RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 225.909 van 19 december 2013
in de zaak A. 205.732/IX-7765

In zake : de VZW LIGA VOOR MENSENRECHTEN
woonplaats kiezend te 9000 Gent
Gebroeders De Smetstraat 75

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Justitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Emmanuel Jacubowitz
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 juli 2012, strekt tot de nietigverklaring van de gemeenschappelijke omzendbrief nr. 6/2012 van 30 mei 2012 van de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal bij de hoven van beroep, betreffende de 'toepassing van artikel 216*bis* Sv., in het bijzonder m.b.t. het verruimd verval van de strafvordering tegen betaling van een geldsom (VVSBG)'.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 november 2013.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Verzoekende partij die vertegenwoordigd wordt door een van haar bestuurders en advocaat Anthony Poppe, die *loco* advocaat Emmanuel Jacubowitz verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten 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. Situering van de bestreden omzendbrief

3.1 Artikel 216*bis* van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv.) regelt het verval van de strafvordering tegen betaling van een geldsom. Deze zogenaamde "minnelijke schikking" biedt aan de parketmagistraten de mogelijkheid misdrijven op een buitengerechtelijke wijze af te handelen. Deze mogelijkheid werd door de wet van 14 april 2011 'houdende diverse bepalingen' en de wet van 11 juli 2011 'tot wijziging van de artikelen 216*bis* en 216*ter* van het Wetboek van strafvordering en van artikel 7 van het Sociaal Strafwetboek'

aanzienlijk verruimd. Enerzijds werd de bovengrens van de straf waarvoor een minnelijke schikking door het parket kan worden voorgesteld aanzienlijk verhoogd. Anderzijds heeft het openbaar ministerie de mogelijkheid om een minnelijke schikking voor te stellen, ook wanneer de strafvordering al is ingesteld.

Het aldus gewijzigde artikel 216*bis* Sv. luidt als volgt:

"§ 1. De procureur des Konings kan, indien hij meent dat een feit niet van aard schijnt te zijn dat het gestraft moet worden met een hoofdstraf van meer dan twee jaar correctionele gevangenisstraf of een zwaardere straf, desgevallend met inbegrip van de verbeurdverklaring, en dat het geen zware aantasting inhoudt van de lichamelijke integriteit, de dader verzoeken een bepaalde geldsom te storten aan de Federale Overheidsdienst Financiën.

De procureur des Konings bepaalt op welke wijze en binnen welke termijn de betaling geschiedt en de precieze feiten omschreven in tijd en ruimte waarvoor hij de betaling voorstelt. Die termijn is ten minste vijftien dagen en ten hoogste drie maanden. De procureur des Konings kan deze termijn verlengen wanneer bijzondere omstandigheden het wettigen of verkorten indien de verdachte hiermee instemt.

Het voorstel en de beslissing tot verlenging stuiten de verjaring van de strafvordering.

De in het eerste lid bedoelde geldsom mag niet meer bedragen dan het maximum van de in de wet bepaalde geldboete, verhoogd met de opdeciemen en dient in verhouding te staan tot de zwaarte van het misdrijf. Voor de inbreuken bedoeld in het Sociaal Strafwetboek mag de geldsom bepaald in het eerste lid niet lager zijn dat 40 % van de minimabedragen van de administratieve geldboete, in voorkomend geval vermenigvuldigd met het aantal betrokken werknemers, kandidaat werknemers, zelfstandigen, stagiairs, zelfstandige stagiairs of kinderen.

Wanneer het misdrijf kosten van analyse of van deskundig onderzoek heeft veroorzaakt, kan de bepaalde som worden verhoogd met het bedrag van die kosten of met een gedeelte ervan; het gedeelte van de som dat gestort is om die kosten te dekken, wordt toegewezen aan de instelling waaraan of aan de persoon aan wie ze verschuldigd zijn.

De procureur des Konings verzoekt de verdachte van het misdrijf waarop de verbeurdverklaring staat of kan staan, binnen een door hem bepaalde termijn afstand te doen van de in beslag genomen goederen of vermogensvoordelen, of indien de goederen of vermogensvoordelen niet in beslag genomen zijn, deze af te geven op de door hem bepaalde plaats.

Betaling, afstand en afgifte doen de strafvordering vervallen, mits zij binnen de bepaalde termijn plaatshebben.

De aangestelden van de Federale Overheidsdienst Financiën geven de procureur des Konings kennis van de verrichte storting.

§ 2. Het recht, in paragraaf 1 aan de procureur des Konings toegekend, kan ook worden uitgeoefend wanneer de onderzoeksrechter met een onderzoek is gelast of wanneer de zaak reeds bij de rechtbank of het hof aanhangig is gemaakt, indien de verdachte, de inverdenkinggestelde of de beklaagde zijn bereidheid te kennen geeft de aan een ander veroorzaakte schade te vergoeden, voor zover er nog geen vonnis of arrest is uitgesproken dat kracht van gewijsde heeft verkregen. Het initiatief kan ook uitgaan van de procureur des Konings.

In voorkomend geval laat de procureur des Konings zich het strafdossier in mededeling geworden door de onderzoeksrechter, die een advies kan geven over de stand van het onderzoek.

Hetzij op vraag van de verdachte, hetzij ambtshalve stelt de procureur des Konings, indien hij van oordeel is dat toepassing kan gemaakt worden van deze paragraaf, de verdachte, het slachtoffer en hun advocaten in kennis dat zij inzage in het strafdossier krijgen voor zover zij dat nog niet hadden.

De procureur des Konings bepaalt dag, uur en plaats van de oproeping van de verdachte, de inverdenkinggestelde of de beklaagde en het slachtoffer en hun advocaten, hij licht zijn voornemen toe en bepaalt op welke feiten omschreven in tijd en ruimte de betaling van de geldsom betrekking zal hebben.

Hij bepaalt het bedrag van de geldsom, de kosten en de goederen of vermogensvoordelen waarvan afstand of afgifte dient gedaan te worden, overeenkomstig de in paragraaf 1 bepaalde wijze.

Hij bepaalt de termijn binnen dewelke de verdachte, de inverdenking gestelde of de beklaagde en het slachtoffer tot een akkoord kunnen komen in verband met de omvang van de schade en de regeling van de schadevergoeding.

Indien bovenvermelde partijen tot een akkoord zijn gekomen, melden zij dat aan de procureur des Konings die het akkoord akteert in een proces-verbaal.

In overeenstemming met paragraaf 1 vervalt de strafvordering tegen de dader die de door de procureur des Konings voorgestelde minnelijke schikking heeft aanvaard en nageleefd. De minnelijke schikking doet evenwel geen afbreuk aan de strafvordering tegen de overige daders, mededaders of medeplichtigen, noch aan de vorderingen van de slachtoffers tegen hen. De wegens hetzelfde misdrijf veroordeelde personen zijn hoofdelijk gehouden tot teruggave en schadevergoeding en, onverminderd artikel 50, derde lid, van het Strafwetboek, tot betaling van de gerechtskosten, ook al heeft de dader die een minnelijke schikking heeft aanvaard, hieraan reeds voldaan.

Wanneer een minnelijke schikking is uitgevoerd in een zaak die aanhangig werd gemaakt en over de strafvordering nog geen vonnis of arrest werd uitgesproken dat in kracht van gewijsde is gegaan, geeft al naar het geval de procureur des Konings of de procureur-generaal bij het hof van beroep of het arbeidshof daarvan zonder verwijl officieel bericht aan de gevatte politierechtbank, correctionele rechtbank of hof van beroep en, in voorkomend geval, aan het Hof van Cassatie.

Op vordering van de procureur des Konings en na te hebben nagegaan of voldaan is aan de formele toepassingsvoorwaarden van § 1, eerste lid, of de dader de voorgestelde minnelijke schikking heeft aanvaard en nageleefd, en het slachtoffer en de fiscale of sociale administratie werden vergoed overeenkomstig § 4 en § 6, tweede lid, stelt de bevoegde rechter het verval van de strafvordering vast ten aanzien van de dader.

Indien de procureur des Konings geen akkoord kan akteren kunnen de documenten die werden opgemaakt en de mededelingen die werden gedaan tijdens het overleg niet ten laste van de dader worden aangewend in een strafrechtelijke, burgerrechtelijke, administratieve, arbitrale of enige andere procedure voor het oplossen van conflicten en zijn ze niet toelaatbaar als bewijs, zelfs niet als buitengerechtelijke bekentenis.

§ 3. Het bij de eerste en tweede paragraaf bepaalde recht behoort ook, ten aanzien van dezelfde feiten, aan de arbeidsauditeur, de federale procureur en de procureur-generaal in hoger beroep en, ten aanzien van de personen bedoeld in de artikelen 479 en 483 van het Wetboek van strafvordering, aan de procureur-generaal bij het hof van beroep.

§ 4. De eventueel aan een ander veroorzaakte schade dient geheel vergoed te zijn vooraleer de schikking kan worden voorgesteld. De schikking kan evenwel ook worden voorgesteld op voorwaarde dat de dader in een geschrift zijn burgerlijke aansprakelijkheid voor het schadeverwekkende feit heeft erkend en hij het bewijs heeft geleverd van de vergoeding van het niet-betwiste gedeelte van de schade en de regeling ervan. In ieder geval kan het slachtoffer zijn rechten doen gelden voor de bevoegde rechtbank. In dat geval geldt de betaling van de geldsom door de dader als een onweerlegbaar vermoeden van fout.

§ 5. De verzoeken bedoeld in dit artikel worden gedaan bij gewone brief.

§ 6. De hierboven beschreven minnelijke schikking is niet toepasselijk op de misdrijven waaromtrent kan worden getransigeerd overeenkomstig artikel 263 van het koninklijk besluit van 18 juli 1977 tot coördinatie van de algemene bepalingen inzake douane en accijnzen.

Voor de fiscale of sociale misdrijven waarmee belastingen of sociale bijdragen konden worden omzeild, is de minnelijke schikking pas mogelijk nadat de dader van het misdrijf de door hem verschuldigde belastingen of

sociale bijdragen, inclusief de intresten, heeft betaald, en de fiscale of de sociale administratie daarmee heeft ingestemd."

3.2. Bij de parlementaire voorbereiding van de voormelde wet van 14 april 2011 werd in verband met het doel van die wijziging onder meer het volgende toegelicht (*Parl. St.* Kamer 2010-2011, Doc. 53, nr. 1208/007, 24):

"Een verruiming van het materiële toepassingsgebied van de minnelijke schikking laat toe om een actueel en actief strafrechtelijk beleid uit te werken. Op basis van artikel 143*quater* van het Gerechtelijk Wetboek kan de minister van Justitie richtlijnen opstellen van het opsporings- en vervolgingsbeleid, nadat hij het advies van het college van procureurs-generaal heeft ingewonnen. Het is dus mogelijk om in samenwerking met het college van procureurs-generaal richtlijnen uit te vaardigen met betrekking tot het materiële toepassingsgebied van artikel 216*bis*. Dit strafrechtelijk beleid kan het college van procureurs-generaal dan verder uitwerken en coördineren."

3.3. Op 30 mei 2012 wordt door het College van procureurs-generaal bij de hoven van beroep en de minister van Justitie de gemeenschappelijke omzendbrief nr. 6/2012 aangenomen betreffende de 'toepassing van artikel 216*bis* Sv., in het bijzonder m.b.t. het verruimd verval van de strafvordering tegen betaling van een geldsom (VVSBG)'.

De doelstellingen van deze omzendbrief worden als volgt omschreven:

"De verruiming van het procedurele en materiële toepassingsgebied laat toe om een actueel en actief strafrechtelijk beleid uit te werken.

Het openbaar ministerie ziet de verruimde minnelijke schikking als een geschikt middel om een realistische oplossing te bieden voor tal van problemen die verband houden ondermeer met de complexiteit van de zaak, de lange duurtijd van de strafprocessen tot het capaciteitsprobleem van de verschillende actoren.

De aanbevelingen in deze omzendbrief strekken ertoe de toepassing van de VVSBG en van de te volgen werkwijze te harmoniseren en te wijzen op de grote verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie bij deze afhandelingswijze.

[…]

De huidige omzendbrief behandelt specifiek de mogelijkheid over te gaan tot een minnelijke schikking na het ingesteld zijn van de strafvervolging, hetzij in het kader van een lopend gerechtelijk onderzoek, hetzij na het uitgebracht zijn van een rechtstreekse dagvaarding (verder gemakkelijkheidshalve te noemen: verruimd verval van de strafvordering tegen betaling van een geldsom – VVSBG).

Huidige omzendbrief bevat ook specifieke richtlijnen voor de toepassing van de VVSBG in zaken van ernstige en/of georganiseerde financiële, economische of sociale delinquentie, waaronder fiscale fraude, zowel tijdens het opsporingsonderzoek als eenmaal de strafvordering is ingesteld."

Als bijlage bij de gemeenschappelijke omzendbrief is een indicatieve lijst gevoegd van de artikelen uit het Strafwetboek die al dan niet onder het toepassingsgebied van artikel 216*bis* Sv. kunnen vallen.

Voorts bevat de omzendbrief als bijlage een functiebeschrijving van een referentiemagistraat die binnen het openbaar ministerie wordt belast met de toepassing van artikel 216*bis*, § 2, Sv.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Exceptie

4. Onder verwijzing naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en van de Raad van State werpt de verwerende partij op dat de leden van het openbaar ministerie tot de rechterlijke macht behoren en het college van procureurs-generaal niet als een administratieve overheid kan worden beschouwd. De bevoegdheden van het college van procureurs-generaal op grond van artikel 143*bis* van het Gerechtelijk Wetboek (hierna: Ger.W.) hebben bovendien betrekking op de organisatie van het vervolgingsbeleid.

Volgens de verwerende partij kan ook de minister van Justitie in de uitoefening van de bevoegdheid die haar is toegekend door artikel 151 van de Grondwet en artikel 143*bis* Ger.W. niet worden beschouwd als een administratieve overheid.

De bestreden beslissing die gericht is tot de procureurs-generaal, de federale procureur, de procureurs des Konings en de arbeidsauditeurs, heeft bovendien, aldus de verwerende partij, geen betrekking op het personeel van de rechterlijke orde, zodat de Raad van State ook op grond van artikel 14, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State geen kennis kan nemen van het beroep.

Ten slotte merkt de verwerende partij op dat de omzendbrieven die door het college van procureurs-generaal worden aangenomen, op grond van artikel 610 Ger.W. kunnen worden bestreden voor het Hof van Cassatie. De procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, aan wie de omzendbrief werd meegedeeld, heeft echter geen cassatieberoep ingesteld. De omzendbrief bevat bovendien een aantal aanbevelingen met betrekking tot de toepassing van de strafwet door de leden van het openbaar ministerie. Indien de omzendbrief een onwettige toepassing van de strafwet zou uitmaken, zou die onwettigheid door de strafrechter kunnen worden gesanctioneerd. De onbevoegdheid van de Raad van State heeft dan ook niet tot gevolg dat de bestreden beslissing aan elke rechterlijke controle is onttrokken.

5. De verzoekende partij is van oordeel dat het openbaar ministerie met de bestreden omzendbrief handelt als vertegenwoordiger van de uitvoerende macht onder hiërarchisch toezicht van de minister van Justitie. Onder verwijzing naar een zekere rechtsleer, meent de verzoekende partij dat er grondwettelijke, wettelijke en historische argumenten zijn om het openbaar ministerie te beschouwen als behorende tot de uitvoerende macht.

Artikel 143*bis* Ger.W. heeft volgens de verzoekende partij betrekking op het openbaar ministerie als vertegenwoordiger van de uitvoerende macht. Wanneer het openbaar ministerie optreedt als vertegenwoordiger van de uitvoerende macht, kan dit worden beschouwd als een organieke overheid waarvan de beslissingen onderworpen zijn aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verwerende partij kan zich volgens de verzoekende partij niet beroepen op artikel 610 Ger.W., aangezien de auteurs van het Gerechtelijk Wetboek met die bepaling hoofdzakelijk disciplinaire beslissingen hebben bedoeld. Deze handelingen zijn in de voorliggende procedure niet aan de orde. De verzoekende partij besluit dat de Raad van State bevoegd is om van het beroep kennis te nemen.

6. Met verwijzing naar de ontstaansgeschiedenis van artikel 151 van de Grondwet en naar rechtspraak en rechtsleer, blijft de verzoekende partij in haar laatste memorie bij haar standpunt dat de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, wel degelijk bevoegd is om kennis te nemen van de bestreden omzendbrief. Zij vraagt dan ook om aan het Grondwettelijk Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

> "Schendt artikel 14, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat in zoverre het een beroep bij de Raad van State ontzegt tegen de verordenende omzendbrieven uitgaande van de minister van Justitie en het College van Procureurs-generaal bij de hoven in toepassing van artikel 143*bis* en/of 143*quater* Gerechtelijk Wetboek en/of artikel 151, § 1, Grondwet, terwijl een dergelijk beroep bij de Raad van State wel openstaat tegen verordenende omzendbrieven uitgaande van de minister van Justitie en andere ministers?"

Beoordeling

7. Artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidt als volgt:

> "De afdeling doet uitspraak, bij wijze van arresten, over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen:
>
> 1° van de onderscheiden administratieve overheden;
>
> 2° van de wetgevende vergaderingen of van hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij deze assemblees, van het Rekenhof en van het Grondwettelijk Hof, van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges evenals van organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad voor de Justitie met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel.

Artikel 159 van de Grondwet is eveneens van toepassing op de in de 2° bedoelde akten en reglementen.”

Overeenkomstig deze bepaling is de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State slechts bevoegd om kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring, indien de bestreden beslissing kan worden beschouwd, hetzij als een handeling van een administratieve overheid, in de zin van artikel 14, § 1, eerste lid, 1°, hetzij als een handeling van één van de overheden opgesomd in artikel 14, § 1, eerste lid, 2°, voor zover het in het laatste geval gaat om een handeling met betrekking tot een overheidsopdracht of met betrekking tot een lid van het personeel van de betrokken overheid.

Er dient bijgevolg in de eerste plaats, te worden onderzocht in welke hoedanigheid het college van procureurs-generaal en de minister van Justitie bij het vaststellen van de bestreden omzendbrief zijn opgetreden.

8. Luidens artikel 151, § 1, tweede zin, van de Grondwet is het openbaar ministerie onafhankelijk in de individuele opsporing en vervolging onverminderd het recht van de bevoegde minister om de vervolging te bevelen en om de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te leggen.

De onafhankelijkheid van het openbaar ministerie wordt aldus beperkt door het positief injunctierecht van de minister van Justitie en diens bevoegdheid om bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te leggen.

De bevoegdheid van de minister van Justitie tot het uitvaardigen van bindende richtlijnen wordt nader geregeld in artikel 143*quater* Ger.W. dat luidt als volgt:

"De minister van Justitie legt de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid vast, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, nadat hij het advies van college van procureurs-generaal heeft ingewonnen.

Deze richtlijnen zijn bindend voor alle leden van het openbaar ministerie.

De procureurs-generaal bij de hoven van beroep staan in voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijnen binnen hun rechtsgebied."

9. De procureurs-generaal bij de hoven van beroep vormen samen het college van procureurs-generaal. Dat college staat, zoals de individuele procureurs-generaal (art. 143, § 2, eerste lid, Ger.W), onder het gezag van de minister van Justitie (art.143*bis*, § 1, eerste lid, Ger.W.).

Luidens artikel 143*bis*, § 2, eerste lid, Ger.W. beslist het college van procureurs-generaal bij consensus over alle maatregelen die nodig zijn voor:

"1° de coherente uitwerking en de coördinatie van het strafrechtelijk beleid vastgelegd door de in artikel 143*ter* Ger.W. beoogde richtlijnen, en met inachtneming van de finaliteit ervan;

2° de goede algemene en gecoördineerde werking van het openbaar ministerie."

Het college van procureurs-generaal vergadert minstens eenmaal per maand, op eigen initiatief of op verzoek van het openbaar ministerie. De minister van Justitie zit de vergaderingen van het college voor waarop hij aanwezig is (art. 143*bis*, § 5, eerste en derde lid, Ger.W.).

10. De ambtenaar van het openbaar ministerie heeft de hoedanigheid van magistraat en neemt in die hoedanigheid deel aan de rechtsbedeling, wat hem fundamenteel onderscheidt van de ambtenaren (Grondwettelijk Hof, nr. 27/2009 van 18 februari 2009). Hij oefent een gerechtelijk ambt uit en werkt mee aan de uitoefening van de rechterlijke macht.

Het openbaar ministerie is dan ook een gerechtelijke overheid en geen bestuursoverheid. De handelingen waarbij de leden van het openbaar

ministerie hun medewerking verlenen aan de uitoefening van de rechterlijke macht kunnen niet als handelingen van een administratieve overheid worden beschouwd.

Nu de procureur-generaal bij het hof van beroep een gerechtelijke overheid is en geen administratieve overheid en de procureurs-generaal bij de hoven van beroep samen het college van procureurs-generaal vormen, dient te worden aangenomen dat dit college ook de hoedanigheid heeft van een gerechtelijke overheid. De handelingen die door het college worden gesteld, zijn bijgevolg evenmin handelingen van een administratieve overheid.

11. In artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt uitdrukkelijk bepaald dat de afdeling Bestuursrechtspraak slechts uitspraak doet over de beroepen tot nietigverklaring van de handelingen van organen van de rechterlijke macht "met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel".

De bestreden omzendbrief is geen handeling betreffende een overheidsopdracht. Deze omzendbrief heeft evenmin betrekking op personeel van de organen van de rechterlijke macht, aangezien hiermee enkel het administratief personeel van de parketten en de griffie wordt bedoeld. In zaken waar geen beslissing met betrekking tot overheidsopdrachten of leden van het personeel in het geding is, zoals te dezen, volstaat de vaststelling dat het college van procureurs-generaal een gerechtelijke en geen administratieve overheid is, om te besluiten dat de Raad van State onbevoegd is om kennis te nemen van het beroep tot nietigverklaring van de omzendbrief in zoverre deze uitgaat van het college van procureurs-generaal.

12. De bestreden omzendbrief is echter een "gemeenschappelijke omzendbrief" die niet enkel uitgaat van het college van procureurs-generaal, maar ook van de minister van Justitie. Die laatste behoort niet tot de rechterlijke macht maar tot de uitvoerende macht. De handelingen die door de minister van Justitie

worden gesteld, zijn in beginsel dan ook handelingen die uitgaan van een administratieve overheid.

Wanneer evenwel de minister van Justitie haar medewerking verleent aan de vordering van de rechterlijke macht of gebruik maakt van bepaalde prerogatieven die de wet haar heeft toegekend om tussen te komen bij de gerechtelijke overheden of om deze laatsten te sturen, dan handelt zij niet als een administratieve overheid en ontsnappen deze handelingen aan de bevoegdheid van de Raad van State.

Wanneer de minister van Justitie aldus op grond van artikel 143*quater* Ger.W., na advies van het college van procureurs-generaal, richtlijnen van strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vastlegt die bindend zijn voor de leden van het openbaar ministerie, verleent zij haar medewerking aan de uitoefening van de rechterlijke macht. Dergelijke richtlijnen kunnen niet ontvankelijk voor de Raad van State worden bestreden.

13. De bestreden omzendbrief bevat richtlijnen aan het openbaar ministerie met betrekking tot toepassing van het gewijzigd artikel 216*bis* Sv., waardoor de mogelijkheid tot verval van de strafvordering tegen betaling van een geldsom wordt verruimd. Door die gemeenschappelijke omzendbrief met het college van procureurs-generaal verleent de minister van Justitie rechtstreekse medewerking aan de uitoefening van de rechterlijke macht.

Gelet op het voorgaande, moet bijgevolg worden vastgesteld dat de Raad van State volgens de vigerende wetgeving niet bevoegd is om van het voorliggende beroep tot nietigverklaring kennis te nemen.

14.1. In haar laatste memorie nodigt de verzoekende partij de Raad van State uit om een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof in verband met het verschil in behandeling dat artikel 14, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in het leven roept tussen, enerzijds,

verordenende omzendbrieven uitgaande van de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal bij de hoven van beroep genomen met toepassing van artikel 143*bis* of 143*quate*r Ger.W. waartegen geen beroep bij de Raad van State openstaat en, anderzijds, verordenende omzendbrieven uitgaande van de minister van Justitie en andere ministers waartegen wel beroep bij de Raad van State openstaat.

Er bestaat echter geen aanleiding om op dat verzoek in te gaan.

14.2. De prejudiciële vraag betreft de rechtsmacht van de Raad van State. Zijn beslissing hierover is vatbaar voor een voorziening in cassatie overeenkomstig artikel 158 van de Grondwet en de artikelen 33 en 34 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Krachtens artikel 26, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 'op het Grondwettelijk Hof', is de Raad in dat geval niet gehouden een prejudiciële vraag te stellen wanneer, onder meer, de wet de aangevoerde regel of artikel van de Grondwet bedoeld in paragraaf 1 van dit artikel 26 klaarblijkelijk niet schendt.

Wanneer een omzendbrief wordt aangenomen door het college van procureurs-generaal bij de hoven van beroep en de minister van Justitie met toepassing van, respectievelijk, artikel 143*bis* en artikel 143*quate*r Ger.W., treedt het college van procureurs-generaal bij de hoven van beroep op als gerechtelijke overheid en verleent de minister van Justitie haar medewerking aan de uitoefening van de rechterlijke macht. Wanneer de minister van Justitie in andere gevallen een omzendbrief aanneemt, treedt zij in beginsel op als administratieve overheid. In dat verband stelt de Raad van State vast dat de beide door verzoeker bedoelde gevallen klaarblijkelijk niet vergelijkbaar zijn. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet worden dan ook klaarblijkelijk niet geschonden.

15. De exceptie is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 19 december 2013, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

bijgestaan door

Johan Pas,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Johan Pas	**Geert Van Haegendoren**