

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.013 van 14 augustus 2025
in de zaak A. 243.805/VII-42.739**

In zake : A.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 23 december 2024, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de Federale Overheidsdienst Justitie, dienst Voogdij, van 25 oktober 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 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’.

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 31 maart 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 22 mei 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 9 oktober 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 15 augustus 2009.

Op 14 oktober 2024 informeert de dienst Vreemdelingenzaken de dienst Voogdij dat verzoekster reeds om internationale bescherming heeft verzocht in Duitsland onder een andere identiteit, namelijk [U.M.], geboren te Ethiopië op 22 september 1999. De dienst Vreemdelingenzaken uit twijfel over verzoeksters voorgehouden leeftijd en vraagt om “prioritair een leeftijdsonderzoek te organiseren voor betrokkene”.

In het Universitair Ziekenhuis Pellenberg te Leuven ondergaat verzoekster op 23 oktober 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 23-10-2024 een leeftijd heeft van 21,7 jaar met een standaarddeviatie van 2 jaar”.

Op 25 oktober 2024 beslist de dienst Voogdij verzoekster te beschouwen als ouder dan 18 jaar en dat verzoekster geen voogd zal krijgen. Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoekster 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 de bestuurshandelingen’ (hierna: wet van 29 juli 1991), 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”. Zij 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.').

[...]

Verzoekster is inderdaad het onderwerp van een administratieve handeling, aangezien de tegen haar 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 haar, aangezien ze 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 verzoekster zou zijn onderworpen om haar 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 Universitair Ziekenhuis Pellenberg (KU Leuven).

Het besluit van de test: ‘Analyse van deze gegevens geeft mijn inziens aan dat [A.A.] op datum van 23-10-2024 een leeftijd heeft van ouder dan 21,7 jaar met een standaarddeviatie van 2 jaar.’

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

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 ethische bezwaren met zich mee, met name 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 omstreven 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 verzoekster de wettigheid van deze beslissing, omdat deze haar niet in staat stelt te verzekeren dat het besluitvormingsproces voorafgegaan werd door een beoordeling van de omstandigheden van de zaak en haar uiteindelijk niet in staat stelt de gelegenheid om dit besluit aan te vechten naar behoren te beoordelen.

Dientengevolge is het middel gegrond.”

Beoordeling

5. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 verplichten de administratieve overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op “afdoende” wijze.

Het afdoend karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. De belangrijkste bestaansredenen van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

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 verzoeksters voorgehouden leeftijd en geeft ze de conclusie van het leeftijdsonderzoek weer, waaruit blijkt dat verzoekster meer dan 18 jaar oud is. Het is niet vereist dat wordt aangegeven welke

medische onderzoeken werden uitgevoerd noch dat het verslag van het medisch onderzoek aan verzoekster 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. Verzoekster voert niet aan en toont *a fortiori* niet aan dat zij er geen kennis van kon nemen.

Het enige middel is ongegrond wat betreft de voorgehouden schending van de formelemotiveringsplicht, zoals deze ook is vervat in de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991.

6. Uit het loutere feit dat de bestreden beslissing niet *in concreto* vermeldt welke medische tests werden uitgevoerd, leidt verzoekster 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 Titel XIII, Hoofdstuk 6 ‘Voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen’ van de programmawet (I) van 24 december 2002 (hierna: 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. Verzoeksters 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.

Verder beperkt verzoekster zich tot algemene kritiek aangaande medische leeftijdsonderzoeken, zonder in te gaan op de concrete vaststellingen en gevolgtrekkingen in de huidige zaak. Zij 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. Zij 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 verzoekster 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 23 oktober 2024 om “een leeftijd [...] van 21,7 jaar met een standaarddeviatie van 2 jaar”. 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. 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 veertien augustus 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