

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.181 van 30 januari 2025
in de zaak A. 241.377/VII-42.423**

In zake : M.A.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Zouhaier Chihaoui
kantoor houdend te 1083 Ganshoren
Landsroemlaan 40
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Justitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ine De Cneudt
kantoor houdend te 3054 Vaalbeek (Oud-Heverlee)
Maurits Noëstraat 145
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 februari 2024, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de Federale Overheidsdienst Justitie, dienst Voogdij, van 9 februari 2024 waarbij wordt beslist verzoeker te beschouwen als ouder dan 18 jaar en dat verzoeker geen voogd zal krijgen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en een administratief dossier ingediend.

Eerste auditeur Marijke Van Limbergen heeft een verslag opgesteld overeenkomstig artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van

23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 november 2024, om 14 uur.

Kamervoorzitter Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sehrish Raja, die *loco* advocaat Zouhaier Chihaoui, verschijnt voor verzoeker, en advocaat Filip Stouthuysen, die *loco* advocaat Ine De Cneudt verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Marijke Van Limbergen 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 komt België binnen en hij wordt op 1 februari 2024 als niet-begeleide minderjarige vreemdeling aangemeld door de dienst Vreemdelingenzaken bij de dienst Voogdij. Hij heeft verklaard van Keniaanse nationaliteit te zijn en geboren te zijn op 20 januari 2007. De dienst Vreemdelingenzaken uit twijfel over verzoekers voorgehouden leeftijd.

In het Militair Hospitaal Koningin Astrid te Neder-Over-Heembeek ondergaat verzoeker op 5 februari 2024 een medisch onderzoek om na te gaan of hij al dan niet de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. De arts besluit dat verzoeker “op datum van 05-02-2024 een leeftijd heeft van ouder dan 18 jaar waarbij 24,4 jaar een minimumleeftijd is”.

Op 9 februari 2024 beslist de dienst Voogdij verzoeker te beschouwen als ouder dan 18 jaar en dat verzoeker geen voogd zal krijgen. Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker werpt in een enig middel de schending op van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van administratieve bestuurshandelingen’, van “de verplichting dat elke administratieve handeling gebaseerd moet zijn op exacte, relevante en ontvankelijke gronden”, en van “de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de plicht tot grondigheid”. Hij licht dit als volgt toe:

“[...]

De artikelen 1, 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen luiden als volgt:

[...]

Wat betreft de toepassing van deze bepalingen, stelt de Raad van State als volgt vast:

«Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif doit faire l’objet d’une motivation formelle, laquelle consiste en l’indication, dans l’acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. La motivation doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier que la décision a été précédée d’un examen des circonstances de l’espèce. L’entendue nécessaire de la motivation dépend des circonstances dans lesquelles la décision est prise. L’objectif poursuivi par l’obligation de motivation formelle est, du point de vue de l’administré, de lui permettre de connaître immédiatement les motifs qui sous-tendent la décision qui le concerne et d’ainsi pouvoir apprécier en pleine connaissance de cause l’opportunité de contester cette décision.» (Vrij[e] vertaling: Om te voldoen aan de eisen van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, moet elke administratieve handeling worden gemotiveerd. Deze motivering bestaat uit de vermelding, in de handeling zelf, van de juridische en feitelijke overwegingen die aan de beslissing ten grondslag liggen. De motivering moet duidelijk, volledig, nauwkeurig en adequaat zijn om belanghebbenden in staat te stellen te controleren of de beslissing vooraf is gegaan door een onderzoek van de specifieke omstandigheden. De vereiste omvang van de motivering hangt af

van de omstandigheden waarin de beslissing wordt genomen. Het doel van de verplichting tot formele motivering is, vanuit het oogpunt van de betrokkene, om hem onmiddellijk de redenen te laten kennen die aan de beslissing die hem betreft ten grondslag liggen, zodat hij de gelegenheid heeft om de beslissing op grondige wijze te betwisten met volledige kennis van zaken.).

[...]

Op grond van de zorgplicht - een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur - *« aucune décision administrative ne peut être régulièrement prise sans que son auteur ait, au préalable, procédé à un examen complet et détaillé des circonstances de l'affaire sur laquelle il entend se prononcer »*. Dit principe *« oblige dès lors l'autorité à effectuer une recherche minutieuse des faits, à récolter tous les renseignements nécessaires à la prise de décision et à prendre en considération tous les éléments du dossier, afin de pouvoir prendre la décision en pleine connaissance de cause, après avoir raisonnablement apprécié tous les éléments utiles à la résolution du cas d'espèce »*. (Vrij[e] vertaling: 'Geen enkel administratief besluit kan regelmatig worden genomen zonder dat de auteur ervan voorafgaandelijk een grondig en gedetailleerd onderzoek heeft verricht naar de omstandigheden van de zaak waarover hij zich wil uitspreken.' Dit principe 'verplicht de autoriteit dan ook om een grondig onderzoek van de feiten uit te voeren, alle nodige informatie te verzamelen voor het nemen van een beslissing en alle elementen van het dossier in overweging te nemen, zodat de beslissing met volledige kennis van zaken kan worden genomen, nadat alle relevante elementen op een redelijke wijze zijn geëvalueerd om het specifieke geval op te lossen.').

[...]

De verzoeker is inderdaad het onderwerp van een administratieve handeling, aangezien de tegen hem genomen beslissing een individuele juridische handeling is die afkomstig is van een administratieve autoriteit, namelijk de Voogdijdienst. Evenzo heeft de betreffende administratieve handeling wel degelijk juridische gevolgen voor hem, aangezien hij niet langer wordt beschouwd als een niet-begeleide minderjarige vreemdeling (NBMV) en daarom niet langer kan profiteren van de wettelijke beschermingen die uit deze hoedanigheid voortvloeien.

Deze administratieve handeling wijkt af van de vereisten die voortvloeien uit de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, zoals geïnterpreteerd in de rechtspraak van de Raad van State, doordat de handeling aangeeft te zijn gebaseerd op een test waaraan de verzoeker zou zijn onderworpen om zijn leeftijd te bepalen.

Desalniettemin verklaart de beslissing niet welk type test is gebruikt, aangezien er veel verschillende tests bestaan en hun betrouwbaarheid kan variëren.

De dienst Voogdij vermeldt eenvoudigweg dat:

'We hebben een medische test georganiseerd om te controleren of u jonger of ouder dan 18 jaar bent. Deze test vond plaats in het Militair Hospitaal Koningin Astrid.

Het besluit van de test: ‘Analyse van deze gegevens geeft mijn insziens aan dat [M.A.] op datum van 05-02-2024 een leeftijd heeft van ouder dan 18 jaar waarbij 24,4 jaar een minimumleeftijd is.’

De medische test toont aan dat u ouder dan 18 jaar bent.

We aanvaarden uw document niet en baseren ons op het resultaat van de medische test.’

Echter, de noodzaak om te weten welk type test is gebruikt, is essentieel om de leeftijdsbepaling te betwisten, aangezien de betrouwbaarheid varieert afhankelijk van het type test dat is gebruikt. In dit verband onthult het rapport van Aditus van november 2022 [...] het volgende:

‘Experts within the field recognize that medical examinations – such as the use of X-rays to examine skeletal (bone) and dental maturity, the use of other methods of imaging bone development (MRI) and physical examination – are not able to determine the age of a person with sufficient precision, since they disregard environmental, socioeconomic and ethnographic factors that can play an important role in bone and dental growth. These methods are particularly unreliable for persons between 15 and 20 years of age given the lack of official valid reference data for people from non-Western countries with different ethnic backgrounds.

Experts assert that hand-wrist X-rays are not at all informative; wrist scans present risks for children being misclassified as adults and overall more than one third of assessments are wrong. These methods ‘were simply not designed to assess disputed chronological age – they were prepared for medical use in diagnosing and monitoring disorders of growth. Moreover, the use of medical examinations to perform age assessment involves strong ethical concerns, particularly relating to the free and informed consent of the person subject to the age assessment procedure as well as the use of radiation without any medical purpose or benefit.

With regards to the Tanner Whitehouse method as used in this procedure, experts concluded that this is not a reliable method by which the age of a child or young person can be accurately assessed since the maturity ‘age’ from an X-ray does not necessarily translate to the same chronological age. Based on these findings, the UN Committee on the Rights of the Child declared that X-ray evidence lacks precision, has a wide margin of error and is therefore unsuitable for use as the sole method of assessing the chronological age of a young person who claims to be a minor.

In EUROCEF v. France, the ECSR analyzed the use of bone testing to determine the age of unaccompanied children in France and found a violation of Article 17 (1) of the ESC. In particular, the ECSR considered the use of such medical tests to be highly contested because they are unreliable and undermine children’s dignity and physical integrity.

It is an established principle, underlined by EASO amongst other entities, that when this method is used, the margin of error should be clearly indicated and taken into account by the forensic physician to apply the margin of error recognized by the scientific community as appropriate for X-ray evidence. In that regard, the UNCRC regularly found violations of the Convention when the margin of error was incorrectly applied or documented’. [...] (Vrij[e] vertaling: Experts binnen het vakgebied erkennen dat medische onderzoeken – zoals het gebruik van röntgenfoto’s om

skeletale (bot) en tandheelkundige volwassenheid te onderzoeken, het gebruik van andere methoden van beeldvorming van botontwikkeling (MRI) en lichamelijk onderzoek – niet in staat zijn om de leeftijd van een persoon met voldoende precisie te bepalen, aangezien ze geen rekening houden met omgevings-, sociaaleconomische en etnografische factoren die een belangrijke rol kunnen spelen bij de groei van botten en tanden. Deze methoden zijn met name onbetrouwbaar voor personen tussen 15 en 20 jaar oud gezien het gebrek aan officiële geldige referentiegegevens voor mensen uit niet-westerse landen met verschillende etnische achtergronden.

Experts stellen dat hand-pols röntgenfoto's helemaal niet informatief zijn; polsscans brengen risico's met zich mee dat kinderen verkeerd worden ingedeeld als volwassenen en over het algemeen is meer dan een derde van de beoordelingen fout. Deze methoden zijn 'eenvoudigweg niet ontworpen om de betwiste chronologische leeftijd te beoordelen – ze zijn voorbereid voor medisch gebruik bij het diagnosticeren en monitoren van groeistoornissen'. Bovendien brengt het gebruik van medische onderzoeken voor leeftijdsbepaling sterke etnische bezwaren met zich mee, met namen met betrekking tot de vrije en geïnformeerde toestemming van de persoon die onderworpen is aan de leeftijdsbepalingsprocedure, evenals het gebruik van straling zonder enig medisch doel of voordeel.

Met betrekking tot de Tanner Whitehouse-methode zoals gebruikt in deze procedure, hebben experts geconcludeerd dat dit geen betrouwbare methode is waarmee de leeftijd van een kind of jong persoon nauwkeurig kan worden beoordeeld, aangezien de volwassenheids 'leeftijd' uit een röntgenfoto niet noodzakelijkerwijs overeenkomt met dezelfde chronologische leeftijd.

Op basis van deze bevindingen heeft het VN-Comité voor de Rechten van het Kind verklaard dat röntgenbewijs gebrek aan precisie vertoont, een grote foutenmarge heeft en daarom ongeschikt is voor gebruik als enige methode om de chronologische leeftijd van een jong persoon die beweert minderjarig te zijn, te beoordelen.

In EUROCEF v. Frankrijk heeft het ECSR de analyse uitgevoerd van het gebruik van botonderzoek om de leeftijd van niet-begeleide kinderen in Frankrijk te bepalen en vond een schending van artikel 17 (1) van het EVRM. In het bijzonder beschouwde het ECSR het gebruik van dergelijke medische tests als zeer omstreden omdat ze onbetrouwbaar zijn en de waardigheid en lichamelijke integriteit van kinderen ondermijnen.

Het is een vastgesteld principe, benadrukt door EASO onder andere instanties, dat wanneer deze methode wordt gebruikt, de foutmarge duidelijk moet worden aangegeven en in aanmerking moet worden genomen door de forensisch arts om de foutmarge toe te passen die door de wetenschappelijke gemeenschap wordt erkend als passend voor röntgenbewijs. In dit verband heeft het VN-Comité voor de Rechten van het Kind regelmatig schendingen van het Verdrag vastgesteld wanneer de foutmarge verkeerd werd toegepast of gedocumenteerd).

Aangezien de betreffende beslissing niet aangeeft welk type test is gebruikt en gezien de eerdergenoemde rapporten aangeven dat bepaalde typen tests over het algemeen onbetrouwbaar zijn, is de beslissing niet volledig en nauwkeurig en voldoet deze dus niet aan de motiveringseisen zoals

voortvloeien uit de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

In deze omstandigheden betwist de verzoeker de wettigheid van deze beslissing, omdat deze hem niet in staat stelt te verzekeren dat het besluitvormingsproces voorafgegaan werd door een beoordeling van de omstandigheden van de zaak en hem uiteindelijk niet in staat stelt de gelegenheid om dit besluit aan te vechten naar behoren te beoordelen. Dientengevolge is het middel gegrond.”

Beoordeling

5. Wat het medisch onderzoek betreft, is de bestreden beslissing formeel afdoende gemotiveerd wanneer het resultaat van dat onderzoek in de beslissing wordt vermeld. Te dezen vermeldt de bestreden beslissing dat de dienst Vreemdelingenzaken twijfel heeft geuit over verzoekers voorgehouden leeftijd en geeft ze de conclusie van het leeftijdsonderzoek weer, waaruit blijkt dat verzoeker meer dan 18 jaar oud is. Het is niet vereist dat wordt aangegeven waarom verzoekers voorgehouden leeftijd in twijfel werd getrokken noch dat het verslag van het medisch onderzoek aan verzoeker werd meegedeeld alvorens de bestreden beslissing werd genomen. Bovendien maakt het verslag van het medisch onderzoek deel uit van het administratief dossier en vermeldt de bestreden beslissing uitdrukkelijk de mogelijkheid om dat verslag te raadplegen. Verzoeker voert niet aan en toont *a fortiori* niet aan dat hij er geen kennis van kon nemen.

Het enige middel is ongegrond wat betreft de voorgehouden schending van de formelemotiveringsplicht, zoals deze ook is vastgelegd in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

6. Uit het loutere feit dat de bestreden beslissing niet *in concreto* vermeldt welke medische tests werden uitgevoerd, leidt verzoeker tevens een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel af. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat het bestuur zijn beslissing op zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Dit impliceert dat de beslissing dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De overheid is onder

meer verplicht om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk te onderzoeken, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.

Naar luid van artikel 7, § 1, van de Voogdijwet laat de dienst Voogdij, indien hij twijfel koestert omtrent de leeftijd van de betrokken persoon, onmiddellijk een medisch onderzoek door een arts uitvoeren teneinde na te gaan of die persoon al dan niet jonger is dan 18 jaar. Artikel 7, § 2 van die wet bepaalt dat, indien uit het medisch onderzoek blijkt dat de betrokkene jonger is dan 18 jaar en mits voldaan is aan enkele voorwaarden, een voogd wordt aangewezen. Indien uit het medisch onderzoek blijkt dat de persoon in kwestie de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, dan vervalt de plaatsing onder de hoede van de dienst Voogdij van rechtswege. Het medisch onderzoek is aldus door de wet zelf ingesteld als ultiem bewijsmiddel om na te gaan of de betrokkene al dan niet de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt indien er twijfel is omtrent zijn leeftijd. Verzoekers kritiek dat de uitgevoerde medische onderzoeken niet concreet worden vermeld in de bestreden beslissing, houdt geen verband met het zorgvuldigheidsbeginsel doch met de formelemotiveringsplicht. Uit punt 5 *supra* blijkt de ongegrondheid van deze kritiek.

Verzoeker beperkt zich tot algemene kritiek aangaande medische leeftijdsonderzoeken, zonder in te gaan op de concrete vaststellingen en gevolgtrekkingen in de huidige zaak. Hij onderbouwt niet concreet dat het te dezen uitgevoerde onderzoek op ondeskundige wijze is verlopen en dat het resultaat van de leeftijdsanalyse onbetrouwbaar of niet correct is. Hij toont op die wijze niet aan dat het zorgvuldigheidsbeginsel werd geschonden doordat de bestreden beslissing is gesteund op een medisch onderzoek waarvan blijkt dat het door de wet zelf is voorzien.

Meer concreet blijkt dat de arts zich steunt op een meervoudig onderzoek, waarvan elk deelonderzoek, te weten een radiografie van de hand en pols, een radiografie van het sleutelbeen en een orthopantomogram, individueel wordt geïnterpreteerd en waarna een algemene conclusie wordt getrokken met de

eigenlijke leeftijdsschatting. Bij het bepalen in de bestreden beslissing of verzoeker al dan niet de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, is de eindconclusie van de arts op basis van die deelonderzoeken relevant en niet het resultaat van een afzonderlijk deelonderzoek. Die eindconclusie, en niet de conclusie van ieder deelonderzoek afzonderlijk, is derhalve ook bepalend voor de in artikel 7, § 3, van de Voogdijwet bedoelde “jongste leeftijd”. Bovendien blijkt dat de arts eventuele afwijkingen ten gevolge van genetische, etnische of andere factoren heeft opgevangen door, waar nodig, een standaarddeviatie te hanteren. De ondergrens van die deviatiefactor zal bijgevolg in aanmerking genomen worden voor de leeftijdsschatting. Te dezen gaat het dus op datum van 5 februari 2024 om “een leeftijd [...] van ouder dan 18 jaar waarbij 24,4 jaar een minimumleeftijd is”. De wetgever heeft met de medische leeftijdstest overigens niet de bedoeling gehad de exacte leeftijd van de betrokkene te laten achterhalen doch enkel uitsluitel te krijgen of de betrokkene al dan niet de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt.

Het enige middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep tot nietigverklaring.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 154 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op dertig januari tweeduizend vijftientig,
door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter
bijgestaan door	
Bryan Geerts,	toegevoegd griffier.

De griffier

De voorzitter

Bryan Geerts

Carlo Adams