



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

**Gruppo di lavoro
“Rafforzamento della fiducia reciproca”**

Brussels, 25-26 Novembre 2007

Resoconto (bozza)

Partecipanti

La lista è consultabile nell'allegato 1

Programma

Il programma è consultabile nell'allegato 2

1. Edith VAN DEN BROECK ringrazia i partecipanti per la loro presenza a questa prima riunione del gruppo di lavoro “Reciproca fiducia”, ed in particolare i rappresentanti della Commissione Europea.

Informa che Suzan DENHAM che aveva condotto il gruppo di lavoro precedente deve essere scusata per non poter partecipare a questa prima riunione.

Spera che Suzan potrà partecipare al seguito dei lavori del gruppo di lavoro.

Tutti i partecipanti hanno ricevuto una copia completa del rapporto del gruppo di lavoro precedente.

Lei propone che dopo i rapporti dei rappresentanti della Commissione Europea, si potrà esaminare il seguito che deve essere aggiunto al rapporto di Dublino.

Edith VAN DEN BROECK invita i rappresentanti della commissione europea a ricordare il contesto globale della problematica relativa alla “fiducia reciproca”.

2. Isabelle JEGOUZO, rappresentante della Commissione Europea, introduce il punto:
 - durante l'Assemblea generale dell'ENCJ di Wroclaw, il Commissario FRATTINI ha insistito sulla priorità dell'obiettivo di rinforzare la fiducia reciproca tra gli attori della giustizia.
 - azioni concrete sono già state realizzate, tra queste il mandato d'arresto europeo.
 - Altri interventi sono in corso di preparazione, sia nell'ambito del diritto civile che in quello del diritto penale. Così il riconoscimento delle reciproche decisioni in materia di confisca.

- Se si vuole che siano operativi gli strumenti del riconoscimento reciproco è importante che i giudici mettano in pratica le decisioni di altri giudici, senza il timore che i sistemi giuridici di questi altri giudici siano discutibili. Un giudice avrà infatti dei problemi ad applicare la decisione di un altro giudice qualora nutra dei dubbi sulla qualità del sistema giuridico in questione.
- L'ENCJ gioca in questo quadro un ruolo importante perché può contribuire a rafforzare la fiducia quanto a :
 - 1- l'etica dei giudici
 - 2- la qualità della giustizia
 - 3- la deontologia dei giudici
 - 4- la valutazione dei giudici
- Come si può migliorare la reciproca fiducia?

La Commissione Europea può facilitare il lavoro dell'ENCJ.

Altrimenti detto: che cosa serve ad un giudice per dare esecuzione alla sentenza di un altro giudice?

3. Caroline MORGAN, rappresentante della Commissione Europea, prosegue:

- durante la riunione precedente del gruppo di lavoro a Dublino, s'è fatto l'elenco di ciò che è necessario per il riconoscimento delle reciproche pronunce.
- 3 sono gli aspetti da considerare:

1) Il Forum sulla valutazione della Giustizia

- Si tratta di un forum ove i partecipanti siano invitati ad esprimere un parere in merito ai progetti della commissione europea, sia in materia civile che in materia penale. Questo deve essere il luogo di dialogo e di identificazione degli aspetti positivi.
- Un gruppo ristretto di partecipanti sarebbe poi fissato e si incontrerebbe regolarmente (4 per ogni anno); è importante che queste persone si conoscano tra loro.
- si dovrebbero identificare delle tematiche e dei sotto-gruppi che se ne occuperebbero. Potrebbero altresì essere commissionati degli studi (per esempio per la qualità della traduzione e dell'interpretazione delle decisioni di giustizia).
- Il Forum sarebbe composto da tutti gli attori interessati, secondo quanto segue:

a) i rappresentanti dei 27 stati membri

b) le reti tra le quali l'ENCJ

c) i rappresentanti dei giudici, delle procure, degli avvocati, degli interpreti, delle associazioni di sostegno alle vittime, delle ONG specializzate, dei professori universitari..

- 2 settori specifici sono proposti:
 - Nell'ambito della procedura penale è possibile che la Commissione Europea abbia tralasciato aspetti ritenuti invece importanti dagli attori di questo campo. Che cosa serve? Quali sono i vuoti giuridici da colmare?

- Come funzionano in concreto le riforme europee? Ad esempio come opera concretamente il mandato d'arresto europeo. Il punto di vista dei tecnici che operano nel settore potrebbe essere diverso da quello degli esperti del Ministero di Giustizia.

2) Forum in materia di diritto commerciale

- questo forum è stato organizzato attraverso ERA con dei giudici e dei procuratori.
- dei gruppi di lavoro sono stati organizzati in inglese, in francese e in tedesco sulle diverse tematiche;
- i rapporti di questi gruppi di lavoro sono attesi a breve;
- questo forum è stato positivamente valutato dai servizi della Commissione che si reputano non sufficientemente a contatto con gli operatori del diritto.

3) I programmi di finanziamento

- il prossimo gennaio saranno pubblicate le chiamate a progetto;
- sono aperte molte possibilità: studio, formazione, scambio...;
- la commissione europea interviene per un massimo del 70% del costo del progetto.

Si fa altresì presente che la Commissione Europea ha approvato un meccanismo di valutazione delle sue politiche in materia di giustizia.

4. Adrienne BOERWINKEL prosegue:

- la Commissione ha condotto uno studio sul reciproco riconoscimento in materia penale:
 - i problemi prospettati: i diversi strumenti attraverso cui si realizza il mutuo riconoscimento
 - i vuoti giuridici esistenti
- i risultati di questo studio sono attesi per la fine del 2008

Il background di questo studio: la constatazione dell'esistenza di più problemi nella messa in pratica degli strumenti come il mandato d'arresto europeo adottato dal Consiglio JHA nel settembre 2006.

Ad esempio: - la lentezza delle procedure di negoziazione

- i ritardi nella realizzazione
- la presente concreta applicazione

Queste considerazioni possono essere riassunte in due gruppi di problematiche:

- problemi di natura procedurale: problemi istituzionali
 - mancanza di sanzioni per l'attuazione tardiva
 - l'unanimità (all'epoca, perché nel trattato di Lisbona questa materia era decisa a maggioranza qualificata)
- problemi relativi alle differenze di legislazione
 - ad esempio: la criminalizzazione di alcuni fatti giuridici varia da paese a paese

- ad esempio: i giudizi per inadempimento non esistono in tutti gli stati.
- problemi legati alla mancanza del reciproco affidamento
 - delle misure concrete sono necessarie.

► **L'ENCJ può giocare un ruolo importante nel quadro di questo studio.**

5. Isabelle JEGOUZO propone all'ENCJ di agire in due direzioni:

1) L'ENCJ potrebbe fare pressione ai Legislatori nazionali affinché procedano più rapidamente alla trasposizione delle direttive che riguardano il tema.

Ad esempio il mandato d'arresto europeo per vi delle numerose pressioni è stato rapidamente trasposto.

2) Le differenze non toccano solo la legislazione, ma anche l'applicazione pratica.

Gli operatori del diritto devono prendere la parola.

Ad esempio: in certi paesi il mandato d'arresto europeo è utilizzato anche per dei crimini minori. Occorre disegnarne i confini.

6. I membri del gruppo di lavoro intervengono nella discussione:

- i Consigli sono chiamati a dare avviso molto tardi nella procedura: è importante ridefinire i canali di comunicazione (con l'UE e con il Ministero nazionale della Giustizia).
- Un interessante strumento è il programma che ogni anno a settembre la Commissione Europea presenta al Parlamento Europeo.
- L'importante è guardare i progetti di legge europei con un'ottica europea e non nazionale: riguardo a questo l'ENCJ gioca un ruolo importante.
- Bisogna definire in che cosa consista concretamente la "fiducia reciproca".

7. Conclusioni

1) La fiducia reciproca

Il buon funzionamento del reciproco riconoscimento delle pronunce giudiziali poggia sull'esistenza negli stati membri di un alto grado di reciproca fiducia tra tutti coloro che si confrontano nell'applicazione di questo principio: magistrati in primo luogo, ma anche avvocati, responsabili politici e cittadini.

Se si vuole che siano operativi gli strumenti del riconoscimento reciproco è importante che i giudici mettano in pratica le decisioni di altri giudici, senza timore che i sistemi giuridici di questi altri giudici siano discutibili.

L'ENCJ gioca in questo quadro un ruolo importante perché può contribuire a rafforzare la fiducia quanto a :

- 1) l'etica dei giudici
- 2) la qualità della giustizia
- 3) la deontologia dei giudici
- 4) la valutazione dei giudici

2) Gli obiettivi del gruppo di lavoro per sviluppare concretamente la fiducia reciproca:

1. Preparare una mozione per l'assemblea generale dell'ENCJ

Questa mozione deve contenere l'insieme delle proposte formulate dal gruppo di lavoro

✓ ACTION

Preparare il progetto di mozione che deve essere discussa in seno al gruppo di lavoro e presentata all'assemblea generale di Budapest

2. Organizzare la partecipazione attiva dell'ENCJ nel "Forum permanente per la valutazione della Giustizia".

La Commissione proporrà la creazione di un *Forum permanente per la valutazione della Giustizia*:

- *composizione* : gli Stati Membri, le Reti ed i rappresentanti degli attori della Giustizia
- *missione* :
- contribuire alla valutazione dei bisogni concreti della giustizia in materia di cooperazione giudiziaria europea
- contribuire alla valutazione delle condizioni pratiche di messa in opera degli strumenti dell'unione
- contribuire ad una valutazione globale del funzionamento della giustizia al fine di assicurare che le decisioni giudiziarie rispondano a degli standard di qualità elevati.
- Diventare un luogo privilegiato del contatto e dell'incontro tra le professioni della giustizia.

✓ ACTIONS

Quando questo Forum sarà messo in piedi il Comitato direttivo ENCJ dovrà:

- 1° decidere se partecipare a questo Forum;**
- 2° designare un rappresentante ENCJ;**
- 3° in ragione della propria rappresentatività l'ENCJ dovrà rivendicare la possibilità di appartenere al gruppo ristretto permanente;**
- 4° formulare proposte concrete così da diventare per tale Forum un "motore";**
- 5° adottare una procedura interna così da permettere una rapida reazione alle domande di valutazione concreta delle politiche europee (vedere in seguito)**

3. Preparare una proposta sulle diverse relazioni di cooperazione fra i differenti attori coinvolti.

Il gruppo di lavoro deve preparare un progetto consistente in più proposte per il miglioramento delle **relazioni di cooperazione** e la **comunicazione** tra i vari attori coinvolti:

- fra i Consigli di Giustizia: scambi di informazioni;
- fra l'ENCJ e le istituzioni dell'UE:
 - il Parlamento Europeo e, più in particolare, le Commissioni "Giustizia" e "Affari Legali"

- la Commissione Europea e, più in particolare, la Commissario di Giustizia e la Direzione Generale “Giustizia”
- il Consiglio dell’UE
- la Corte di Giustizia delle Comunità Europee

Per preparare le relazioni devono essere sviluppati i punti successivi:

✓ gli esperti:

- stabilire una rete di esperti ENCJ tramite i membri dell’ENCJ stesso
- stabilire delle liste di esperti in funzione dei differenti settori di competenza dell’UE
- stabilire delle procedure di consultazione di questi esperti le cui risultanze vengano sottoposte al giudizio al Comitato Direttivo
- organizzare degli incontri tra esperti

✓ le audizioni:

- organizzare l’audizione dei rappresentanti ENCJ per le istituzioni europee

✓ la preparazione dei pareri dell’ENCJ

- stabilire una procedura per l’elaborazione dei pareri dell’ENCJ alla quale tutti i membri possano partecipare

Con il Comitato Direttivo europeo per la formazione giudiziaria, nel rispetto delle competenze di questo Direttivo, si potrebbe proporre di cooperare:

- sia in materie nelle quali l’ENCJ ritenga si debba sviluppare un piano di formazione;
- sia in temi connessi all’obiettivo di sviluppo della “reciproca fiducia”

L’ENCJ dovrebbe anche richiedere se si possano utilizzare le conclusioni/rapporti delle attività organizzate dal REFJ al fine di esaminarle e promuoverle davanti alle Autorità Europee.

✓ **AZIONI**

1. Organizzare relazioni di cooperazione e di comunicazione tra il Consiglio di Giustizia e tra l’ENCJ e le Istituzioni Europee;

2. organizzare e stabilire procedure per:

- **la consultazione di esperti**
- **l’organizzazione di audizioni presso le Istituzioni Europee**
- **la predisposizione di una posizione ufficiale dell’ENCJ**

3. la determinazione di un quadro di relazioni con la Rete Europea della formazione giudiziaria.

4. Adattare gli allegati del primo rapporto relativo alle informazioni sugli Stati Membri dell'UE e dei loro sistemi giudiziari

Il gruppo di lavoro considera che gli allegati al primo rapporto del gruppo stesso (rapporto Denham) costituiscono documenti fondamentali per rinforzare la reciproca fiducia: contribuiscono a conoscere meglio i sistemi giudiziari degli Stati Membri dell'UE e contribuiscono a creare una rete di soggetti che facciano da raccordo nei differenti Consigli.

Il gruppo di lavoro raccomanda di adattare e completare le differenti schede.



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

Working Group

“Strengthening Mutual Confidence”

Brussels, 25-26 November 2007

REPORT (draft)

Participants :

See list of participants in Annex 1.

Programme :

See programme in Annex 2.

1. Edith VAN DEN BROECK thanked the participants for their attendance at this, the first meeting of the “Mutual Confidence” Working Group, and especially the representatives of the European Commission.

She informed the members of the working group that Suzan DENHAM, who had led the previous working group, had to be excused for this initial meeting. She hoped that Suzan will be able to participate in the future work of the working group.

The participants had all received a copy of the particularly rich report of the preceding working group. She proposed that, after the reports of the representatives of the European Commission, one will be able to examine the follow-up to be added to the Dublin report.

Edith VAN DEN BROECK invited the representatives of the European Commission to recall the global context of the problems relative to mutual confidence.

2. Isabelle JEGOUZO, representative of the European Commission introduced the item:

- During the general meeting of the ENCJ in Wroclaw, Commissioner FRATTINI insisted on giving priority to this objective of reinforcing mutual confidence between the actors in justice.
- Concrete actions have already been taken, among them being the European Arrest Warrant.
- Other actions are being prepared both in civil and criminal matters. Thus, mutual recognition of decisions in the subject of seizure.
- If one wants the instruments of mutual recognition to function, it is important that the judges execute the decisions of other judges without the fear that the legal systems of the countries of these other judges are dubious.

A judge will have difficulty in applying the decisions of another judge if he doubts the quality of the legal system involved.

- The ENCJ has an important role to play in this framework because it can reinforce confidence as regards:
 - the ethics of judges
 - the quality of justice
 - the deontology of the judges
 - the evaluation of the judges.
- How can one improve mutual confidence?

The European Commission can facilitate the work of the ENCJ

In other words, what is necessary for a judge to execute the decision of another judge?

3. Caroline MORGAN, representative of the European Commission, continued:

- During the last meeting of the working group in Dublin, a list was compiled of what is necessary for mutual recognition.
- 3 aspects are to be considered:
 - 1) The Forum on the Evaluation of Justice¹
 - This is a Forum in which the participants will be invited to say what they think about the plans of the European Commission both in the civil and in the criminal sector. This should be a place of dialogue and identification of positive aspects.
 - A small group, the composition of which will be fixed, will meet regularly (4 x per year); it is important that these people know each other.
 - Topics would be identified and thematic sub-groups could be established; studies could also be commissioned (for example, the quality of the interpretation and the translation of judicial decisions)
 - The Forum will be composed of all the actors concerned as follows:
 - o The representatives of the 27 Member States
 - o The networks, of which the ENCJ

¹ Since the meeting of the working group, the Commission published on 4 February 2008 a Communication concerning the *creation of a forum for discussing EU justice policies and practice*.

- The representatives of the judges, the prosecutors, the attorneys, the interpreters, the victim-support associations, the specialized NGOs, university professors, etc.
- 2 specific sectors are proposed:
 - In the sector of criminal procedure, it is possible that the European Commission would have overlooked aspects considered important by the actors in the field. What is needed? Where are the judicial gaps?
 - How do the European reforms function in the concrete? For example, how does the European Arrest Warrant function in practice?
The point of view of the actors in the field can differ from that of the experts of the Ministries of Justice.

2) Forum on commercial law

- This forum was organised by the ERA with judges and prosecutors
- Workshops were organised in French, English, and German on different subjects
- The reports are expected soon.
- This forum has been evaluated positively by the services of the Commission because they consider that they do not have enough contact with the practitioners.

3) The financing programmes

- The call for proposals will be published next January.
- There are many possibilities: studies, training programmes, exchanges, etc.
- The European Commission will provide a maximum of 70% of the costs of the proposal.

Also note that, in 2006, the European Commission approved an evaluation mechanism for its justice policies.

4. Adrienne BOERWINKEL continued:

- The Commission conducted a study on the question of mutual recognition in criminal matters:
 - the horizontal problems: the various instruments of mutual recognition
 - the existing judicial gaps
- ⇒ the results of this study are expected by the end of 2008.
- The background of this study: the observation of the existence of several problems upon the implementation of various instruments such as the European Arrest Warrant adopted by the JHA Council in September 2006:
 - the slowness of the negotiation procedures
 - the delays in implementation
 - the present concrete application.
- These observations can be summarized in 2 groups of problems:
 - Procedural problems: institutional problems
 - No sanctions in the event of delayed implementation

- The unanimity (at the time, because in the Lisbon Treaty, this was decided by qualified majority)
- Problems concerning differences of legislation
 - E.g.: the criminalisation of certain actions varies from State to State
 - E.g.: the judgement by default does not exist in all the States
- Problems in the lack of mutual confidence
 - Concrete measures are necessary.

=> **The ENCJ could play an important role in the framework of this study.**

5. Isabelle JEGOUZO proposed that the ENCJ act in two directions:

- 1) The ENCJ could lobby the national legislators to proceed more rapidly to the implementation of the directives concerned.

E.g.: The European Arrest Warrant was the object of much pressure and thus was, relatively, implemented quickly.

- 2) There are differences not only in legislation but also in practice.

The practitioners have to speak out.

E.g.: In some countries, the European Arrest Warrant is used for minor crimes => the limits of these measures have to be defined.

6. The members of the working group entered the discussion:

- The Councils were asked for an opinion very late in the procedure: it is important to define the channels of communication (with the European Union and with the national ministry of justice)
- An interesting instrument is the Programme of the European Commission that is presented each year in September to the European Parliament.
- It is important to examine the European legislative proposals from a European point of view and not just from a national point of view: the ENCJ can play an important role in this regard.
- One must also try to define in the concrete what mutual confidence consists of.

7. Conclusions

1) Mutual confidence

The good functioning of mutual recognition of judicial decisions rests on the existence between Member States of a very high degree of mutual confidence among all those who are confronted with the application of this principle: judges in the first place, but also attorneys, policy-makers, and citizens.

If the mutual recognition instruments are to function, it is important that the judges execute the decisions of other judges without the fear that the legal systems of the countries of these other judges are dubious.

The ENCJ has an important role to play in this framework for it can reinforce confidence as regards:

- the ethics of the judges
- the quality of justice
- the deontology of the judges
- the evaluation of the judges.

2) The objectives of the working group for the concrete development of mutual confidence

1. Prepare a motion for the General Assembly of the ENCJ

This motion would include all of the concrete proposals formulated by the working group.

ACTION

Prepare the draft motion to be discussed within the working group and presented at the general assembly in Budapest

2. Organise the active participation of the ENCJ in the "Permanent forum for the evaluation of Justice »

The Commission will propose the creation of a *Permanent forum for the evaluation of justice*:

- Composition: the Member States, the Networks and representatives of the actors in justice
- Mission :
 - o to contribute to the evaluation of the concrete needs of justice in matters of European judicial cooperation;
 - o to contribute to the evaluation of the practical conditions for implementing the instruments of the Union;
 - o to contribute to a global evaluation of the functioning of justice in order to assure that the judicial decisions meet the elevated standards of quality;
 - o to become the privileged place for contacts between and meetings of justice professionals (the Network of Networks!).

ACTIONS

When this Forum is set up, the Steering Committee of the ENCJ should:

- 1. Decide to participate in this Forum;**
- 2. Designate the ENCJ representative;**
- 3. Because of the representativity of the ENCJ, demand participation in the small permanent group;**
- 4. Formulate concrete proposals in order to become a "motor" of this Forum**
- 5. Adopt an internal procedure to enable rapid reactions to concrete requests for the evaluation of European policies (see below).**

3. Prepare a proposal on the cooperation relations between the various actors involved

The working group should prepare a plan consisting of several proposals to improve the **cooperation relations** and the **communication** between the various actors involved:

- between the Councils of Justice: exchange of information;
- between the ENCJ and the institutions of the European Union:
 - o The European Parliament and more particularly the "Justice" and the "Legal Affairs" committees.
 - o The European Commission and more particularly, the Commissioner of Justice and the Directorate-General for Justice
 - o The Council of the Union
 - o The Court of Justice of the European Communities.

To prepare these relations, the following points have to be developed:

- o The experts:
 - establish a network of experts of the ENCJ via the members of the ENCJ;
 - establish lists of experts in function of the different sectors of competence of the Union;
 - establish a consultation procedure of these experts the result of which would be submitted to the Steering Committee;
 - organise the meetings of experts.
- o The presentation
 - organise the presentations of representatives of the ENCJ to the European institutions.
- o The preparation of opinions of the ENCJ :
 - Establish a procedure for developing opinions of the ENCJ in which all the members can participate.
- With the European Judicial Training Network: with respect for the competences of this Network, one could propose to cooperate:
 - o either on the subjects of which the ENCJ considers that a training programme must be developed;
 - o or on the subjects linked to the objective of developing mutual confidence.

The ENCJ should also request that it be able to use the reports/conclusions of activities organized by the ENCJ in order to examine them and to promote them with the European authorities.

ACTIONS

- 1. organise cooperation and communication relations between the Councils of Justice and between the ENCJ and the European institutions;**
- 2. organise and establish procedures for:**
 - **the consultation of experts**
 - **the organisation of presentations to the European institutions**
 - **the preparation of official position of the ENCJ**

3. determine the framework of relations with the European Judicial Training Network.

4. Amend the annexes of the first report as regards information on the Member States of the European Union and their judicial system

The working group considers that the annexes to the first report of the working group (Denham Report) constitute fundamental documents for reinforcing mutual confidence: they contribute to better knowledge of the judicial systems of the Member States of the European Union and to the development of a network of liaison people on the various Councils.

The working group recommends the adaptation and completion of the various topics.



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

Working Group

“Strengthening Mutual Confidence”

Brussels, 25-26 November 2007

REPORT (draft)

Participants :

See list of participants in Annex 1.

Programme :

See programme in Annex2.

1. Edith VAN DEN BROECK remercie les participants pour leur présence à cette première réunion du groupe de travail « Confiance mutuelle », et particulièrement, les représentantes de la Commission européenne.

Elle informe les membres du groupe de travail que Suzan DENHAM, qui avait porté le groupe de travail précédent, doit être excusée pour cette première réunion. Elle espère qu'il sera possible à Suzan de pouvoir participer à la suite des travaux du groupe de travail.

Les participants ont tous reçu une copie du rapport particulièrement riche du précédent groupe de travail. Elle propose qu'à l'issue des rapports des représentantes de la Commission européenne, on puisse examiner le suivi à apporter au rapport de Dublin.

Edith VAN DEN BROECK invite les représentantes de la Commission européenne, à rappeler le contexte global de la problématique relative à la confiance mutuelle.

2. Isabelle JEGOUZO, représentante de la Commission européenne, introduit le point :

- lors de l'assemblée générale du RECJ de Wroclaw, le Commissaire FRATTINI a insisté sur la priorité à donner à cet objectif de renforcer la confiance mutuelle entre les acteurs de la justice.

- des actes concrets ont déjà pris, dont le mandat d'arrêt européen

- d'autres actes sont en préparation tant en matière civile qu'en matière pénale. Ainsi, la reconnaissance mutuelle des décisions en matière de confiscation.

- si l'on veut que les instruments de reconnaissance mutuelle fonctionnent, il est important que les juges mettent en œuvre les décisions d'autres juges, sans craindre que les systèmes légaux des pays de ces autres juges soient douteux.

Un juge aura des difficultés d'appliquer les décisions d'un autre juge s'il a des doutes sur la qualité du système juridique en question.

- le RECJ a un rôle important à jouer dans ce cadre, car il peut permettre de contribuer à renforcer la confiance en ce qui concerne :

- l'éthique des juges
- la qualité de la justice
- la déontologie des juges
- l'évaluation des juges.

- comment peut-on améliorer la confiance mutuelle ?

La Commission européenne peut faciliter le travail du RECJ

Autrement dit : qu'est ce qui est nécessaire pour le juge pour exécuter la décision d'un autre juge ?

3. Caroline MORGAN, représentante de la Commission européenne, poursuit :

- lors de la réunion précédente du groupe de travail à Dublin, on a fait la liste de ce qui est nécessaire pour la reconnaissance mutuelle.

- 3 aspects sont à envisager :

3) le Forum sur l'Evaluation Justice²

- il s'agirait d'un Forum où les participants seraient invités à dire ce qu'ils pensent des projets de la Commission européenne, tant dans le domaine civil que dans le domaine pénal. Cela devrait être un lieu de dialogue et d'identification des choses positives.
- un groupe restreint dont la composition serait fixe, se rencontrerait régulièrement (4 x par an) ; il est important que ces personnes se connaissent.
- Des thèmes seraient identifiés et des sous-groupes thématiques pourraient être mis sur pied ; des études pourraient également être commandées (ex. la qualité de l'interprétation et de la traduction des décisions de justice)
- Le Forum serait composé de tous les acteurs concernés, comme suit :
 - o Les représentants des 27 Etats membres
 - o Les Réseaux dont le RECJ
 - o Les représentants des juges, des procureurs, des avocats, des interprètes, des associations de soutien aux victimes, des ONG spécialisées, des professeurs d'université, ...
- 2 domaines spécifiques sont proposés :
 - o Dans le domaine de la procédure en matière pénale, il est possible que la Commission européenne ait oublié des aspects jugés importants par les acteurs de terrain. Qu'est ce qui est nécessaire ? Où sont les vides juridiques ?

² Depuis la réunion du groupe de travail, la Commission a publié le 4 février 2008 une Communication relative à la création d'un forum de discussion sur les politiques et les pratiques de l'UE en matière de justice

- Comment fonctionnent concrètement les réformes européennes ? Par exemple, comment fonctionnent réellement le mandat d'arrêt européen. Le point de vue des acteurs de terrain peut être différent des experts des Ministères de la Justice.

4) Forum en matière de droit commercial

- ce forum a été organisé par ERA avec des juges et des procureurs
- des ateliers ont été organisés en français, anglais et allemand sur différents thèmes
- les rapports sont attendus pour bientôt.
- Ce forum a été évalué positivement par les services de la Commission car ils estiment qu'ils n'ont pas assez de contact avec les praticiens.

3) les programmes de financement

- les appels à projet vont être publiés en janvier prochain
- beaucoup de possibilités sont ouvertes : études, formations, échanges, ...
- la Commission européenne intervient pour un maximum de 70 % des coûts du projet

A noter également qu'en 2006, la Commission européenne a approuvé un mécanisme d'évaluation de ses politiques en matière de justice.

4. Adienne BOERWINKEL poursuit :

- la Commission a mené une étude sur la question de la reconnaissance mutuelle en matière criminelle :
 - les problèmes horizontaux : les différents instruments de reconnaissance mutuelle
 - les vides juridiques existants
- ⇒ les résultats de cette étude sont attendus pour fin 2008
- le background de cette étude : la constatation de l'existence de plusieurs problèmes à dans la mise en œuvre de différents instruments tels que le mandat d'arrêt européen adoptés par le Conseil JAI en septembre 2006 :
 - la lenteur dans les procédures de négociation
 - les retards dans la transposition
 - l'application concrète actuelle.
- Ces constatations peuvent être résumées dans 2 groupes de problèmes :
 - problèmes de nature procédurale : problèmes institutionnels
 - Pas de sanctions en cas de transposition tardive
 - L'unanimité (à l'époque, car dans le traité de Lisbonne, cette matière est décidée à la majorité qualifiée)
 - problèmes relatifs aux différences de législation
 - ex : la criminalisation de certains actes varient d'Etat à Etat
 - ex : le jugement par défaut n'existe pas dans tous les Etats

- problèmes du manque de confiance mutuelle
 - des mesures concrètes sont nécessaires.

=> **le RECJ pourrait jouer un rôle important dans le cadre de cette étude.**

5. Isabelle JEGOUZO propose au RECJ d'agir dans deux directions :

- 3) le RECJ pourrait faire pression sur les législateurs nationaux afin qu'ils procèdent plus rapidement à la transposition des directives concernées

Ex : le mandat d'arrêt européen a reçu beaucoup de pressions et a donc, relativement, été vite transposé

- 4) il y a des différences non seulement dans les législations, mais aussi dans les pratiques.

Les praticiens doivent prendre la parole.

Ex : dans certains pays, le mandat d'arrêt européen est utilisé pour des délits mineurs => nécessité de définir les limites de ces mesures.

6. Les membres du groupe de travail interviennent dans la discussion :

- les Conseils sont appelés à donner un avis très tard dans la procédure : il est important de définir les canaux de communication (avec l'Union européenne et avec le ministère national de la justice)
- un instrument intéressant est le Programme de la Commission européenne qui est présenté chaque année en septembre au Parlement européen
- il est important d'examiner les projets législatifs européens d'un point de vue européen et pas seulement d'un point de vue national : le RECJ peut jouer un rôle important à cet égard
- on devrait également tenter de définir concrètement en quoi consiste la confiance mutuelle

7. Conclusions

1) La confiance mutuelle

Le bon fonctionnement de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice, repose sur l'existence entre Etats membres, d'un très haut degré de confiance mutuelle parmi tous ceux qui sont confrontés à l'application de ce principe : magistrats en premier lieu, mais aussi, avocats, responsables politiques et citoyens.

Si l'on veut que les instruments de reconnaissance mutuelle fonctionnent, il est important que les juges mettent en œuvre les décisions d'autres juges, sans craindre que les systèmes légaux des pays de ces autres juges soient douteux.

Le RECJ a un rôle important à jouer dans ce cadre, car il peut permettre de contribuer à renforcer la confiance en ce qui concerne :

- l'éthique des juges
- la qualité de la justice
- la déontologie des juges

- l'évaluation des juges.

2) Les objectifs du groupe de travail pour développer concrètement la confiance mutuelle

1. Préparer une motion pour l'Assemblée générale du RECJ

Cette motion reprendrait l'ensemble des propositions concrètes formulées par le groupe de travail.

ACTION

Préparer le projet de motion en vue d'être discuté au sein du groupe de travail et présenté à l'assemblée générale de Budapest

2. Organiser la participation active du RECJ dans le « Forum permanent de l'évaluation de la Justice »

La Commission proposera la création d'un *Forum permanent de l'évaluation de la justice* :

- composition : les Etats membres, les Réseaux et des représentants des acteurs de la justice
- mission :
 - o contribuer à l'évaluation des besoins concrets de la justice en matière de coopération judiciaire européenne
 - o contribuer à l'évaluation des conditions pratiques de mises en œuvre des instruments de l'Union
 - o contribuer à une évaluation globale du fonctionnement de la justice afin de s'assurer que les décisions judiciaires répondent à des standards de qualité élevés
 - o devenir le lieu privilégié de contacts et de rencontres entre les professionnels de la justice (le Réseau des Réseaux !)

ACTIONS

Lorsque ce Forum sera mis sur pied, le Comité de pilotage du RECJ devra :

- 1° décider de participer à ce Forum
- 2° désigner le représentant du RECJ
- 3° en raison de la représentativité du RECJ, revendiquer de faire partie du groupe restreint permanent
- 4° formuler des propositions concrètes afin de devenir un « moteur » de ce Forum
- 5° adopter une procédure interne permettant de réagir rapidement aux demandes d'évaluation concrète des politiques européennes (voir ci-après)

3. Préparer une proposition sur les relations de coopération entre les différents acteurs concernés

Le groupe de travail devrait préparer un projet reprenant plusieurs propositions pour améliorer les **relations de coopération** et la **communication** entre les différents acteurs concernés :

- entre les Conseils de Justice : échange d'informations
- entre le RECJ et les Institutions de l'Union européenne :
 - o le Parlement européen et plus particulièrement, les Commissions « Justice » et « Affaires juridiques »
 - o la Commission européenne et plus particulièrement, le Commissaire à la Justice et la Direction générale « Justice »
 - o le Conseil de l'Union
 - o la Cour de Justice des Communautés européennes.
 Pour préparer ces relations, il faudra développer les points suivants :
 - o les experts :
 - établir un réseau d'experts du RECJ, via les membres du RECJ
 - établir les listes d'experts en fonction des différents domaines de compétences de l'Union
 - établir une procédure de consultation de ces experts dont le résultat serait soumis au Comité de pilotage
 - organiser des réunions d'experts
 - o les auditions
 - organiser l'audition de représentants du RECJ par les institutions européennes
 - o la préparation des avis du RECJ :
 - établir une procédure d'élaboration des avis du RECJ dans laquelle tous les membres peuvent prendre part
- avec le Réseau européen de formation judiciaire : dans le respect des compétences de ce Réseau, on pourrait proposer de coopérer :
 - o soit sur des thèmes où le RECJ pense qu'il faudrait développer un programme de formation
 - o soit sur des thèmes liés à l'objectif de développer la confiance mutuelle

Le RECJ devrait également demander s'il peut utiliser les rapports / conclusions des activités organisées par le REFJ, afin de les examiner et d'en faire la promotion auprès des autorités européennes.

ACTIONS

- 1° organiser les relations de coopération et la communication entre les Conseils de justice et entre le RECJ et les institutions européennes**
- 2° organiser et fixer les procédures pour :**
 - la consultation des experts
 - l'organisation d'auditions par les institutions européens
 - la préparation d'avis officiel du RECJ
- 3° fixer le cadre de relations avec le Réseau européen de formation judiciaire**

4. Adapter les annexes du premier rapport relatives aux informations sur les Etats membres de l'Union européenne et leur système judiciaire

Le groupe de travail considère que les annexes au premier rapport du groupe de travail (rapport Denham) constituent des documents fondamentaux pour renforcer la confiance mutuelle : ils contribuent à mieux connaître les systèmes judiciaires des Etats membres de l'Union européenne et à développer un réseau de personnes-relais dans les différents Conseils.

Le groupe de travail recommande d'adapter et de compléter les différentes fiches.



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

Working Group

“Strengthening Mutual Confidence”

LIST OF PARTICIPANTS

	Country and Organisation / Pays et Organisation	Name / Nom	Contact Details / Coordonnées
1	Belgium / Belgique	Edith VAN DEN BROECK President of the ENCJ	edith.vandenbroeck@hrj.be +32 25351616
2	Belgium / Belgique	Marc BERTRAND Administrateur CSJ	marc.bertrand@csj.be +32.2.535.16.35
3	Finland / Finlande	Gustav BYGGLIN Judge at the Supreme Court	Gustav.Bygglin@om.fi Tel: +358 10 3640000
4	Germany / Allemagne	Martin PETRASCH Staatsanwalt Referat R A 1 Bundesministerium der Justiz	petrasch-ma@bmj.bund.de t: +49 (0) 30-18580-9648
5	Italy / Italie (CSM)	Celestina TINELLI Judge in charge of the Vith Commission CSM	encj@cosmag.it tinelli@cosmag.it tel. +39 328 0481971 - +39 06 44 491 372 - +39 06 44 491 322.
6	Lithuania / Lituanie	Lina MALISAUSKAITE Senior specialist of the division of Analysis of judicial activities	ernestag@teismai.lt linam@teismai.lt tel. +370 5 251 4187 fax +370 5 268 5187
7	The Netherlands / Pays-Bas	Sophie VAN DUIJN Adviseur Afd. Ontwikkeling RvdR	s.c.van.duijn@rechtspraak.nl Tel: +31 70 77 99 040 Fax : +31.70 36.19.746 Postbus 90613, 2509 LP Den Haag
8	The Netherlands / Les Pays-Bas	Ruud WINTER President of the Dutch Trade and Industry Appeals Tribunal (apologized)	r.winter@rechtspraak.nl
9	Poland / Pologne	Ryszard PEK Supreme Administrative Court Judge and the President of the Voivodship Administrative Court in	ryszardpek@wroclaw.wsa.gov.pl ; r.michalczewski@krs.gov.pl Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu ul. Św. Mikołaja 78-79

		Wrocław	50-126 Wrocław tel. (71) 316-02-00 fax (71) 344-30-89
10	Romania / Roumanie	Ana LABUS Member with permanent activity of the SCM	marius.tudor@csm1909.ro European Affairs Department Superior Council of Magistracy Tel: 021.319.81.89/ int. 2089 Fax: 021.311.69.44 Mobil: 0742.032.563
11	Romania / Roumanie	Dana NICA Member of the European Affairs Department	marius.tudor@csm1909.ro European Affairs Department Superior Council of Magistracy Tel: 021.319.81.89/ int. 2089 fax: 021.311.69.44 Mobil: 0742.032.563
12	European Commission / Commission européenne	Isabelle JEGOUZO	Isabelle.jegouzo@ec.europa.eu
13	European Commission / Commission européenne	Caroline MORGAN	caroline.morgan@ec.europa.eu
14	European Commission / Commission européenne	Adrienne BOERWINKEL	adrienne.boerwinkel@ec.europa.eu

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brussels, 4.2.2008
COM(2008) 38 final

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION on the creation of a Forum for discussing EU justice policies and practice

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION on the creation of a Forum for discussing EU justice policies and practice

1. INTRODUCTION

1. In 2004, the European Council adopted the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union¹ and called for the establishment of " a system providing for objective and impartial evaluation of the implementation of the EU policies in the field of justice while fully respecting the independence of the judiciary". This was endorsed by a European Parliament recommendation in February 2005². The Action Plan implementing the Hague Programme³ noted that this would reinforce mutual trust.

2. A dialogue with interested parties is needed at all stages of justice policy design and implementation in order to review how to improve judicial co-operation and promote the European area of justice, to decide what measures should be adopted, to assess whether instruments adopted are correctly transposed and implemented and whether they are used appropriately and achieving their objective. More generally, we need to know whether the European area of justice is operating efficiently and if those using and working in it are satisfied.

3. The Commission intends to establish a Justice Forum ("the Forum") providing a permanent mechanism for consulting stakeholders, receiving feedback and reviewing EU justice policies and practice transparently and objectively. The Forum will take account of treaty-based differences in policies in civil and criminal matters. It will have two main spheres of activity, (1) to provide the Commission with specialist views on EU justice policy and legislation, and (2) to promote mutual trust between EU justice systems by improving mutual understanding of them.

4. An open dialogue between all actors in the justice systems throughout the EU will foster mutual trust in various ways. It will have an impact on the citizen who will be better able to accept and respect the EU justice system if he understands how and why it operates at the domestic level. There must be trust at the political level as EU instruments are to be implemented through national legislation. Finally, not only citizens, but also practitioners, in particular judges, need to understand and accept them and therefore must be personally convinced of the need for them and of their effectiveness. Lack of confidence at any of these levels means the system will not function properly.

5. All EU citizens are entitled to expect high quality justice everywhere within its borders. This is all the more important since the 1999 Tampere European Council proclaimed that the principle of mutual recognition would be the "cornerstone of the area of freedom, security and justice". Thus judicial decisions are to circulate freely within the EU rapidly without traditional checks and safeguards. However, mutual recognition can only operate if there is trust between Member States. The Hague

¹ OJ 3.3.2005 C 53 p.1, para 3.2

² Recommendation of the European Parliament to the Council on the quality of criminal justice and the harmonisation of criminal law in the Member States: A6-0036/2005.

³ OJ 12.08.2005 C198 p.1, para 4.1

Programme stated that quality of justice is a key factor in strengthening mutual trust: "In an enlarged European Union, mutual confidence shall be based on the certainty that all European citizens have access to a judicial system meeting high standards of quality".

6. A regular dialogue about policies and practice in the area of justice is of the utmost importance, not only to strengthen mutual trust, improve mutual recognition and access to justice, but also more generally for the proper operation of society in the wider context. One aspect to be considered is the economic impact of a healthy justice system. The Lisbon Strategy⁴ aims for a vibrant European economy. There is a link between good justice systems and dynamic economies. A reliable judicial climate is an asset in today's global competitive environment and the EU must match the efforts of the Member States in this regard.

7. In June 2006, the Commission adopted a Communication on Evaluation of EU policies on Freedom, Security and Justice ("the June 2006 Communication"). The Forum's activities will dovetail with the mechanism established by the June 2006 Communication by complementing the gathering of information/stakeholder consultation, reporting and in-depth evaluation phases.

8. In September 2006, the Commission hosted an experts' meeting to assess strength of support for the Forum. Feedback suggested that stakeholders welcome the initiative and agree with the Commission that a Justice Forum will serve to promote mutual trust on several levels. Practitioners and other experts considered it appropriate that their views, experience and expertise be taken into account in the course of designing, adopting and implementing EU legislation.

2. THE AIMS OF THE FORUM

2.1. What is needed?

9. Currently, there is no regular dialogue or established channel of communication between EU authorities and practitioners to discuss either the rationale behind a proposal for legislation or the impact of adopted instruments on the way judicial cooperation functions on a day-to-day basis. Instruments adopted need to be assessed from the point of view of their effect on national systems.

10. Practitioners who will come into contact and work with EU measures should have an input at an early stage. Once the measure is adopted, the extent to which it is used, whether it meets the objectives for which it was designed and the cost engendered in order to achieve the goal, including any unforeseen and unintended consequences, should be examined.

11. The Forum's main aims will be to improve policy-making in the areas of civil and criminal justice by providing a permanent platform for dialogue with stakeholders and reviewing implementation of instruments in force and contributing to greater mutual trust at the European level.

⁴ During the European Council in Lisbon (23/24 March 2000), Heads of State/Government launched the Lisbon Strategy aiming to make the EU the most competitive economy in the world and to achieve full employment by 2010.

⁵ COM (2006) 332 final of 28.6.2006

2.1.1. Contribution to the ex ante evaluation phase

12. To date, the EU's policy orientations and legislative programme have been drawn up largely without input from practitioners in the initial phase. Where there has been time to present a Green Paper before drafting a proposal, the input from practitioners at that stage has been useful. The Forum will provide an opportunity for a dialogue at the policy design stage. Additionally, the Commission is committed to a system of Extended Impact Assessment (including an examination of any impact on

fundamental rights) prior to adopting a proposal. The Forum's practical expertise will be used to assist in the preparation of Extended Impact Assessments.

2.1.2. Reviewing the legal and practical implementation of instruments

13. Most instruments adopted in the area of criminal and civil justice require the Commission to prepare an evaluation report on their application in domestic legislation. The Commission would be able to consult the Forum at this stage⁶.

14. Consulting the Forum will be particularly apposite as far as practical implementation is concerned. In the civil field, implementation of instruments adopted under Title IV is subject to the jurisdiction of the European Court of Justice (ECJ) pursuant to Article 68 TEC. In addition to this, the monitoring mechanism under Article 226 of the EC Treaty enables the Commission to seize the ECJ if a Member State does not fulfil its obligations. For criminal justice, a mechanism established by a Joint Action in 1997⁷ for the fight against organised crime has been used for 3 evaluation rounds: one on the practical operation of mutual legal assistance, one on anti-drug policy and one on exchanges of law enforcement information within the Member States and with Europol. A 4th round, on the implementation of the European Arrest Warrant, began in 2006. The assessment is carried out by way of a questionnaire then a study visit by teams of experts appointed by Member States, assisted by the General Secretariat of the Council, with the Commission's involvement. The same method is used in the peer assessment of national anti-terrorist measures set up further to the Conclusions of the extraordinary meeting of the 20 September 2001 JHA Councils. These evaluations lead to reports including recommendations to Member States but, with the exception of the first report on mutual legal assistance⁹, they remain confidential. Additionally, courts in the Member States that have accepted the jurisdiction of the ECJ in criminal matters have the option of referring a case to the ECJ for a preliminary ruling under Article 234 but this route remains limited.

15. The Joint Action system is a lengthy, cumbersome process which is not justified for all instruments so some instruments are not assessed after implementation. The Forum will offer a framework to exchange practical information on the concrete application of instruments and thus enable a better assessment to be made of their impact on judicial cooperation.

⁶E.g. the Council Conclusions on the European Arrest Warrant in June 2005 called on the Commission to consult Member States before issuing the report in order to avoid any misunderstanding of national legislation.

⁷By Joint Action 97/827/JHA, adopted by the Council on 5 December 1997.

⁸Council Decision 2002/996/JHA of 28 November 2002 Establishing a Mechanism for Evaluating the Legal Systems and Their Implementation at National Level in the Fight against Terrorism (JO L 349, 12/24/2002)

⁹Final Report, Mutual legal assistance in criminal matters (2001/C 216/02)

2.1.3. Contribution to the assessment of global impact on national judicial systems and on the functioning of judicial cooperation of EU measures

16. Evaluation of the implementation of adopted instruments from both the legislative and practical perspective is not sufficient if there is no examination of the impact of these instruments on general policy objectives, i.e. on the functioning of the European judicial area as a whole.

17. There is a need for more global examination of the impact of EU policies which should enable criteria to be drawn up so as to judge whether the measure has:

- achieved its specific objective (for example, the European Arrest Warrant's objective was to simplify and expedite extradition within the EU),
- contributed to a global EU objective (e.g. facilitating and accelerating cooperation between judicial authorities, increasing the efficiency of implementation of

judicial decisions within the EU, improving access to justice for EU citizens, fighting organised crime and promoting mutual trust),

– had any unforeseen consequences (positive or negative),

18. Where appropriate, a cost-benefit analysis, taking into account financial and nonfinancial criteria, could be carried out.

2.1.4. Contribution to a dialogue on quality of justice with a view to strengthening mutual confidence

19. The Forum will provide an opportunity for discussion and dialogue about each other's justice systems and thus promote mutual trust by improving knowledge of the judicial systems in the EU. Representatives of national justice systems should meet each other regularly in order to discuss these issues and to exchange and, where appropriate, devise best practice.

20. In its 2005 Communication on Mutual Recognition and the strengthening of mutual trust within the EU¹⁰, the Commission described how it intended to promote mutual trust by way of a series of flanking measures (reinforcing evaluation mechanisms, promoting networking among justice practitioners and developing judicial training). The Forum will play a part in the first two of these activities, and may have some impact on the third. Bringing practitioners into contact with each other has been shown to promote mutual trust. These flanking measures lead to a better understanding not only of EU measures, but also of national systems. For example, in the context of the Exchange Programme for Judicial Authorities¹¹, contacts developed between practitioners which facilitate judicial cooperation in concrete cases and enable practitioners to identify good court practices (e.g. in relation to court management, deadlines or victim support) and to improve their own practice as a result. Such activities should be used in a more systematic way so as to amplify their effect. In the civil field Council Regulation (EC) N° 1206/2001 on co-operation between the courts of Member States in the taking of evidence is another important step forward in strengthening mutual trust between judicial authorities. The European Judicial Network in civil and commercial matters plays an important role in promoting exchange of good practice.

¹⁰ COM(2005)195 of 19.5.2005

¹¹ In the 2007 Annual Work Programme

2.2. Working effectively with the Council of Europe

21. There are several sectorial assessment and evaluation mechanisms under the Council of Europe¹² which work in a similar way. Most relevant for building mutual trust within the EU is the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) which aims to improve the quality of judicial systems of Council of Europe Member States. The CEPEJ's key task is to ensure proper implementation of the principles and rules on efficiency of justice in Member States. The 2006 Report for the Evaluation of European judicial systems contains detailed data on the state of justice.

22. It is essential for the EU to be consistent with the Council of Europe's activities and yet to avoid duplication of the CEPEJ's work. Cooperation between the Commission and the CEPEJ should continue and could include common initiatives to improve the quality of justice and reinforce mutual confidence.

23. The Forum will contribute to such cooperation, e.g. by making use of CEPEJ's findings and working in a constructive manner with the CEPEJ. A CEPEJ representative should be included in the Forum.

24. It is important to take into account the specificities of implementing the mutual recognition principle and the goal of better access to justice, as a reflection of the high degree of integration that EU Member States want to achieve. Specific studies

could usefully be carried out using the CEPEJ's work. Issues such as quality of interpretation in court or court services from the point of view of users, adopting a "client approach", would lend themselves to such examination.

3. THE FORUM'S ROLE

3.1. Reviewing EU justice

3.1.1. The ex ante phase

25. The Forum will be invited to comment, to advise and to provide expertise at the earliest possible stage of designing legislative programmes. Once a decision has been taken that action at EU level is desirable in a specific area, the Forum will be consulted about the practical implications of each policy option, and may be asked to contribute specifically to drawing up the EIA for that measure.

3.1.2. Reviewing legal and practical implementation

26. For criminal justice, the Commission's evaluation work focuses essentially on the legal implementation of instruments. In practice, the impact of Commission reports is reduced by the Council's failure to examine them fully and follow them up. This is exacerbated by a lack of remedy before the ECJ in the event of non-compliance.

27. For civil justice, studies prepared before the report evaluating the application of a legislative instrument is presented could give a useful overview of the current situation, but reports are not requested for all instruments in force and their periodicity does not enable the difficulties and problems related to the application of the instruments concerned to be taken into account.

¹² E.g. GRECO (Group of States against Corruption), MONEYVAL (Select Committee of experts on the evaluation of anti-money laundering measures) which were modelled on the FATF, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman Treatment or Punishment (CPT) and GRETA (established within the framework of the Convention on the fight against trafficking in human beings).

28. The Commission does not consider that it is necessary at this stage to present specific legislation in this area. Nevertheless, once the Forum is established, this need will be reconsidered and in particular, as far as criminal matters are concerned, the necessity to review the 1997 Joint Action will be examined.

3.1.3. Looking at how judicial cooperation operates as a whole

29. As the Forum will largely be made up of practitioners, representatives of national justice administrations and academics, it will provide a different perspective and be able to offer a global approach to judicial cooperation seen as a whole, where necessary, as well as more targeted examination of EU measures.

30. The Forum will be used also at this stage of evaluation mechanism of the Directorate General Justice, Freedom and Security. The June 2006 Communication sets out the Directorate General's threefold evaluation mechanism covering all its policy areas. The first step involves setting up a system of information gathering and sharing (using specially designed fact-sheets). Policy objectives and main instruments are to be covered. The second step is to review and analyse this information. The third step involves targeted evaluation¹³ of specific policy areas or instruments. The mechanism is intended to be comprehensive and to encompass all policies handled by Directorate General Justice, Freedom and Security, building on current practice and using existing data. Views of Member States and civil society are to be canvassed and taken into account. The Commission seeks to avoid duplication of efforts at EU and national levels and is currently in discussions with the Council as to the precise mechanism to be established and how best to use the Contact Points Network set up under the Communication. The Forum's work will feed into the general evaluation mechanism. It will provide the concrete expertise needed for the stakeholder consultation¹⁴ and for the in-depth evaluation phase¹⁵. One of the Forum's roles will be to suggest areas where an in-depth study should be carried out

and to supervise and manage such studies.

3.1.4. Strengthening mutual trust

31. By bringing professionals together regularly and promoting an exchange of views on the implementation of EU instruments, on EU justice policies and on their interaction with national justice systems, the Forum will play a key role in improving mutual understanding, in gradually building up a common judicial culture and in promoting mutual trust.

4. COMPOSITION AND WORKING METHODS OF THE FORUM

4.1. Composition

32. Information must be gathered from several sources: Member States, judicial bodies, practitioners, specialist non-governmental organisations, academics and, ideally, users of justice systems. Member States may send delegates to the Forum's plenary sessions and specific working groups if they wish. Certain Member States' delegates to the September 2006 experts' meeting made it clear that they did not want to be involved in a demanding process. Participation in the Forum's activities shall

¹³ Section 4.1 of the June 2006 Communication

¹⁴ Section 4.1.1. of the June 2006 Communication

¹⁵ Ibid. para. 32

therefore be at Member States' discretion, apart from the plenary to which it is desirable that they send delegates.

33. The Commission will invite a representative of the Council of Europe, preferably from the CEPEJ, to participate in the Forum so as to follow each other's work and collaborate to avoid duplication and promote complementarity.

34. Eurojust and the European Judicial Networks (in criminal¹⁶ and in civil and commercial matters¹⁷) are to be represented as well as relevant professional European networks active in the justice field at EU level. The Commission values the input of networks such as the European Network of the Councils for the Judiciary (ENCJ)¹⁸, the European Network of Presidents of Supreme Courts¹⁹, the Association of the Councils of State²⁰, the European Association of Administrative Judges, the Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE)²¹, the European Judges and Prosecutors Association²², the European Criminal Bar Association (ECBA)²³, Eurojustice²⁴ the European Notarial Network²⁵, PEOPIL (the Pan-European organisation of personal injury lawyers)²⁶ and the European Judicial Training Network. The Commission will invite specialist non-governmental organisations that represent users of the system (e.g. MEDEL, JUSTICE, Amnesty International, Victim Support Europe²⁷) to attend the Forum. Judicial experts from candidate countries will be included.

35. The Commission intends to involve academic networks (European Criminal Law Academic Network ECLAN, International Association of Penal Law AIDP, Eurodefensor) in order to promote a scientific, objective approach and to enable a robust exchange of views by including experts whose views differ. The Commission also intends to include the ECJ and the Fundamental Rights Agency of the European Union in the most appropriate way.

36. Depending on the subject under discussion, *ad hoc* members may be invited if they have expertise in the area in question. Certain national, professional organisations (e.g. national Bar Associations) have shown interest in specific measures. Their perspective is different from their European level counterparts and their input will be used on an *ad hoc* basis if they so wish.

4.2. Working methods of the Forum

37. The Forum will meet regularly, several times a year. It will meet in plenary session once a year and as sub-groups which will meet as often as necessary²⁸. The

¹⁶ <http://www.ejn-crimjust.eu.int/>

17 <http://ec.europa.eu/civiljustice/>

18 <http://195.55.151.16/encj/>

19 <http://www.uepcsj.org/uk/rpcsje.php?nopage=187>

20 <http://www.juradmin.eu>

21 <http://www.ccbe.org/>

22 <http://www.amue-ejpa.org>

23 <http://www.ecba.org/>

24 <http://www.eurojustice.org/>

25 <http://www.cnue.eu>

26 <http://www.peopil.com>

27 <http://www.euvictimservices.org/>

28 The cost of the actions referred to in this Communication will be borne by the relevant financial instruments (in particular the Criminal Justice programme - Council Decision No 2007/126/JHA) under the existing envelopes.

subgroups are to be constituted on the basis of specific fields of interest or issues identified as warranting attention, with some covering civil justice and others criminal justice matters and examining particular subjects, such as access to legal aid, user satisfaction with the Court system (e.g. speed and fairness), treatment of victims, translation and interpretation services, hearing of the parties, respect of fair trial rights, rapid enforcement of claims and better access to justice for consumers.

38. The Forum may be called upon to assist in providing an external assessment in drafting the Commission's Report on implementing legislation on an *ad hoc* basis. The Forum will take part in exercises designed to assess successful transposition (at the end of the transposition deadline) and the success of measures at a later date (such as 5 years after entry into force).

39. Each organisation that is a member of the Forum should appoint a fixed contact person who should endeavour to attend each session in order to allow continuity in the debate. If the contact persons meet regularly and get to know each other, this will facilitate continuity, freer exchanges and franker discussion.

40. An important aspect of the Forum's work will be to identify best practice. Exchange of best practice could be promoted by way of projects under the EU financial programmes.

41. The Forum will be involved in selecting the winner of the "Crystal Scales of Justice" prize. In 2005 the Commission and the Council of Europe created the biennial European "Crystal Scales of Justice" prize for innovative practice in civil justice organisation and procedure in the courts of Europe, so as to promote better operation of the public system of civil justice. The Commission is planning to institute a complementary biennial prize for a transnational project designed to improve mutual knowledge and exchange of best practice in the area of criminal justice. The prize would be awarded in the years in which the civil justice prize is not awarded. Eligible projects will include comparative studies and/or concrete cooperation projects based on twinning of courts, prosecution offices, Bars or prison/probation administrations.

42. The Forum's work will include examining the issue of statistics. Currently, there is lack of compatible statistics²⁹ which makes it difficult to compare justice systems in a meaningful way, but improvements can be expected. In the criminal justice field, statistics are to be collected more systematically now that an EU experts group has been set up for that purpose³⁰. The Expert group on the policy needs of data on crime and criminal justice was established and met twice (April & December) during 2007. Two subject specific sub-groups were established following discussions at the April meeting. The subjects covered were Human Trafficking & Money-laundering. It has been decided to establish an Expert Sub-group focusing on criminal justice

statistics. As regards the civil justice side, statistics are available from targeted studies and impact assessments. The Forum will assist the Commission in giving its opinion on these statistics, improving statistical methods and making better use of available data.

²⁹ See CEPEJ report and SPACE statistics

³⁰ 2006/581/EC: Commission Decision of 7 August 2006 setting up a group of experts on the policy needs for data on crime and criminal justice OJ L 234 , 29.08.2006 p 29

43. In order to disseminate the findings of the Forum and to promote dialogue and consultation, a Website will be set up. It will be a permanent place for discussion between Forum members and will facilitate exchanges with interested parties and other citizens. Most of the Forum's work and studies will be posted on the Website.

44. The Commission will publish a Report of the Forum's activities, to be submitted to the Council and the European Parliament on a regular basis.

5. CONCLUSION

The Forum will provide the Commission with a unique tool for understanding better the impact of existing EU instruments, the need for new instruments and more generally, for promoting mutual trust. By providing a place where different experiences and contrasting points of view can be compared on a regular basis, it will lead to greater mutual knowledge and understanding of other systems. The regularity of the meetings, the range of expertise and the input from all sectors of the justice system will assist in establishing the systematic, objective and impartial evaluation announced in the Hague Programme.

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

relative à la création d'un forum de discussion sur les politiques et les pratiques de l'UE en matière de justice

1. INTRODUCTION

1. En 2004, le Conseil européen a adopté le programme de La Haye visant à renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne³ et demandant de mettre en place un système d'évaluation objective et impartiale de la mise en œuvre des politiques de l'UE dans le domaine de la justice qui, en même temps, respecte pleinement l'indépendance du pouvoir judiciaire. Le Parlement européen y a donné son aval par une recommandation émise en février 2005⁴. Le plan d'action mettant en œuvre le programme de La Haye⁵ notait que la confiance mutuelle en serait renforcée.
2. Un dialogue avec les parties concernées est indispensable à tous les stades de la conception et de la mise en œuvre des politiques en matière de justice, afin d'examiner les moyens d'améliorer la coopération judiciaire et de promouvoir l'espace européen de justice, de décider des mesures à adopter, d'évaluer si les instruments adoptés sont correctement transposés et mis en œuvre, s'ils sont utilisés de manière adéquate et s'ils atteignent leur objectif. De manière plus générale, nous devons savoir si l'espace européen de justice fonctionne bien et si les personnes qui y ont recours et qui y travaillent sont satisfaites.
3. La Commission a l'intention de créer un forum sur la justice (ci-après «le Forum») qui sera un mécanisme permanent de consultation des acteurs, recevra des informations en retour et examinera en toute transparence et objectivité les politiques et les pratiques de l'UE en matière de justice. Le Forum tiendra compte des différences, issues des traités, que présentent les politiques en matière civile et pénale. Deux grandes sphères d'action lui seront confiées: d'une part, il devra fournir à la Commission l'opinion de spécialistes concernant la politique et la législation de l'UE en matière de justice et, d'autre part, il devra favoriser la confiance réciproque entre les systèmes judiciaires de l'UE en améliorant la compréhension mutuelle.
4. Le dialogue ouvert entre tous les acteurs des systèmes de justice à travers l'Union européenne renforcera la confiance réciproque de plus d'une façon. Il aura des effets sur le citoyen qui sera mieux à même d'accepter et de respecter le système judiciaire de l'UE s'il comprend comment et pourquoi celui-ci fonctionne au niveau national. Il faut une confiance au niveau politique car c'est par le droit national que les instruments de l'Union européenne seront mis en œuvre. Enfin, non seulement les citoyens, mais également les praticiens, et plus particulièrement les juges, doivent les comprendre et les accepter et pour cela, ils doivent être personnellement convaincus de leur nécessité et de leur efficacité. Tout manque de confiance à l'un de ces niveaux se traduira par un dysfonctionnement du système.
5. Chaque citoyen européen est en droit d'attendre une justice de grande qualité sur l'ensemble du territoire de l'Union. Cet aspect a d'autant plus d'importance depuis que le Conseil européen de Tampere de 1999 a déclaré que le principe de reconnaissance mutuelle était la pierre angulaire de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Ainsi, les

³ JO C 53 du 3.3.2005, p. 1, point 3.2.

⁴ Recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil européen et du Conseil sur la qualité de la justice pénale et l'harmonisation de la législation pénale dans les États membres: A6-0036/2005.

⁵ JO C 198 du 12.8.2005, p. 1, point 4.1.

décisions judiciaires doivent pouvoir circuler librement et rapidement au sein de l'UE sans les traditionnels contrôles et protections. La reconnaissance mutuelle ne peut toutefois fonctionner que si la confiance règne entre les États membres. Le programme de La Haye déclarait que la qualité de la justice constitue un facteur déterminant pour renforcer la confiance mutuelle: «[d]ans une Union européenne élargie, la confiance mutuelle doit reposer sur la certitude que tous les citoyens européens ont accès à un système judiciaire satisfaisant aux exigences de qualité les plus élevées».

6. Il est essentiel d'entretenir un dialogue régulier sur les politiques et la pratique dans le domaine de la justice non seulement pour renforcer la confiance réciproque, améliorer la reconnaissance mutuelle et l'accès à la justice, mais aussi, de manière plus générale, pour le bon fonctionnement de la société dans un contexte plus large. L'un des aspects à examiner est l'incidence économique d'un système judiciaire sain. La stratégie de Lisbonne⁶ aspire à dynamiser l'économie européenne. Or, il existe un lien entre les bons systèmes de justice et les économies dynamiques. Un climat judiciaire de confiance constitue un atout dans le contexte actuel de concurrence mondiale et l'UE doit être à la hauteur des efforts déployés par les États membres à cet égard.
7. En juin 2006, la Commission a adopté une communication intitulée «Évaluation des politiques de l'Union européenne en matière de liberté, de sécurité et de justice»⁷ («la communication de juin 2006»). Les activités du Forum s'intégreront au mécanisme instauré par la Communication de juin 2006, en complétant la collecte des informations, la consultation des parties prenantes, les rapports et les phases d'évaluation approfondie.
8. En septembre 2006, la Commission a organisé une réunion d'experts afin d'évaluer l'ampleur du soutien au Forum. Les réactions ont montré que les parties prenantes saluaient l'initiative et qu'elles partageaient l'idée de la Commission que le Forum sur la justice permettrait de développer la confiance réciproque à différents niveaux. Les praticiens et autres experts estimaient judicieux que leurs vues, leur expérience et leur compétence soient prises en compte tout au long de la conception, de l'adoption et de la mise en œuvre de la législation communautaire.

2. LES OBJECTIFS DU FORUM

2.1. Mesures nécessaires

9. Actuellement, il n'existe ni dialogue régulier ni canal de communication reconnu entre les autorités de l'UE et les praticiens pour discuter soit de la raison d'être d'une proposition de législation, soit de l'incidence des instruments adoptés pour régler le fonctionnement au jour le jour de la coopération judiciaire. Les instruments adoptés doivent être évalués sous l'angle de leur impact sur les systèmes nationaux.
10. Les praticiens qui seront en contact et travailleront avec les mesures de l'UE devraient pouvoir être entendus à un stade précoce. Après l'adoption de la mesure, il conviendrait d'examiner l'ampleur de son utilisation, de voir si elle remplit les objectifs à l'origine de sa conception et d'évaluer les coûts engendrés pour atteindre le but fixé, en prenant en compte toute conséquence imprévue et involontaire.
11. Le Forum aura pour principaux objectifs d'améliorer l'élaboration des politiques en matière de justice civile et pénale, en offrant une plate-forme permanente au dialogue avec

⁶ Lors du Conseil européen de Lisbonne (les 23 et 24 mars 2000), les chefs d'État et de gouvernement ont lancé la stratégie de Lisbonne dans le but de faire de l'Union européenne l'économie la plus compétitive au monde et de parvenir au plein emploi avant 2010.

⁷ COM(2006) 332 final du 28.6.2006.

les acteurs, en examinant l'application des textes en vigueur et en contribuant à développer la confiance mutuelle au niveau européen.

2.1.1. *Contribution à la phase de l'évaluation ex-ante*

12. Jusqu'à présent, les orientations des politiques et le programme législatif de l'UE ont été élaborés quasi sans intervention des praticiens dans la phase initiale. Pourtant, lorsque les délais ont permis de présenter un Livre vert avant d'élaborer une proposition, la contribution des praticiens à ce stade s'est avérée utile. Le Forum donnera donc l'occasion de dialoguer lors de la conception des politiques. En outre, la Commission s'est engagée dans un système d'analyse d'impact approfondie (qui comprend l'examen de l'éventuelle incidence sur les droits fondamentaux) avant d'adopter une proposition. L'expérience pratique du Forum sera mise à profit pour préparer les analyses d'impact approfondies.

2.1.2. *Examen de la mise en œuvre juridique et pratique des instruments*

13. Pour la plupart des instruments adoptés dans le domaine de la justice civile et pénale, la Commission est tenue de préparer un rapport d'évaluation sur leur application en droit national. À ce stade, la Commission pourrait consulter le Forum⁸.

14. La consultation du Forum sera particulièrement bienvenue en ce qui concerne l'application pratique. Dans le domaine civil, la mise en œuvre des instruments adoptés sur le fondement du titre IV relève de la juridiction de la Cour de justice des Communautés européennes en vertu de l'article 68 du traité CE. De plus, le mécanisme de suivi visé par l'article 226 du traité CE habilite la Commission à saisir la Cour de justice si un État membre manque à ses obligations. Dans le domaine de la justice pénale, le mécanisme instauré par une action commune de 1997⁹ en matière de lutte contre la criminalité organisée a été utilisé dans trois cycles d'évaluation: sur le fonctionnement de l'entraide judiciaire, sur la politique de lutte contre la drogue et sur l'échange d'informations en matière répressive entre les États membres et avec Europol. Un quatrième cycle a débuté en 2006 et porte sur la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen. L'évaluation se fait par voie de questionnaire, suivi d'une visite d'étude effectuée par des équipes d'experts désignés par les États membres, avec le soutien du Secrétariat général et la participation de la Commission. La même méthode est suivie pour l'évaluation par les pairs des dispositifs nationaux de lutte contre le terrorisme instaurés à la suite des conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil JAI du 20 septembre 2001¹⁰. Ces évaluations donnent lieu à des rapports comprenant des recommandations aux États membres, mais elles demeurent confidentielles, à l'exception du premier rapport sur l'entraide judiciaire¹¹. Par ailleurs, les tribunaux des États membres ayant accepté la compétence de la Cour de justice en matière pénale peuvent saisir cette dernière d'une question préjudicielle au titre de l'article 234, cette procédure restant toutefois limitée.

15. Le système de l'action commune constitue une procédure longue et lourde qui ne se justifie pas pour tous les instruments, de sorte que certains d'entre eux ne sont pas évalués après leur mise en œuvre. Le Forum offrira un cadre pour l'échange des informations pratiques

⁸ Par exemple, en juin 2005, les conclusions du Conseil relatives au mandat d'arrêt européen invitaient la Commission à consulter les États membres avant de publier le rapport afin d'éviter tout malentendu en matière de législation nationale.

⁹ Action commune 97/827/JAI, adoptée par le Conseil le 5 décembre 1997.

¹⁰ Décision 2002/996/JAI du Conseil du 28 novembre 2002 instaurant un mécanisme d'évaluation de l'application et de la mise en œuvre au plan national des engagements internationaux en matière de lutte contre le terrorisme (JO L 349 du 24.12.2002).

¹¹ Rapport final sur le premier exercice d'évaluation consacré à l'entraide judiciaire en matière pénale (2001/C 216/02).

sur l'application concrète des instruments et permettra ainsi une meilleure évaluation de leur incidence sur la coopération judiciaire.

2.1.3. *Contribution à l'appréciation de l'impact global des mesures de l'UE sur les systèmes judiciaires nationaux et sur le fonctionnement de la coopération judiciaire*

16. L'évaluation de la mise en œuvre des instruments adoptés, du point de vue tant législatif que pratique, ne suffit pas si l'on n'examine pas l'impact de ces instruments sur les objectifs de politique générale, c'est-à-dire sur le fonctionnement de l'espace judiciaire européen dans son ensemble.
17. Il est nécessaire d'examiner plus globalement l'impact des politiques communautaires, de façon à pouvoir élaborer les critères permettant de juger si la mesure:
 - a atteint son objectif spécifique (par exemple, le mandat d'arrêt européen avait pour objectif de simplifier et d'accélérer les extraditions au sein de l'UE),
 - a contribué à un objectif global de l'Union européenne (par exemple, faciliter et accélérer la coopération entre les autorités judiciaires, accroître l'efficacité de la mise en œuvre des décisions judiciaires au sein de l'UE, améliorer l'accès à la justice pour les citoyens de l'Union, combattre la criminalité organisée et favoriser la confiance mutuelle),
 - a eu des conséquences imprévues (positives ou négatives).
18. Lorsque c'est utile, une analyse coûts-bénéfices peut être effectuée, en prenant en compte des critères financiers ou autres.

2.1.4. *Contribution au dialogue sur la qualité de la justice afin de renforcer la confiance mutuelle*

19. Le Forum offrira l'occasion de débattre et de dialoguer à propos de chaque système de justice et favorisera donc la confiance mutuelle en améliorant la connaissance des systèmes judiciaires de l'UE. Des représentants des systèmes judiciaires nationaux devraient se rencontrer régulièrement afin de discuter de ces questions et d'échanger - et, le cas échéant, concevoir- les meilleures pratiques.
20. Dans sa communication de 2005 sur la reconnaissance mutuelle des décisions de justice en matière pénale et le renforcement de la confiance mutuelle entre les États membres¹², la Commission expliquait comment elle entendait favoriser la confiance mutuelle par une série de mesures d'accompagnement (renforcement des mécanismes d'évaluation, encouragement à l'établissement de réseaux de praticiens de la justice et développement de la formation judiciaire). Le Forum interviendra dans les deux premières activités et pourrait éventuellement influencer sur la troisième. Il est avéré que la mise en contact des praticiens développe la confiance mutuelle. Ces mesures d'accompagnement apportent une meilleure compréhension non seulement des mesures de l'Union européenne, mais aussi des systèmes nationaux. À titre d'exemple, dans le contexte du Programme d'échanges à l'intention des magistrats¹³, les contacts instaurés entre praticiens ont facilité la coopération judiciaire dans des affaires concrètes et ont permis d'identifier les bonnes pratiques au niveau des juridictions (par exemple, en matière de gestion des tribunaux, de délais ou d'assistance aux victimes), ce qui a ensuite permis d'améliorer les pratiques nationales. Les activités de ce type devraient être plus systématiques, afin d'en amplifier les effets. Dans le domaine civil, le règlement (CE) n° 1206/2001 du Conseil relatif à la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention des preuves en matière civile ou commerciale constitue une autre étape importante du renforcement de la confiance

¹² COM(2005) 195 du 19.5.2005.

¹³ Dans le programme annuel de travail pour 2007.

mutuelle entre les autorités judiciaires. De son côté, le réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale joue un rôle important dans la promotion des échanges de bonnes pratiques.

2.2. Travailler efficacement avec le Conseil de l'Europe

21. Plusieurs mécanismes d'appréciation et d'évaluation sectorielle existent sous l'égide du Conseil de l'Europe¹⁴ et fonctionnent de manière semblable. La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) qui a pour objectif d'améliorer la qualité des systèmes judiciaires des États membres du Conseil de l'Europe est l'instance la plus à même de développer la confiance mutuelle au sein de l'UE. La CEPEJ a pour principale mission de veiller à la bonne application des principes et des règles en matière d'efficacité de la justice dans les États membres. Le rapport 2006 d'évaluation des systèmes judiciaires européens contient des données détaillées relatives à l'état de la justice.
22. Il est essentiel pour l'UE de maintenir une cohérence avec les activités du Conseil de l'Europe tout en évitant de recouper les travaux de la CEPEJ. La coopération entre la Commission et la CEPEJ devrait être poursuivie et elle pourrait inclure des initiatives communes pour améliorer la qualité de la justice et renforcer la confiance mutuelle.
23. Le Forum contribuera à cette coopération, par exemple, en exploitant les résultats des travaux de la CEPEJ et en travaillant avec elle de manière constructive. Un représentant de la CEPEJ devrait participer au Forum.
24. Il importe de tenir compte des spécificités de la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle et de l'objectif d'un meilleur accès à la justice pour refléter le degré élevé d'intégration souhaité par les États membres. Des études spécifiques pourraient être menées en s'appuyant aux travaux de la CEPEJ. Cet examen pourrait porter sur des questions comme la qualité de l'interprétation devant les tribunaux ou les services judiciaires du point de vue de l'utilisateur, en adoptant une «approche client».

3. LE ROLE DU FORUM

3.1. Examiner la justice dans l'UE

3.1.1. La phase ex ante

25. Le Forum sera invité à apporter ses commentaires, ses conseils et son expérience au stade le plus précoce de la conception des programmes législatifs. Dès qu'il aura été décidé qu'une action au niveau de l'UE est souhaitable dans un domaine spécifique, le Forum sera consulté quant aux implications pratiques de chaque option politique et il pourra être invité à participer spécifiquement à la rédaction de l'analyse d'impact approfondie pour la mesure en cause.

3.1.2. Examiner la mise en œuvre juridique et pratique

26. En justice pénale, le travail d'évaluation de la Commission se concentre principalement sur la mise en œuvre juridique des instruments. Or, en pratique, les rapports de la Commission voient leur impact réduit, faute d'examen approfondi et de suivi par le Conseil. L'absence de recours devant la Cour de justice en cas de non-respect accentue encore cet état de fait.

¹⁴ Par exemple, GRECO (Groupe d'États contre la Corruption), MONEYVAL (Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme) établis sur le modèle du GAFI, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) et GRETA (groupe instauré dans le cadre de la convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains).

27. En justice civile, les études préparées avant la présentation du rapport évaluant l'application d'un instrument législatif pourraient donner une vue d'ensemble utile de la situation, mais tous les instruments ne sont pas précédés d'un rapport et la périodicité de ces rapports ne permet pas de tenir compte des difficultés et des problèmes liés à l'application des instruments en cause.
28. La Commission n'estime pas nécessaire à ce stade de présenter une législation spécifique dans ce domaine. Ce besoin sera toutefois réexaminé lorsque le Forum aura été créé et, en ce qui concerne les affaires pénales, la nécessité de soumettre l'action commune 1997 sera reconsidérée.

3.1.3. *Se pencher sur le fonctionnement de la coopération judiciaire dans son ensemble*

29. Largement composé de praticiens, de représentants des administrations judiciaires nationales et d'universitaires, le Forum apportera une autre perspective et sera à même d'offrir une approche globale à la coopération judiciaire appréhendée dans son ensemble lorsque c'est nécessaire ainsi que des examens plus ciblés des mesures de l'UE.
30. Le Forum interviendra également à ce stade du mécanisme d'évaluation de la direction générale de la justice, de la liberté et de la sécurité. La communication de juin 2006 présente le mécanisme d'évaluation en trois étapes qui couvre tous les domaines d'action de la direction générale. La première étape prévoit la mise en place d'un système de collecte et de partage des informations (à l'aide de fiches d'information conçues à cet effet). Les fiches mentionneront un objectif global pour chaque domaine et une liste des principaux instruments. Lors de la deuxième étape, les renseignements fournis seront passés en revue et analysés. Au cours de la troisième étape, des évaluations¹⁵ stratégiques approfondies des politiques pourront être effectuées dans des domaines sélectionnés ou pour des instruments spécifiques. Le mécanisme sera exhaustif en ce qu'il couvrira toutes les politiques relevant du domaine «liberté, sécurité et justice», en se fondant sur la pratique actuelle et en utilisant les données existantes. Les opinions des États membres et de la société civile devront être recueillies et prises en compte. La Commission s'efforce d'éviter les doubles emplois aux niveaux national et européen et discute en ce moment avec le Conseil du mécanisme précis à instaurer et de la meilleure utilisation qui peut être faite du réseau de points de contacts établi par la Communication. Les travaux du Forum alimenteront le dispositif global d'évaluation. Le Forum fournira les compétences concrètes nécessaires à la consultation des diverses parties prenantes¹⁶ et à la phase d'évaluation approfondie¹⁷. Une de ses tâches consistera à proposer les domaines dans lesquels une étude approfondie devrait être menée, et à superviser et à gérer ces études.

3.1.4. *Renforcer la confiance mutuelle*

31. En réunissant régulièrement les spécialistes et en encourageant l'échange de vues concernant la mise en œuvre des instruments de l'UE ainsi que sur les politiques de l'Union en matière de justice et leur interaction avec les systèmes judiciaires nationaux, le Forum contribuera de manière déterminante à améliorer la compréhension mutuelle, à créer progressivement une culture judiciaire commune et à développer la confiance réciproque.

¹⁵ Section 4.1 de la communication de juin 2006.

¹⁶ Section 4.1.1. de la communication de juin 2006.

¹⁷ Ibid., point 32.

4. COMPOSITION ET METHODES DE TRAVAIL DU FORUM

4.1. Composition

32. Les renseignements doivent être collectés auprès de diverses sources: les États membres, les instances judiciaires, les praticiens, les organisations non gouvernementales spécialisées, les universitaires et idéalement, les utilisateurs de la justice. Les États membres peuvent envoyer des délégués aux sessions plénières du Forum ainsi qu'aux différents groupes de travail, s'ils le souhaitent. Les délégués de certains États membres ont clairement indiqué au cours de la réunion d'experts de septembre 2006 qu'ils ne souhaitaient pas s'engager dans un processus trop lourd. Il est donc laissé à l'appréciation des États membres de participer ou non aux activités du Forum, mais il est souhaitable qu'ils envoient des délégués aux sessions plénières.
33. La Commission invitera un représentant du Conseil de l'Europe, de préférence un membre de la CEPEJ, à participer au Forum, de manière à ce que chacun suive les travaux de l'autre, et à collaborer pour éviter les doubles emplois et favoriser la complémentarité.
34. Eurojust et les réseaux judiciaires européens (en matière pénale¹⁸, civile et commerciale¹⁹) devront être représentés ainsi que les réseaux professionnels européens concernés actifs dans le domaine de la justice au niveau européen. La Commission apprécie l'apport de réseaux tels que le Réseau européen des Conseils de la Justice (RECJ)²⁰, le Réseau des présidents des cours suprêmes judiciaires de l'Union européenne²¹, l'Association des Conseils d'État²², la Fédération européenne des juges administratifs, le Conseil des barreaux européens (CCBE)²³, l'Association des Magistrats de l'Union européenne²⁴, European Criminal Bar Association (ECBA)²⁵, Eurojustice²⁶, le réseau notarial européen²⁷, Peopil (Organisation pan-européenne des juristes du droit à la réparation du dommage corporel)²⁸ ainsi que le Réseau européen de formation judiciaire. La Commission invitera au Forum des organisations non gouvernementales spécialisées représentant les utilisateurs de la justice (par exemple, MEDEL, JUSTICE, Amnesty International, European Forum for Victim Services²⁹). Des experts judiciaires provenant de pays candidats seront inclus.
35. La Commission souhaite obtenir la participation des réseaux universitaires (ECLAN - Réseau académique en droit pénal européen, AIDP - Association internationale de droit pénal, Eurodefensor), afin de promouvoir une approche scientifique et objective, et permettre un véritable échange de vues en invitant des experts ayant des opinions contrastées. Elle souhaite également que la Cour de justice et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne apportent leur concours de la façon la plus appropriée.
36. En fonction des thèmes discutés, il sera possible d'inviter des membres ad hoc ayant une expérience en la matière. Des organisations nationales et professionnelles (comme par exemple, les barreaux nationaux) ont signalé leur intérêt pour des mesures spécifiques.

¹⁸ <http://www.ejn-crimjust.europa.eu/>

¹⁹ <http://ec.europa.eu/civiljustice/>

²⁰ <http://www.encj.eu/encj/>

²¹ <http://www.uepcsj.org/?lang=fr>

²² <http://www.juradmin.eu>

²³ <http://www.ccbe.org/>

²⁴ <http://www.amue-ejpa.org>

²⁵ <http://www.ecba.org/>

²⁶ <http://www.eurojustice.org/>

²⁷ <http://www.cnue.eu>

²⁸ <http://www.peopil.com>

²⁹ <http://www.euvictimservices.org/>

Leur angle de vue diffère de celui de leurs homologues au niveau européen et leur contribution pourra être utilisée ponctuellement s'ils le souhaitent.

4.2. Méthodes de travail du Forum

37. Le Forum se réunira périodiquement, plusieurs fois dans l'année. Une session plénière aura lieu une fois par an et des sous-groupes se réuniront aussi souvent qu'il le faudra³⁰. Ces sous-groupes seront constitués en fonction de domaines d'intérêt ou de thèmes spécifiques dignes d'attention, certains groupes couvrant la justice civile et d'autres les questions pénales; ils se pencheront sur des questions particulières telles que l'accès à l'assistance judiciaire, le degré de satisfaction des utilisateurs de la justice (par exemple, rapidité et équité), le traitement des victimes, les services de traduction et d'interprétation, l'audition des parties, le respect du droit à un procès équitable, le recouvrement rapide des créances et un meilleur accès à la justice pour les utilisateurs.
38. Lors de la rédaction du rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la législation, le Forum pourra être sollicité ponctuellement pour une évaluation externe. Le Forum prendra part aux exercices destinés à évaluer la bonne transposition (à l'échéance du délai de transposition) et le succès des mesures concernées à une date ultérieure (par exemple, cinq ans après l'entrée en vigueur).
39. Toute organisation membre du Forum nommera une personne de contact qui s'efforcera de participer à chaque réunion afin d'assurer la continuité du débat. Par des rencontres régulières et en apprenant à se connaître, les personnes de contact favoriseront la continuité, des échanges plus libres et des discussions plus franches.
40. Un aspect important du travail du Forum sera le recensement des meilleures pratiques. Les échanges de bonnes pratiques pourront être encouragés par des projets financés par des programmes de l'UE.
41. Le Forum participera à la sélection du gagnant du prix de la «Balance de cristal». La Commission et le Conseil de l'Europe ont en effet créé, en 2005, le prix européen biennal «Balance de cristal» récompensant les pratiques innovantes concourant à la qualité de la justice civile du point de vue de l'organisation et des procédures des tribunaux en Europe, de manière à promouvoir un meilleur fonctionnement du système public de justice civile. La Commission a le projet de créer un autre prix biennal, destiné à couronner un projet transnational visant à améliorer la connaissance réciproque et l'échange des bonnes pratiques en matière de justice pénale. Ce prix serait décerné en alternance avec le prix pour la justice civile. Les projets candidats porteront notamment sur des études comparatives et/ou des projets de collaboration concrète basés sur le jumelage de tribunaux, de parquets, de barreaux ou d'administrations pénitentiaires ou de mise à l'épreuve.
42. Parmi les tâches du Forum figure l'examen de la question des statistiques. En effet, les statistiques compatibles³¹ font actuellement défaut, ce qui rend difficile une comparaison sérieuse des systèmes judiciaires, mais des améliorations peuvent être attendues. Dans le domaine de la justice pénale, les statistiques devront être collectées de manière plus systématique puisqu'un groupe d'experts de l'UE a été instauré à cette fin³². Le groupe d'experts chargé d'étudier les besoins politiques en matière de données sur la criminalité et

³⁰ Le coût des actions visées par la présente communication sera supporté par les instruments financiers concernés (notamment le programme «Justice pénale» - décision 2007/126/JAI du Conseil) dans le cadre des enveloppes existantes.

³¹ Voir le rapport de la CEPEJ et les statistiques SPACE (Statistique Pénale annuelle du Conseil de l'Europe).

³² 2006/581/CE: décision de la Commission du 7 août 2006 instituant un groupe d'experts chargé d'étudier les besoins politiques en matière de données sur la criminalité et la justice pénale (JO L 234 du 29.8.2006, p. 29).

la justice pénale a été institué et s'est réuni à deux reprises en 2007 (avril et décembre). Deux sous-groupes thématiques ont été créés à la suite des discussions de la réunion d'avril. Les sujets couverts concernaient la traite des êtres humains et le blanchiment des capitaux. Il a été décidé d'instaurer un sous-groupe d'experts axé sur les statistiques en matière pénale. S'agissant de la justice civile, des statistiques sont disponibles dans le cadre d'études ciblées et d'évaluations d'impact. Le Forum apportera son aide à la Commission en lui communiquant son avis sur ces statistiques, en améliorant les méthodes statistiques et en exploitant mieux les données disponibles.

43. Un site Internet sera créé pour diffuser les conclusions du Forum et promouvoir le dialogue et la consultation. Ce site constituera un lieu permanent de discussion entre les membres du Forum et facilitera les échanges avec les parties prenantes et avec les autres citoyens. La majorité des travaux et études du Forum seront disponibles sur le site Internet.
44. La Commission publiera un rapport sur les activités du Forum, qui sera régulièrement soumis au Conseil et au Parlement européen.

5. CONCLUSION

Le Forum donnera à la Commission un précieux outil permettant de mieux comprendre l'impact des instruments de l'UE existants et le besoin de nouveaux instruments et, de façon plus générale, de développer la confiance mutuelle. En offrant un lieu où les différentes expériences et les points de vue contrastés pourront être comparés régulièrement, le Forum apportera une meilleure connaissance réciproque et une plus grande compréhension des autres systèmes. La régularité des réunions, l'éventail des compétences et la participation de tous les secteurs du système judiciaire contribueront à réaliser l'évaluation systématique, objective et impartiale annoncée dans le programme de La Haye.