une épreuve suivante s'il commet des erreurs qu'il n'a pas été amené à commettre lors de l'épreuve précédente ou qu'il est simplement moins performant le jour de cette seconde épreuve pour quelque raison que ce soit.

Le requérant soutient toutefois qu'en se fondant sur les *feedback* qu'il a reçus de la part des examinateurs, il y a des erreurs qu'il a commises lors de la première épreuve qu'il n'a plus commises lors de la seconde épreuve, à savoir des erreurs consistant dans la confusion de certains adverbess pronominaux, des problèmes de conjugaison et « l'utilisation du "gaan + infinitif" au lieu du "zullen + infinitif" ». Il en conclut que puisqu'il a commis moins d'erreurs relevant du critère d'évaluation « qualité des phrases », il ne pouvait pas obtenir une moins bonne note pour ce critère lors de la seconde épreuve.

Lors de la première épreuve, il a été fait part au requérant des remarques suivantes :

#### « KWALITEIT VAN DE ZINNEN

*Er zijn bijvoorbeeld nog wat problemen met het genus (het afgifte, onze management, geen specifiek opleiding), zinsbouw-woordvolgorde (Ter beginnen (sic!) denk ik dat de stagiair zal de verschillende mailboxen beheren/want meer dan de veiligheidsmachtiging, we moeten ook een "need to know" hebben/Ook tijdens de vergadering zal hij nooit aan de besluitvorming kunnen deelnemen, slechts passief kunen bijwonen), een paar vervoegingsproblemen "gaan + infinitief" ipv "zullen+infinitief om de Onvoltooid Toekomende Tijd te vormen,*

verwarring tussen “aangezien” (= voegwoord) en “gezien” (voorzetsel). “daarvoor” en “daartoe” (voornaamwoordelijke bijwoorden) ».

Lors de la seconde épreuve, les remarques ont été les suivantes :

« KWALITEIT VAN DE ZINNEN

*Nog te veel onnauwkeurigheden voor dit niveau. Genus: een nieuwe integratietraject; een betere imago; dezelfde idee/ zinstructuur en werkwoorden : Toen ik aan het begon was, was er geen specifieke opleiding voorzien welk het problematisch was (Toen ik (aan het werk ?) begon, was er geen opleiding voorzien. Dat was heel problematisch); Dit geef (geeft); Gezien de gevoeligheid van de collegiale vergaderingen, zal de stagiair ook nooit aan de besluitvorming kunnen deelnemen, slechts passief kunnen bijwonen (en de vergadering slechts passief kunnen bijwonen) ».*

Il ressort de la comparaison de ces deux commentaires qu'un certain nombre de remarques, non contestées par le requérant, ont été faites quant à la qualité des phrases, aussi bien à la suite de la première épreuve qu'à la suite de la seconde épreuve. Le fait que certaines des remarques n'apparaissent plus dans le commentaire de la seconde épreuve ne signifie pas que les correcteurs qui ont attribué une note insatisfaisante lors de la seconde épreuve ont commis une erreur manifeste d'appréciation. Ce constat peut en effet tout autant aboutir à la conclusion que lors de la première épreuve, ces remarques auraient pu conduire les correcteurs de cette épreuve à considérer que le requérant n'avait pas atteint le niveau de performance attendu pour ce critère. En d'autres mots, même à considérer que des erreurs moins importantes auraient été commises lors de la seconde épreuve, cela ne signifie pas pour autant que les correcteurs de cette épreuve, qui n'étaient pas liés par l'appréciation faite lors de la première épreuve, auraient fait preuve d'une sévérité excessive. Les remarques qu'ils ont formulées à l'égard de la seconde épreuve quant à la qualité des phrases du texte produit à cette occasion par le requérant, remarques qui ne sont pas contestées par celui-ci, peuvent raisonnablement justifier une note insatisfaisante pour ce critère. Il n'est pas démontré que, ce faisant, ils auraient commis une erreur manifeste d'appréciation.

Quant aux griefs formulés pour la première fois dans le dernier mémoire quant à l'organisation des examens, ils auraient pu l'être dès la requête. Ils sont dès lors tardifs et, partant, irrecevables.

Le moyen unique n'est pas fondé.

#### *V. Indemnité de procédure*

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure « au montant de base de 700 euros ». Il y a lieu de faire droit à sa demande en indexant toutefois ce

montant conformément à l'arrêté royal du 22 juin 2022 'relatif à l'indexation de l'indemnité de procédure visée à l'article 67 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État'.

**PAR CES MOTIFS,  
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>.**

La requête est rejetée.

**Article 2.**

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 13 mai 2025, par la VIII<sup>e</sup> chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,  
Valérie Vanderpère,

président de chambre,  
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux