RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 262.509 van 27 februari 2025
in de zaak A. 242.793/VII-42.627

In zake: B.I.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dimitri Vandenbroucke en Hannelore Bourry
kantoor houdend te 8940 Wervik
Steenakker 28
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. Verzoekster dient met een enig verzoekschrift op 22 augustus 2024 een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring in van de beslissing van de Federale Overheidsdienst Justitie, dienst Voogdij, van 8 augustus 2024 waarbij wordt beslist verzoekster te beschouwen als ouder dan 18 jaar en dat verzoekster geen voogd zal krijgen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota met opmerkingen en een administratief dossier ingediend.

Eerste auditeur Marijke Van Limbergen heeft een verslag opgesteld over het beroep tot nietigverklaring met toepassing van 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’, en over de vordering tot schorsing met toepassing van artikel 12 van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’.

Overeenkomstig artikel 26, § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State’, heeft de voorzitter van de VIIe kamer bij beschikking van 3 januari 2025 aan de partijen voorgesteld dat de zaak niet op een openbare terechtzitting wordt behandeld, tenzij één van de partijen hierom verzoekt.

Geen van de partijen heeft om een terechtzitting gevraagd.

Overeenkomstig bovenvermelde beschikking, werd het debat gesloten en werd de zaak in beraad genomen op 20 februari 2025.

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. Verzoekster komt België binnen en zij wordt op 1 juli 2024 als niet-begeleide minderjarige vreemdeling aangemeld door de dienst Vreemdelingenzaken bij de dienst Voogdij. Zij heeft verklaard van Somalische nationaliteit te zijn en geboren te zijn op 20 januari 2008.

Op 25 juli 2024 deelt de dienst Vreemdelingenzaken aan de dienst Voogdij mee dat verzoekster reeds om internationale bescherming heeft verzocht in Polen en dat verzoekster in Polen als meerderjarige geregistreerd staat met als geboortedatum 1 januari 2006. De dienst Vreemdelingenzaken vraagt om rekening te houden met deze informatie en “prioritair een leeftijdsonderzoek te organiseren voor betrokkene”.

In het Universitair Ziekenhuis Pellenberg te Leuven ondergaat verzoekster op 8 augustus 2024 een medisch onderzoek om na te gaan of zij al dan niet de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. De arts besluit dat verzoekster “op datum van 08-08-2024 een leeftijd heeft van 21,7 jaar met een standaarddeviatie van 2 jaar”.

Op 8 augustus 2024 beslist de dienst Voogdij verzoekster te beschouwen als ouder dan 18 jaar en dat zij geen voogd zal krijgen, waardoor de reeds voor verzoekster aangestelde voogd niet langer als haar voogd zal optreden. Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoekster werpt in een eerste middel de schending op van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, van de artikelen 3, § 2, eerste lid, 2°, 6, § 2, 1°, en 7, § 1, van Titel XIII, Hoofdstuk 6 ‘Voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen’ van de programmawet (I) van 24 december 2002 (hierna: voogdijwet), en van artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 december 2003 ‘tot uitvoering van Titel XIII, Hoofdstuk 6 ‘Voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen’ van de programmawet (I) van

24 december 2002’ (hierna: koninklijk besluit van 22 december 2003). Hij licht dit als volgt toe:

> “De uitdrukkelijke motiveringsplicht vervat in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen heeft tot doel de belanghebbende in kennis te stellen van de redenen waarom de desbetreffende administratieve overheid tot de bestreden beslissing is gekomen zodat de betrokkene in staat is te weten of het wenselijk is zich tegen die handeling te verweren met de middelen die het recht hem verschaft.
> In de akte moeten de juridische en feitelijke overwegingen worden vermeld die aan de bestreden beslissing ten grondslag liggen en deze moeten afdoende zijn, wat betekent dat de motivering pertinent en draagkrachtig moet zijn. Het eerste houdt in dat de redengeving duidelijk in verband moet staan met de bestreden beslissing, het tweede dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. De motivering van de bestreden beslissing bevat geen informatie over de aard van het onderzoek dat zij onderging.
> Artikel 3, § 2, eerste lid, 2° van Titel XIII, Hoofdstuk 6 ‘Voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen’ van de programmawet van 24 december 2002 bepaalt de Dienst Voogdij o.a. belast is met volgende taak:
> 2° overgaan tot identificatie van de niet-begeleide minderjarigen en, indien de staat van minderjarigheid wordt aangevochten, de leeftijd laten nagaan door middel van een medisch onderzoek, onder de voorwaarden bedoeld in artikel 7;
> Artikel 7 §1 van Titel XIII, Hoofdstuk 6 ‘Voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen’ van de programmawet van 24 december 2002 bepaalt:
> […].
> De bevoegdheid van Dienst Voogdij strekt zich niet uit tot het vaststellen van een nieuwe geboortedatum van de vreemdeling, anders dan wat hij verklaarde. Dit blijkt uit artikel 6, §2, 1° van de Voogdijwet en artikel 3 van het KB tot uitvoering van Hoofdstuk 6 van de Voogdijwet.
> Door te oordelen de verklaarde leeftijd niet in overweging te kunnen nemen, en te bepalen dat de verzoekster een leeftijd heeft van 21,7 jaar met een standaarddeviatie van 2 jaar, kent de bestreden beslissing verzoekster impliciet maar zeker een andere, fictieve geboortedatum toe.
> Op die manier overschrijdt Dienst Voogdij zijn bevoegdheid tot identificatie en verificatie van de verklaarde leeftijd van verzoekster.
> Verzoekster dient vast te stellen dat door de Dienst Voogdij geen medisch onderzoek werd uitgevoerd. De schending van artikel 7 §1 van Titel XIII, Hoofdstuk 6 ‘Voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen’ van de programmawet van 24 december 2002 staat dan ook vast.
> Uit de besteden beslissing kan geenszins afgeleid worden op welke wijze en op grond waarvan besloten kon worden dat verzoekster bovenvermelde

leeftijd heeft.
Op medisch vlak bestaan er (in theorie) diverse methodes om de leeftijd van een bepaalde persoon te onderzoeken. Een van de oudste methodes betreft het leeftijdsonderzoek via een röntgenfoto van de linker hand en de pols, op basis waarvan, aan de hand van de atlas van Greulich en Pyl, iemands zogenaamde skeletleeftijd wordt vastgesteld (de rijping of volgroeiing van het skelet), waaruit men vervolgens de reële (of zogeheten chronologische) leeftijd van de betrokkene inschat. Nauw hiermee verwant zijn de medische testen waarmee iemands (skelet)leeftijd wordt nagetrokken via een onderzoek van de gebitsontwikkeling (volgroeiing van de wijsheidstanden). Andere leeftijdsonderzoeken zijn veeleer gericht op de externe kenmerken van de lichaamsbouw in het algemeen of op de ontwikkeling van de secundaire geslachtskenmerken. Er zijn ook sociaalpedagogische leeftijdsonderzoeken, waarbij hoofdzakelijk via vraaggesprekken, gepeild wordt naar het intellectuele ontwikkelingsniveau, evenals de psychologische en emotionele maturiteit van een persoon.
Verzoekster heeft minstens het recht te weten aan welke onderzoeken zij onderworpen werd en welke methode hiervoor werd aangewend.
Bovendien wijst verzoekster erop dat er in de medische wereld heel wat bezwaren worden geuit bij het gebruik van de verschillende methodes om de leeftijd van een niet-begeleide minderjarige te bepalen.
Vooreerst dient erop gewezen te worden dat de leeftijdsonderzoeken geenszins ontwikkeld werden met de bedoeling om de reële leeftijd van een bepaalde persoon zo nauwkeurig mogelijk vast te leggen.
Bovendien dient er rekening gehouden te worden met een grote foutenmarge. Heel wat leeftijdsonderzoeken zijn geschraagd op onderzoeksgegevens vaak tientallen jaren geleden. Sindsdien verloopt de lichaamsontwikkeling van jongeren in het algemeen echter in een verhoogd tempo. Specifiek naar niet-begeleide minderjarige vreemdelingen toe stelt zich bovendien het probleem dat de ontwikkeling van de botstructuur mede afhangt van factoren die verband houden met de levenswijze, de voedingsgewoonten en vooral de etnische afkomst. Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van het gebit. Aangezien omzeggens alle medische leeftijdsonderzoeken (op basis van fysieke lichaamskenmerken) stoelen op onderzoeksgegevens omtrent de lichaamsontwikkeling van blanke Amerikaanse of Engelse jongeren uit de middenklasse en de biologische ontwikkeling van met name negroïde jongeren gemiddeld een sneller verloop kent, is het risico reëel dat men de leeftijd op basis van de thans gehanteerde onderzoeksgegevens onnauwkeurig vaststelt. Bijkomen zouden de (fysieke) leeftijdsonderzoeken in onvoldoende mate rekening houden met groeistoringen op grond van ondervoeding, of ziekte, of nog met het verrichten van zware (fysieke) arbeid en de invloed daarvan op de lichaamsontwikkeling.
De onderzoeksmethode houdt tevens onvoldoende rekening met de specifieke achtergrond van niet-begeleide buitenlandse minderjarigen, wordt ook geuit ten overstaan van het zogenaamd sociaal-pedagogische leeftijdsonderzoek.
Dergelijk onderzoek vereist allereerst en in nog sterkere mate dan hij lichamelijke leeftijdstesten, een kwaliteitsvolle communicatie tussen de

onderzoeker en de betrokken minderjarige, hetgeen bij niet-begeleide buitenlandse minderjarige er niet is.
Verzoekster stelt zich dan ook terecht de vraag hoe de verwerende partij zich kan baseren op leeftijdsonderzoeken waarvan de betrouwbaarheid door de medische wereld zelf in vraag wordt gesteld.
Verzoekster wijst er tenslotte op dat het medisch verslag niet werd gevoegd met de beslissing. Verzoekster kan onmogelijk achterhalen op welke manier de aangestelde dienst(en) tot hun conclusie zijn gekomen.
De schending van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen staat dan ook vast.
De redenen die worden aangegeven zijn noch voldoende noch afdoende gemotiveerd zodat er dient besloten te worden dat de beslissing de motiveringsplicht geschonden heeft."

Beoordeling

5. Wat het medisch onderzoek betreft, is de bestreden beslissing formeel afdoende gemotiveerd wanneer het resultaat van dat onderzoek in de bestreden beslissing wordt vermeld. Te dezen vermeldt de bestreden beslissing dat de dienst Vreemdelingenzaken twijfel heeft geuit over verzoeksters voorgehouden leeftijd en geeft ze de conclusie van het leeftijdsonderzoek weer, waaruit blijkt dat verzoekster "op datum van 08-08-2024 een leeftijd heeft van 21,7 jaar met een standaarddeviatie van 2 jaar". Het is niet vereist dat de bestreden beslissing eveneens aangeeft waarom verzoeksters voorgehouden leeftijd in twijfel werd getrokken, noch welke medische onderzoeken werden uitgevoerd. Evenmin is het vereist dat het verslag van het medisch onderzoek samen met de bestreden beslissing aan verzoekster wordt betekend. Bovendien bevindt het verslag van het medisch onderzoek, waarin wordt aangegeven welke onderzoeken zijn uitgevoerd en welke deviatiemarge wordt gehanteerd, zich in het administratief dossier en vermeldt de bestreden beslissing uitdrukkelijk de mogelijkheid om dat verslag te raadplegen. Verzoekster toont niet aan dat zij er geen kennis van heeft kunnen nemen.

6. Verzoeksters kritiek dat haar met de bestreden beslissing "een andere, fictieve geboortedatum" wordt toegekend waardoor de dienst Voogdij zijn bevoegdheid zou overschrijden, mist feitelijke grondslag. De bestreden beslissing

heeft niet het karakter van een leeftijdsbepaling (waarvoor immers de gewone rechtbanken en hoven bevoegd zijn) maar slechts van een leeftijdsschatting om na te gaan of verzoekster al dan niet in aanmerking komt voor de bescherming die is voorzien voor een niet-begeleide minderjarige vreemdeling.

Concreet bestaat het besluit van het medisch leeftijdsonderzoek hierin dat verzoeksters leeftijd op 8 augustus 2024 21,7 jaar is waarbij wegens het benaderend karakter van de leeftijdsschatting echter rekening moet worden gehouden met een deviatiemarge van 2 jaar, zodat verzoeksters leeftijd op die datum ook 19,7 jaar kon bedragen. In het licht hiervan heeft de verwerende partij dus noch de in het middel aangehaalde bepalingen van de voogdijwet noch artikel 3 van het koninklijk besluit van 22 december 2003 geschonden door verzoeksters leeftijd te schatten op meer dan 18 jaar en haar geen voogd toe te kennen.

7. Verzoekster weidt verder uit over de (on)betrouwbaarheid van het medisch onderzoek en de kritiek erop vanuit de medische wereld.

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. Het medisch onderzoek is 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. Verzoekster beperkt zich tot vage kritiek omtrent de betrouwbaarheid van dergelijk medisch onderzoek zonder evenwel in te gaan op de concrete vaststellingen van dat onderzoek. Zij toont derhalve geen schending aan van artikel 7, § 1, van de voogdijwet doordat de bestreden beslissing is gesteund op het resultaat van dergelijk onderzoek.

8. Het eerste middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

9. Verzoekster werpt in een tweede middel de schending op van artikel 2, tweede lid, van de voogdijwet en van artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK). Zij licht dit als volgt toe:

> "Verzoekster is de mening toegedaan dat er *in casu* sprake is van een schending van artikel 2, [tweede lid], van Titel XIII, Hoofdstuk 6 'Voogdij niet-begeleide minderjarige vreemdelingen' van de programmawet van 24 december 2002.
> Dit artikel bepaalt:
> 'Bij iedere beslissing die op de minderjarige betrekking heeft, vormen zijn belangen de eerste overweging'.
> Door de beslissing van de Dienst Voogdij wordt verzoekster behandeld als een meerderjarige. De bestreden beslissing heeft dan ook verstrekkende gevolgen.
> Verzoekster heeft in België asiel aangevraagd. De taak van de aangestelde voogd zal evenwel vroegtijdig worden beëindigd.
> Dit betekent dat deze voor verzoekster haar wettelijke taak slechts voor korte periode kan uitoefenen.
> Zo wordt verzoekster o.a. niet meer bijgestaan in de zoektocht naar elementen die haar minderjarigheid zouden kunnen bewijzen. Er zal er niet voor gezorgd worden dat verzoekster een adequate opvang krijgt, hangende de asielprocedure of mogelijk ook daar na nog. Voor de ontwikkeling van verzoekster is het vereist dat zij wel degelijk de nodige bijstand krijgt die de wet voor niet-begeleide minderjarigen voorziet.
> Het gebrek aan bijstand heeft voor verzoekster dus ernstige gevolgen en gaat in tegen haar belangen.
> Op deze wijze wordt de ontwikkeling een halt toegeroepen en de rechten van verzoekster definitief geschonden.
> In dit kader dient voormelde Omzendbrief nogmaals aangehaald te worden, in de mate dat deze stelt dat 'het fundamenteel principe van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de Rechten van het Kind (I.V.R.K.) van 20 november 1989 is dat voor alle beslissingen met betrekking tot kinderen, van welke instantie zij ook mogen uitgaan, 'het hoger belang van het kind de eerste overweging vormt'.
> Het is duidelijk dat de rechten van de minderjarige niet als doorslaggevende leidraad hebben gediend in de besluitvorming van de Dienst Voogdij.
> Dit maakt een schending uit van de internationaalrechtelijke regels, zoals het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de Rechten van het Kind, die hun neerslag vinden in voormelde Programmawet in haar artikel 479-2, §2 volgens hetwelk 'bij iedere beslissing die op de minderjarige betrekking heeft, vormen zijn belangen de eerste overweging'.

Art. 3 I.V.R.K. bepaalt :
‘Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.’
De schending van een internationaalrechtelijke regel is een grond tot nietigverklaring.”

Beoordeling

10. Daargelaten de vraag naar de directe werking van artikel 3 van het IVRK in het Belgische recht, blijkt uit de bestreden beslissing en het medisch onderzoek dat verzoekster meer dan 18 jaar oud is. Verzoekster toont de onwettigheid van deze vaststelling niet aan, zodat zij zich niet kan beroepen op die verdragsbepaling. Hetzelfde geldt voor wat artikel 2, tweede lid, van de voogdijwet betreft.

11. Het tweede middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

12. Verzoekster werpt in een derde middel de schending op van de artikelen 27 en 34 van de wet van 16 juli 2004 ‘houdende het Wetboek van internationaal privaatrecht’ (hierna: WIPR) en van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’. Zij licht dit als volgt toe:

“Overeenkomstig art. 34 Wetboek IPR wordt de staat van de persoon beheerst door het recht van de staat waarvan deze persoon de nationaliteit heeft. Gezien verzoekster Somalische is, dient Somalisch recht worden toegepast.
Verzoekster wijst erop dat zij een kopie van haar geboorte-akte, heeft voorgelegd.
Overeenkomstig art. 27 Wetboek IPR dient aan dit stuk bewijswaarde te

worden toegekend. Bovendien dient vastgesteld te worden dat door verwerende partij met betrekking tot deze documenten in haar bestreden beslissing niets stelt.
Verzoekster mag er in deze dan ook van uitgaan dat haar geboorte-akte niet alleen bewijswaarde bezit maar tevens primeert boven een leeftijdsonderzoek.
Bovendien dient vastgesteld te worden dat de verwerende partij in haar bestreden beslissing totaal niet motiveert waarom er met deze akte geen rekening zou gehouden kunnen worden.
In de akte moeten de juridische en feitelijke overwegingen worden vermeld die aan de bestreden beslissing ten grondslag liggen en deze moeten afdoende zijn, wat betekent dat de motivering pertinent en draagkrachtig moet zijn. Het eerste houdt in dat de redengeving duidelijk in verband moet staan met de bestreden beslissing, het tweede dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.
De motivering van de bestreden beslissing bevat geen informatie over de reden waarom er geen rekening kan gehouden worden met de voorgelegde akte."

Beoordeling

13. Wat de formelemotiveringsplicht betreft, kan worden verwezen naar de behandeling van het eerste middel *supra*.

14. Wat de beoordeling van de bewijswaarde van de hem voorgelegde stukken betreft, beschikt de dienst Voogdij over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid en is hij er niet toe gehouden verzoeksters verklaringen en documenten te laten primeren op de resultaten van het medisch onderzoek. Hiervoor kan, onder meer, worden gewezen op artikel 28, § 2 van het WIPR, naar luid waarvan het tegenbewijs van de door de buitenlandse overheid vastgestelde feiten mag worden aangebracht met alle middelen. Het resultaat van een medische leeftijdsschatting vormt dergelijk (tegen)bewijsmiddel.

In de mate dat verzoekster een schending opwerpt van artikel 34 van het WIPR, dient te worden opgemerkt dat met de bestreden beslissing niet de staat van de persoon wordt vastgesteld, doch dat ze enkel een schatting van verzoeksters leeftijd inhoudt om na te gaan of verzoekster al dan niet de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt.

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

V. Over de vordering tot schorsing

16. Deze zaak vereist slechts korte debatten zodat er grond is om toepassing te maken van artikel 93 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’. Er is bijgevolg geen grond meer om de vordering tot schorsing verder te onderzoeken.

BESLISSING

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

2. De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing.

3. Verzoekster 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 zevenentwintig februari tweeduizend vijfentwintig, 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**