

## EDITORIAL

### A COMMON EUROPEAN LEGAL AREA – AMBITION AND REALITY

One of the issues, which is debated frequently more and more, is, which the course the judicial co-operation within the framework of the creation of a common area of freedom, security and justice in Europe is navigating, and to what harbour it will lead us.

We all are aware that a common legal space undoubtedly it is not a reality so far, it only can be an aspiration. In this matter we the judges only can take responsibility for the realisation of such a common space of justice, if firstly the other state authorities have prepared the ground. But once the ground is prepared, when once all necessary provisions are passed by the competent law makers, it needs judges to transform this aspiration to reality.

The three main goals of a free and democratic society, namely freedom, security and justice, require independent judges as their guarantor. Even in a democratic society nobody can find freedom, security and justice without the judge. The judges are protecting the fundamental rights and liberties of each single citizen. The criminal judge doesn't take away the fundamental right of personal freedom from the citizens, the judge strictly is observing that the interference of the state in this fundamental right remains in the narrow margins prescribed by law. The judge is the protector against interference of any other person in all civic and private rights of the citizen, only the judge can dispense justice to anybody coming before the court in search of her/his rights.

Only at the independent judiciary people find an authority, which allows them to settle conflicts, arising in society, in a peaceful manner. Our fellow citizens demand from us the judges in the least as well as in the most important case a judgement uninfluenced by extra-judicial forces, passed only in accordance with the law. By that the judges in their capacity as the independent organs of the third state power find their position as the guarantors of that, what generally is called peace by law.

The problems of border crossing judicial co-operation is an issue discussed within the European judicial community since quite a time. Within the EAJ the discussion about the requirements of a smooth and easy co-operation of judges and public prosecutors among the different legal systems in Europe was started more than ten years ago. This discussion was a result of the political activities to open borders and

facilitate the movement of people and assets among Europe. The judges very quick realised that this above all was affecting the criminal judiciary. Open borders as a result of developing European integration, immediate money transfer from one country to another and increased mobility in general not only facilitate free movement of persons and goods, new forms of border-crossing and profit seeking crime have also become a serious threat to democratic societies and now affect the rule of law.

European judges are confronted with a growing number of criminal cases involving new forms of organised crime, such as drug trafficking - what really no more is a new form of delinquency - illegal trafficking in migrants, computer and cybercrime, terrorism, money laundering, environmental crimes, national and international corruption.

Certain Legal systems understand the criminal procedural law as practical applied constitutional law. This concept of criminal procedure shall ensure that in criminal procedures the legitimate demand of the citizens for peace in society is brought in line with the justified expectation of any prosecuted to have safeguarded his fundamental rights during the proceedings. A state ruled by law must be constructed democratically for allowing citizens to define content and extent of their rights and responsibilities according to their own convictions, and this state must be organised by separation of the state powers, to prevent that one of the branches is interfering in the matters of the others and to preserve the fundamental rights of the citizens.

Therefore the concepts of separation of powers and independence of each single judge in performing the judicial office are of outstanding importance for criminal proceeding with border crossing implications too.

The rules of criminal procedure are called upon to advance and reconcile interests of the greatest importance. They must, on the one hand, contribute effectively to the attainment of public peace and good order. At the same time they must afford realistic protection to the rights of persons proceeded against by the system of criminal justice. At present the question to answer is, whether the forms of criminal procedures Europe is disposing about still are able to accomplish the ambitious goals of a legal integration, particularly if one takes into consideration all possible new challenges criminal jurisdiction is confronted with.

The main and essential purpose of criminal procedure in modern society is to guarantee legal protection in two respects. On the one hand rule of law requires that the fundamental rights of the defendant in criminal proceedings must be observed and protected. On the other hand all members of society must be protected effectively against perpetrators,

### IN THIS ISSUE

- 1 A COMMON EUROPEAN LEGAL AREA –  
AMBIITON AND REALITY

*E. Markel*

*B. Rabatel  
S. Mogini  
J.-F. Bohnert*

*S. Brammertz*

- 7 TREATY OF NICE AND THE JUSTICE OF EU

*P. Girard-Zappelli*

- 8 RECOMMENDATION ON CORRUPTION

### DANS CE NUMERO

LES MAGISTRATS DE LIAISON 3

LE RÉSEAU JUDICIAIRE EUROPÉEN: PETIT APERÇU 4

TRAITE DE NICE ET LA JUSTICE DE L'UE 5

RECOMMANDATION SUR LA CORRUPTION 8

actually carried out in a way that, even when it is impossible to prevent that offences are committed, the goals of general and individual crime prevention sufficiently are met.

In this context we have to be aware that the concept of both individual and general crime prevention in the last decades broadly was widened and has exceeded the notion of mere deterrence. Both aspects no more are limited alone to means of a specific criminal policy of the state and the sanctioning practice of the courts, but in our times are enlarged to aspects of social policy, highly influenced by economic circumstances.

Since crime was studied scientifically attempts have been made to isolate the factors, which more or less appear to be associated with criminal behaviour. Theories about this phenomenon in course of time have changed, putting in former times more emphasis on the influence of biological, constitutional or acquired anomalies. Modern theories then more were stressing economic and social factors for the causes of crime, or identifying them in psychological deviation. It seems now that – with the exception of specific biological or psychological reasons like special types of mental abnormalities for instance – the view of criminality as a social phenomenon is gaining acceptance predominantly. More and more the opinion is prevailing that changes and new developments in society, economy and territorial integration, like we are facing now in Europe, are producing new forms of crimes, and these new forms consequently could require new ways of the treatment of offenders by the controlling system.

Criminal proceeding also in future must afford the protection of the citizen against offenders by maintaining public peace and good order in the one side, and the observance of the fundamental rights of the offender during the procedure on the other. It is to measure on these conditions, what changes the necessity for new border crossing forms of criminal procedure on a supranational level the traditional legal systems on domestic level are required. The ways, how offenders are dealt with legally by the authorities, who are called upon to exercise social control of crime, are varying among the legal systems, differing some times much more as one would think.

One of the main issues in context with problems of border crossing judicial co-operation is that the awareness of problems as well as the information and judicial training in this field not everywhere and in each domestic judiciary is on the same level. Sometimes significant obstacles for border-crossing co-operation are language skills of the involved judges and prosecutors, being on very different levels as well.

In general not alone in the past but also till now the current European conventions and treaties ruling judicial co-operation, in most of the proceedings still are stating formalistic and time consuming procedures, involving other, and sometimes even extra-judicial authorities of the state as well, mainly impeding quick and direct contact between the national judicial authorities. Efforts so far therefore were focused on the relevant issue of maximised direct access and co-operation to be facilitated as much as possible, if the European judiciaries really are aspiring an effective fight particularly against new forms of cross border organised crime.

Among European countries we even find different opinions on the extent to which there should be direct contact between the judicial authorities. The matter is considered as political and should be resolved as such, what the European supra-national authorities now are going to do. It is, and this so far follows as the result of the discussion inside the European judicial community, however the considered opinion of the judges and prosecutors, based on experience, that co-operation must be maximised and direct access facilitated as much as possible, if border crossing delinquency is to be dealt with.

The motive of all these intentions is the consideration that freedom requires a genuine area of justice, where people can appeal to a court in any state as easily as in their own, and that criminals must no find ways of exploiting differ-

ences in the judicial systems of the different states. Judgments and decisions should be respected and enforced throughout the whole common legal space, therefore better compatibility and more convergence between the legal systems of the states must be achieved.

People have the right to expect the legal authorities to address the threat to their freedom and legal rights posed by new forms of serious crimes. The joint mobilisation of police and judicial sources is needed to guarantee that there is no hiding place for criminals or proceeds of crime within the territory of the European space.

With respect to criminal matters the states are urged to speedily ratify the respective European Conventions for abolishing formal procedures among the states, as far as persons are concerned, who are fleeing from justice after having been finally sentenced. Particular consideration should be given to fast track extradition procedures without prejudice to the principle of fair trial.

A particular concern in this respect is the mutual recognition of judicial decisions. This principle also should apply to pre-trial orders, which would enable the competent authorities quickly to secure evidence and to seize assets which are easily moveable. Above all, evidence lawfully gathered by one state's authorities should be admissible before the courts of the others, taking into account the standards that apply there.

At the moment one particular obstacle for our European wide co-operation occurs, which is to overcome as soon as possible. This is the problem of trust in the activity of the judiciary in the other European state. If one European judiciary don't trust the other, if we can't rely in the judicial authorities of the other state that the same principles of fair trial and the fundamental rights and freedoms of the parties of the case are respected in the same way among all systems in a common European legal area, we never will come to a real functioning and effective co-operation, an European wide fight against serious organised and transnational crime; and on the longer run minimum rules, which relate to the constituent elements and penalties identifying the behaviour in the field of organised crime, terrorism and drug trafficking never would be established.

Europe must obtain a common accepted and applied standard for examining facts and applying the law with the same carefulness and responsibility everywhere. A constituent element of all our judiciaries is the European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms. All our countries joined the convention. If there is in some exceptions a deficiency in a system, the defendant lastly has the right to apply to the ECHR in Strasbourg. No judiciary must feel itself superior to another one. At least we have to concentrate all our efforts that there is no reason to suppose that the human rights, including the principle of fair trial, not are respected in the same way in each of our countries.

If there is something to be criticised in the way the European supra-national authorities are dealing with these issues, it is a deficiency the in co-operation with the judges and their representation. The judges are those, who lastly must apply the legal provisions and take care that the statutory law, passed by the law makers, must not remain as what I want to call only law on store; by the judges this law is realised for everybody in her or his particular case.

In some respect integration in Europe has already gone much further than most people would have dared to predict only a few years ago. But whilst in this process, powers of the executive and the legislative have increased, judicial powers have lagged behind. It is the task of EAJ to look after reasonable developments in this respect, both on European and on national level, not for the advantage of our judicial office, but in favour of our fellow citizens, for whom we are administering justice.

*Dr. Ernst Markel*

*President of the European Association of Judges*

## LES MAGISTRATS DE LIAISON

Qui n'a pas entendu dire que, depuis quelques années, les frontières ne sont plus des barrières pour les délinquants, mais qu'elles sont toujours là pour les juges ?

Cette réflexion, malheureusement souvent confirmée par la réalité des obstacles rencontrés par la justice, dès qu'elle tente d'aller au-delà de son territoire, s'applique principalement (mais pas seulement), à la coopération judiciaire en matière pénale. Plusieurs éléments sont, habituellement, mis en avant pour expliquer les difficultés auxquelles les procureurs et juges d'instruction se heurtent lorsqu'ils souhaitent poursuivre leurs investigations dans un autre pays. Il est rare que l'absence de volonté de coopérer entre pays démocratiques soit, en elle-même, présentée en tant que telle. Depuis les événements tragiques du 11 septembre 2001, rares sont les Etats qui n'affirment pas, haut et fort, vouloir améliorer l'entraide judiciaire internationale. On doit cependant constater, alors que de nombreux pays européens disposent d'une monnaie unique, que les systèmes judiciaires de ces mêmes pays demeurent marqués par des différences plus ou moins importantes. Certes, des progrès devraient avoir lieu, dans un proche avenir, notamment avec la création de nouveaux instruments juridiques, comme par exemple le mandat d'arrêt européen. Mais, comme l'a écrit Rousseau « *Il y a une grande différence entre le prix que l'opinion donne aux choses et celui qu'elles ont réellement* » : les particularités des systèmes judiciaires sont encore parfois trop souvent vécues comme de véritables incompatibilités entre ceux-ci.

Une expérience a été tentée entre certains pays, en Europe et aux Etats-Unis : l'échange de magistrats. C'est en 1993 qu'un premier magistrat français a été nommé auprès des autorités judiciaires italiennes à Rome, avec pour objectif d'améliorer l'entraide judiciaire franco-italienne en matière pénale, notamment pour mieux lutter contre les formes de criminalité organisée, marquées à l'époque par l'assassinat de juges. Cette première expérience a été suivie par la nomination d'un autre magistrat français, auprès des autorités judiciaires des Pays-Bas, à La Haye, le renforcement de la lutte contre les trafics de produits stupéfiants étant alors un des objectifs de la coopération bilatérale franco-néerlandaise. Plusieurs autres postes de magistrats de "liaison" ont ensuite été créés, auprès des autorités judiciaires des Etats-Unis d'Amérique, d'Espagne, d'Allemagne, du Royaume-Uni et de la République Tchèque. Réciproquement, des magistrats de liaison en provenance des Etats-Unis, des Pays-Bas, d'Italie, d'Allemagne, d'Espagne et du Royaume-Uni ont été affectés en France, auprès du ministère de la Justice à Paris.

Si l'objectif visé, avec ces échanges de magistrats, est commun (l'amélioration, d'une manière générale, de la coopération judiciaire entre ces pays), les moyens pour y parvenir sont multiples.

L'expérience démontre que la lutte contre les malentendus, créés par les différences réelles ou supposées entre les systèmes judiciaires, est une priorité pour le magistrat de liaison. Elle passe d'abord par une meilleure information des procureurs et juges du pays dont il est originaire, mais aussi de son pays d'accueil, sur la réalité du fonctionnement de la justice de "l'autre". Cette meilleure connaissance du système judiciaire du pays dont l'assistance est sollicitée se traduit notamment par une adaptation des commissions rogatoires internationales et des demandes d'extradition du pays requérant aux procédures susceptibles d'être mises en œuvre dans le pays requis. Ainsi, par exemple, il est de plus en plus courant qu'un juge d'instruction français communique par fax, au magistrat de liaison en poste à Washington, une commission rogatoire devant être exécutée dans un ou plusieurs Etats fédérés, afin de s'assurer que sa rédaction prend en considération les exigences légales applicables aux Etats-Unis. On sait que, dans ce pays, l'audition d'un témoin

peut se heurter aux dispositions du 5<sup>e</sup> Amendement qui assure une protection contre l'auto-incrimination. Il en est de même pour les procédures d'extradition, dans la mesure où le juge saisi est tenu de vérifier l'existence de présomptions suffisantes ("probable cause") avant de délivrer un mandat. De tels contacts, entre le magistrat mandant et le magistrat de liaison, ont lieu quotidiennement soit préalablement à l'envoi d'une demande d'assistance internationale, soit pour connaître son état d'exécution, à Washington, Rome, Berlin, Madrid, La Haye, Londres, Prague et à Paris. Véritables adaptateurs juridiques entre les différents systèmes applicables, les magistrats de liaison sont conduits à suivre sur place la voie empruntée par la commission rogatoire ou la demande d'extradition en provenance de leur pays d'accueil. Là encore, l'expérience démontre que les liens établis par le magistrat de liaison avec les autorités chargées de leur exécution, rendus possibles par son positionnement au sein même du ministère de la justice, permettent bien souvent de dépasser les particularismes de chaque système et d'accélérer les transmissions entre les différents acteurs de la justice internationale.

Au-delà de ce rôle de facilitateur de la procédure pénale entre pays, le magistrat de liaison participe également au traitement des dossiers, souvent délicats et douloureux, concernant les déplacements d'enfants, d'un pays à l'autre, par un des parents. L'application de la "Convention sur les Aspects Civils de L'Enlèvement International des Enfants" ou "Convention de la Haye" de 1980 amène de plus en plus les magistrats de liaison à participer à des missions dites de conciliation, pour tenter de trouver des solutions dans l'intérêt de l'enfant, qui soient acceptables par ses deux parents. Dans cette matière civile, comme dans celle pénale, leur proximité avec les autorités centrales des pays concernés constitue un atout pour mieux lutter contre les malentendus judiciaires, hélas également présents dans ces domaines du droit de la famille.

Les procédures de transfèrement des personnes condamnées, qui demandent à accomplir leur peine dans le pays dont elles ont la nationalité, amènent aussi le magistrat de liaison à préciser aux autorités compétentes de son pays d'accueil les règles applicables dans le sien, en ce qui concerne l'exécution des peines d'emprisonnement. Cette démarche peut être déterminante, en liaison avec les représentations consulaires, pour la suite réservée à la demande formée par la personne condamnée, notamment dans les pays de type fédéral où la décision appartient aussi aux autorités locales.

Les magistrats de liaison participent également à la préparation des réunions bilatérales portant sur des questions judiciaires, à la négociation de conventions dans ce domaine, à l'organisation de stages de magistrats souhaitant découvrir ou approfondir le fonctionnement de la Justice à l'étranger, à la présentation de leur droit national à l'occasion de conférences dans les universités de leur pays d'accueil.

Institution relativement jeune, le magistrat de liaison n'a, bien évidemment, pas la prétention ni la possibilité à lui seul, de régler toutes les difficultés auxquelles sont, trop souvent, confrontés les procureurs et juges, pour lesquels les frontières nationales existent toujours. L'expérience de ces programmes d'échanges de magistrats entre pays, limitée encore il est vrai à un nombre restreint d'entre eux, démontre que des progrès sensibles ont pu avoir lieu et qu'elle devrait s'étendre, à une époque où la coopération judiciaire est de plus en plus considérée comme prioritaire dans la lutte contre la délinquance internationale.

Bernard Rabatel,  
magistrat de liaison français au Royaume-Uni

Stephano Mogini,  
magistrat de liaison italien en France

Jean-Francois Bohnert,  
magistrat de liaison français en Allemagne

## LE RÉSEAU JUDICIAIRE EUROPÉEN: PETIT APERÇU

Visant à améliorer les normes de coopération en matière pénale entre les différentes autorités judiciaires et pour tenter de dynamiser l'entraide judiciaire internationale, l'Union européenne a, ces dernières années, élaboré un certain nombre d'actions communes qui, lentement et de manière sectorielle, s'intègrent dans l'arsenal judiciaire des Etats membres avec un certain succès.

La plus ambitieuse de toutes ces actions communes est celle du 29 juin 1998 concernant la création d'un Réseau Judiciaire Européen (RJE) dont l'objectif est de rendre l'entraide judiciaire bilatérale plus rapide et plus efficace<sup>1</sup>.

La création du RJE répond au besoin de créer un lieu privilégié de contacts bilatéraux, un espace de réflexion ainsi qu'un instrument d'information propre aux autorités impliquées dans la coopération judiciaire internationale.

L'article 2 de l'Action commune précise que le Réseau est composé « *des autorités centrales responsables de la coopération judiciaire internationale, des autorités judiciaires ou d'autres autorités compétentes ayant des responsabilités spécifiques dans le cadre de la coopération internationale, soit en général, soit pour certaines formes de criminalité organisée ...* »

Le nombre de points de contact par pays est ainsi laissé à la détermination de chaque Etat en fonction de ses règles internes pour autant que l'ensemble du territoire national et toutes les formes de criminalité organisée soient couvertes.

Depuis décembre 2000, un représentant de chacun des 13 pays candidats à l'adhésion à l'Union est invité en tant qu'observateur aux réunions du RJE.

L'article 4 détermine les fonctions principales des points de contact. Ils doivent tout d'abord jouer le rôle d'intermédiaires actifs destinés à faciliter la coopération judiciaire. Cela signifie qu'ils sont à la disposition tant de leurs propres autorités judiciaires locales que des points de contact et des autorités judiciaires des autres pays membres ; le but étant d'établir des contacts directs les plus appropriés.

Les points de contact doivent ensuite fournir des informations pratiques et juridiques aux différents acteurs, autorités locales ou points de contact étrangers.

Le Réseau a également reçu comme tâche de favoriser la coordination de la coopération judiciaire dans les cas où plusieurs demandes émanant d'une autorité judiciaire étrangère nécessitent une exécution coordonnée dans leur propre Etat.

Le rôle du point de contact est celui d'intermédiaire là où son appui est sollicité. La collaboration est donc toujours ponctuelle et horizontale.

Afin de permettre aux membres du Réseau d'échanger des expériences et de discuter des problèmes pratiques et juridiques rencontrés dans l'exécution de leur mission, il a été prévu que le Réseau se réunisse trois fois par an.

Les différents points de contact nationaux doivent être équipés de plusieurs outils de travail : les coordonnées des points de contact des autres pays, les textes des instruments juridiques, des informations relatives aux procédures judiciaires applicables dans les 15 Etats membres, une liste des autorités judiciaires ainsi qu'un répertoire des autorités locales pour chacun de ces pays. Tous ces renseignements sont rassemblés dans un CD-ROM mis à la disposition des membres du RJE.

Un site web conçu comme un outil pratique a par ailleurs vu le jour. Il contient les instruments juridiques pertinents applicables en la matière, que ce soient des textes adoptés par le Conseil, mais également d'autres instruments adoptés par les Nations-Unies, le Conseil de l'Europe et OCDE (OECD). Les informations présentées sont régulièrement mises à jour.

Un système de télécommunication propre devra également mis être mis en place pour relier entre eux les différents points de contact afin d'assurer un relais rapide pour l'exécution des CRI. Le projet entrera en phase pilote cette année parmi une cinquantaine de points de contacts.

Est également en phase de finalisation, un atlas judiciaire européen informatisé qui permettra, sur base du simple nom d'une localité européenne ou d'un code postal, d'identifier l'arrondissement judiciaire compétent, et cela pour l'entièreté du territoire européen.

En fonction de la mesure d'enquête qu'il y a lieu d'effectuer (perquisition, audition, écoute téléphonique,...), le système identifiera l'autorité judiciaire compétente pour son exécution (procureur général, magistrat du parquet d'instance, juge d'instruction, Ministère de la Justice,...) et fournira toutes ses coordonnées.

Les missions dévolues au RJE se déroulent en étroite collaboration avec l'Office Européen de Police (Europol), l'Office Européen de Lutte Anti-Fraude (OLAF), ainsi qu'avec l'unité des magistrats européens (Eurojust).

Les thèmes abordés lors des dernières réunions du RJE témoignent de la préoccupation de ses membres, notamment pour la lutte contre la criminalité organisée et l'articulation du Réseau avec les autres institutions européennes actives en la matière.

Contre la criminalité organisée, la délinquance économique et financière, et plus spécifiquement, contre le blanchiment, le Réseau Judiciaire Européen est ainsi appelé à jouer un rôle actif pour identifier les obstacles principaux à la coopération internationale et devenir par là, une force de proposition afin de mettre en place des outils d'entraide toujours plus performants. En cela, le Réseau contribue aussi à rapprocher les magistrats de l'Union Européenne et par conséquent donne à la construction de l'espace judiciaire européen une réelle chance de concrétisation.

Site du RJE : <http://ue.eu.int/ejn/index.htm>.

### SYNOPSIS

The European Judicial Network was created on 29 June 1998 by a Joint Action of the Council of the European Union. It is made up of contact points of each Member States responsible in their respective country for international judicial co-operation or having specific responsibilities within the context of international co-operation and for certain forms of serious crimes, such as organised crime. The role of these contact points is to facilitate judicial co-operation between Member States, to provide the legal and practical information necessary to the local judicial authorities in their own countries or to the contact points in the other countries. They can also be called to improve co-ordination of judicial co-operation in cases where a series of requests from local judicial authorities in a Member State necessitates co-ordinated actions in another Member State. Contact points are intermediaries furnishing punctual and horizontal help when requested. They meet periodically, three times a year and are provided with various tools containing information on the judicial and procedural systems in the 15 Member States and a directory containing details of the contact points as well as a list of the judicial authorities in each Member State. A telecommunication network is to be achieved and will link all contacts points in order to speed-up co-operation.

Serge Brammert  
Magistrat national belge  
Point de contact du RJE

<sup>1</sup> Action commune du 29 juin 1998 concernant la création d'un Réseau judiciaire européen, JOCE n° 191/4 du 07.07/98.

## TRAITE DE NICE ET LA JUSTICE DE L'UNION EUROPEENNE

Des discussions de la conférence intergouvernementale de Nice, les médias en ont fait largement écho. Elle a abouti à la signature du Traité de Nice le 26 février 2001.

Nous avons appris les difficultés rencontrées par les 15 chefs des Etats membres pour envisager l'avenir institutionnel de l'Union face à l'élargissement. Nous avons aussi vu confirmer l'importance du chemin qu'il reste encore à parcourir pour apprendre à dépasser les clivages nés de la défense des intérêts particuliers de chacun de nos pays.

Mais avez-vous entendu les médias de votre pays parler de l'extraordinaire avancée vers notre futur système judiciaire européen ?

Comme lors de la discussion du Traité d'Amsterdam, la Justice européenne a connu une importante évolution, mais dans la discrétion et même une certaine indifférence médiatique. Peut-être est-ce mieux ainsi ...

Cette évolution s'est faite sur deux points, d'une part l'intégration dans le texte du Traité de l'Unité européenne de la coopération judiciaire et d'autre part une réorganisation des juridictions de l'Union européenne.

...

Lors du conseil européen des ministres de la justice de Tampere, les 15 et 16 octobre 1999, il avait été décidé de créer une Unité composée de procureurs, de magistrats ou d'officier de police ayant des compétences équivalentes, détachés par chaque Etat membre : « Eurojust ».

Les conclusions du conseil de Tampere avaient fixé comme mission à Eurojust de contribuer à une bonne coordination entre les autorités nationales chargées des poursuites et d'apporter son concours dans les enquêtes relatives à la criminalité organisée.

Les articles 29 à 32 du traité de l'Union européenne ont été modifiés pour intégrer cette nouvelle création mais aussi pour préciser le contenu de la mission d'Eurojust.

C'est ainsi que l'article 29 consacre Eurojust comme le moyen de coopération plus étroite entre les autorités judiciaires des Etat membre au même titre que la version précédente du Traité avait consacré la place d'Europol. Ainsi peut-on dire que la requête des juges et de l'Association Européenne des Magistrats, de créer un organe communautaire parallèle à celui d'Europol a été entendue.

Dans l'article 31§2, le Conseil encourage la coopération par l'intermédiaire d'Eurojust, non seulement en vue de faciliter la coordination entre les autorités nationales, mais aussi afin de favoriser le rôle d'Eurojust dans les enquêtes relatives aux affaires de criminalité transfrontalière grave (et pas seulement la criminalité dite organisée), « en tenant compte notamment des analyses effectuées par Europol ».

Certes, il n'est pas certain que ce texte institue un contrôle judiciaire « européen » sur la police européenne d'Europol, mais il est certain qu'il institue un lien nécessaire entre ces deux unités, qui d'une certaine façon met fin à l'absence de tout contrôle sur les activités policières d'Europol.

Le texte de cet alinéa 2 de l'article 31 est nécessairement assez large. Certains pourraient critiquer l'absence d'accord des Etat membre pour la création d'un véritable Ministère public européen avec un pouvoir de contrôle sur la police, d'investigation et de poursuite. Mais en matière de négociations internationales, il convient toujours de demeurer pragmatique ; or ce texte est suffisamment souple pour donner à Eurojust une large compétence s'il veut bien la prendre. Ce texte incontestablement va ainsi permettre à nos collègues détachés à Eurojust de développer le premier organe judiciaire intra-communautaire. La tâche sera lourde pour eux, mais il faut leur faire confiance.

Enfin le dernier alinéa de cet article 31§2 encourage la coopération d'Eurojust avec le Réseau Judiciaire Européen, créé par l'action commune du Conseil le 29 juin 1998. Le

Réseau devient donc le moyen matériel préférentiel pour Eurojust afin de faciliter l'exécution des commissions rogatoires et des requêtes extraditionnelles.

C'est pourquoi il est indispensable pour les organisations nationales comme européennes, dont l'Association Européenne des Magistrats, de participer à ce Réseau de spécialistes.

L'un des grands acquis de la conférence intergouvernementale de Nice a certainement été d'organiser la possibilité de « coopérations renforcées » qui n'engage pas la totalité des Etat membre de l'Union européenne mais seulement certains. Ces coopérations sont autorisées par un vote à la majorité qualifiée du Conseil, après consultation du Parlement, sur proposition de la Commission ou d'au moins 8 Etats membres.

L'article N du Traité de Nice, adopté en vertu du titre VI du Traité de l'Union européenne, a décidé que la politique des coopérations renforcées pouvait avoir comme objectif l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Ainsi 8 Etats membres pourront-ils proposer de progresser plus rapidement vers un espace judiciaire européen plus concret, peut-être à la suite de l'expérience d'Eurojust.

...

La seconde évolution dans le domaine de la Justice apportée par le Traité de Nice concerne les modifications de l'organisation judiciaire de la Cour de Justice des Communautés européennes et du Tribunal de première instance, dans les articles 220 à 245 du Traité des Communautés européennes, dont je vous propose une rapide analyse.

La très grande nouveauté est la création d'un nouveau degré de juridictions.

L'article 220, alinéa 2, du traité prévoit l'adjonction au Tribunal de première instance de chambres juridictionnelles, pour exercer, dans certains domaines spécifiques, des compétences juridictionnelles.

L'article 225-bis fixe les grandes lignes de ces nouvelles instances juridictionnelles. Créées par le Conseil, statuant à l'unanimité, elles seront chargées de connaître en première instance de certaines catégories de recours formés dans des matières spécifiques.

Par déclaration particulière, la conférence intergouvernementale de Nice a souhaité que la Cour de justice présente dans les meilleurs délais un projet pour une chambre juridictionnelle compétente sur les litiges entre la Communauté et ses agents ; de même une autre déclaration inscrite sous l'article 229-bis, invite à la création d'une même chambre pour le traitement du contentieux relatif à l'application des textes communautaires créant des titres communautaires de propriété industrielle ; enfin une autre déclaration identique concerne la possibilité de création de telles chambres en matière de recours sur les marques, dessins et modèles communautaires (actuellement traités par les chambres des recours de l'Office d'harmonisation d'Ali-cante).

Le 3ème alinéa de l'article 225-bis du traité des Communautés européennes prévoit que les décisions rendues par ces chambres juridictionnelles peuvent faire l'objet soit d'un pourvoi limité aux questions de droit soit d'un appel portant également sur les questions de fait, devant le Tribunal de première instance. La décision du Conseil portant création de chacune de ces chambres précisera le type de recours possible.

L'article 225§2 prévoit que ces décisions du Tribunal de première instance peuvent exceptionnellement faire l'objet d'un réexamen par la Cour de Justice des Communautés européennes en cas de risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit communautaire. La Cour appréciera seule ce risque sérieux et statuera selon une procédure d'urgence (cf. déclaration inscrite sous ce paragraphe).

Dans ce nouveau schéma, pour au moins ces trois matières, la nouvelle organisation judiciaire européenne se rapproche de celle de la plupart de nos pays, avec trois degrés de

juridiction, deux au fond et un troisième en droit pur pour assurer l'unicité de l'application du droit sur l'ensemble du territoire.

L'autre point très intéressant de la réforme apporté par la conférence intergouvernementale de Nice est l'élargissement des compétences du Tribunal de première instance.

En effet l'article 225 nouveau du Traité des Communautés européennes prévoit en son paragraphe 1 et 3 un partage de compétence en matière de recours directs comme de questions préjudicielles. Le Traité ne détermine pas les domaines de partage de compétences, mais lors de son exposé fait à la Cour de Cassation à Paris en décembre 2000, M Bo Vesterdorf, Président du Tribunal de première instance, donnait comme exemple possible de compétence pour sa juridiction les questions préjudicielles en matière de concurrence et de propriété intellectuelle.

Exceptionnellement les décisions du Tribunal de première instance pourront faire l'objet d'un recours devant la Cour de Justice, mais limité aux seules questions de droit.

Quels que soient les nouveaux domaines de compétence qui seront attribués au Tribunal de première instance, ce dernier apparaît nettement comme un premier degré de juridiction, une sorte de système de « filtrage » pour protéger la Cour de Justice qui se consacra aux questions essentielles, en cas de risque d'atteinte à l'unité ou la cohérence du droit communautaire (art. 225 § 3, alinéa 3) ou aux questions d'ordre constitutionnel grâce à l'interprétation des Traités.

Le dernier point qu'il convient de noter concerne les juges de ces trois degrés de juridiction.

D'une part il est décidé que chaque Etat membre disposera d'un seul juge à la Cour de justice mais que le Tribunal de première instance sera formé « d'au moins un juge » par Etat membre. La conférence a donc prévu la nécessité de renforcer les moyens du Tribunal en fonction de l'augmentation de ces compétences.

D'autre part les textes font une différence dans le recrutement des juges de ces différentes juridictions. En effet les membres du Tribunal de première instance comme des chambres juridictionnelles doivent nécessairement posséder la capacité requise pour l'exercice des fonctions juridictionnelles dans leur Etat ; c'est à dire être issus du corps judiciaire national. Les juges de la Cour peuvent être choisis dans le corps judiciaire national mais ils peuvent aussi être des jurisconsultes aux compétences notoires.

Une fois de plus, je ferai part là de mon regret de ce que les membres de la Cour de Justice ne soient pas recrutés dans les cours suprêmes des Etats membres. Il me semble qu'il y aurait l'occasion d'améliorer la communication de l'information et des rapports entre les cours nationales et la Cour de justice. Peut-être faut-il espérer que dans chacune des grandes juridictions nationales, un collègue puisse se spécialiser dans la matière communautaire et entretenir des relations directes et régulières avec la Cour de justice comme avec le Tribunal de première instance.

...

Malgré les nombreuses critiques faites, nous pouvons constater que l'évolution apportée par le Traité de Nice dans le domaine judiciaire est en réalité assez importante. Nous pouvons donc raisonnablement aborder avec optimisme ce nouveau siècle, sachant combien les citoyens européens sont sensibles à l'évolution de l'Europe, non pas uniquement dans le monde économique et monétaire, mais surtout dans les domaines qui leurs sont plus proches, comme celui d'un espace judiciaire plus ouvert aux consommateurs.

*Pâquerette Girard-Zappelli*

*Président d'Honneur de l'Union Internationale des Magistrats*

*Conseiller référendaire à la Cour de Cassation - Paris*

## TREATY OF NICE AND THE JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION

The media have largely echoed the discussions of the inter-governmental conference of Nice, which ended with the signature of the Treaty of Nice, on February 26th 2001.

We heard of the many difficulties met by the 15 heads of the members States while they were looking to the future of the European Institutions confronted with the enlargement. We could also notice how long is the way before to overcome the rifts coming from the defense of the particular interests of each nation.

But did you hear the media of your country speaking about the extraordinary projection into the future of the European judiciary system ?

As well as during the discussion of the Treaty of Amsterdam, an important evolution has been given to the European Justice, but it was made discretely and even in a certain indifference of the media. Maybe it is better so ...

This evolution has been made on two topics, on one hand the integration in the Treaty of the European Union of the European Judicial Cooperation Unit and on the other hand the reorganization of the European Union's Judiciary.

...

The European Council of the ministers of Justice, at Tampere on 15 and 16 October 1999, decided to set up a Unit composed of national prosecutors and magistrates or police officers of equivalent competence, detached from each member State : « Eurojust ».

The conclusions of the Council at Tampere gave as task for Eurojust to facilitate proper coordination between national prosecuting authorities and to support criminal investigations in organized crime cases.

The articles 29 to 32 of the Treaty of European Union have been modified in order to integrate this new creation and to precise the content of the Eurojust's tasks.

Now the article 29 establishes Eurojust as the mean to strengthen the cooperation between judicial and other competent authorities of the member States, as well as the former version of the Treaty established this position to Europol. So we could say that the request of the judges and of the European Association of Judges, to create a community organ similar to Europol, has been accepted.

In the article 31§2, the Council promotes cooperation through Eurojust, not only to facilitate coordination between national authorities, but also to promote Eurojust in criminal investigations in cases of serious cross-border crime (and not only organized crime), « taking account in particular of analyses carried out by Europol ».

It is not possible to affirm that this text enables an European judiciary control on the European police of Europol, but it still creates a link between those two units, which could be considered as the end of the lack of control on Europol's activities.

The text of this paragraph 2 of the article 31 is necessarily very broad. The lack of agreement between the member States concerning the creation of an european public Prosecutor, with a power of control on Europol or a power of investigation or of prosecuting, could be criticized. But international negotiations demand a very pragmatic attitude. In this case, the text is enough flexible to leave to Eurojust important competencies, if its members agree to take them. Undoubtedly, this text will give the opportunity to our colleagues detached at Eurojust to develop the first judiciary organ of the Community. The task will be hard, but we can trust them.

Finally, the last sentence of the article 32§2 promotes close cooperation between Eurojust and the European Judicial Network, set up by the joint action of the Council on 29 June 1998. So, this Network becomes the favorite way for Eurojust to facilitate the execution of letters rogatory and extradition requests.

Therefore, it is absolutely necessary for the national and European organizations, such as the European Association of Judges, to take part to this Network of specialists.

One of the main decisions of the intergovernmental conference of Nice is certainly to organize the possibility of « enhanced cooperation », which will not oblige all the member States but only some of them. These enhanced cooperation are authorized by the Council, acting by the qualified majority, after consulting the Parliament, on proposal from the commission or from at least 8 member States.

The clause N of the Treaty of Nice, under title VI of the Treaty of European Union, establishes that the enhanced cooperation shall have the aim of enabling the Union to develop more rapidly into an area of freedom, security and justice. So 8 States could propose to progress quicker in order to set up a real European judiciary area, maybe after having experimented Eurojust.

...

The second evolution in the field of Justice concerns the modifications of the organization of the Court of Justice and the Court of first instance of the European Communities, in the articles 220 to 245 of the Treaty of the European Communities, that I propose to analyze shortly.

The great modification is the setting up of a new degree of jurisdiction.

The article 220, paragraph 2, of the Treaty proposes the adding of judicial panels, attached to the Court of first instance, in order to exercise, in certain specific areas, judicial competencies.

The article 225-a establishes the great lines of these new judicial instances. They are created by the Council, acting unanimously, to hear and determine at first instance certain class of action or proceeding brought in specific areas.

By special declaration, the intergovernmental conference of Nice asked the Court of Justice to prepare as swiftly as possible a draft decision establishing a judicial panel competent on disputes between the Community and its servants ; in the same way, an other declaration under the article 229-a invites to create such panel competent on disputes relating to the application of acts which create community industrial property rights ; and an other similar declaration concerns the possibility of creation of such panel for the disputes relating to trade marks and designs (currently treated by the board of appeal of the Office of Harmonization in Alicante).

The article 225-a, paragraph 3, of the Treaty of the European Communities provides that the decisions given by the judicial panels may be subject to right of appeal on points of law only or, when provided for in the decision establishing the panel, on matters of fact, before the Court of first instance.

The article 225, §2, provides that these decisions given by the Court of first instance may exceptionally be subject to review by the Court of Justice in case of serious risk for the unity or consistency of Community law. The Court will appreciate the seriousness of the risk and decide by an emergency procedure (cf. declaration under this article).

In this new scheme, for at least these three matters, the new European judicial organization is close to the one of the majority of our countries, with three degrees, two on matters of facts and one on law, in order to insure the unity of the Community law on the whole territory of the European Union.

The other very interesting point of this reform is the enhanced competencies of the Court of first instance.

In fact the article 225 of the Treaty, paragraphs 1 and 3, provides a splitting of competencies between the Court of justice and the Court of first instance, concerning the direct actions as well as the questions referred for a preliminary ruling. The Treaty does not determine the matters to be shared ; but during his conference, in the Cour de Cassation in Paris on December 2000, Mr. Bo Vesterdorf, President of the Court of first instance, gave as examples of competence

for his jurisdiction, the matters of commercial competition and intellectual property rights.

Exceptionally the decisions given by the Court of first instance may be subject of review by the Court of justice on points of law only.

After this new splitting of competencies, the Court of first instance will clearly appear as a first degree of jurisdiction, as a sort of « filtering » to protect the Court of Justice, which will devote itself to the essential questions where there is a serious risk for the unity or consistency of Community law (art. 225§3, 3) or to questions of constitutional level due to the interpretation of the Treaties.

The last point, I would like to stress on, concerns the judges of those three degrees of jurisdiction.

On one hand, it was decided that the Court of Justice shall consist of one judge from each member State, but the Court of first instance shall comprise « at least one judge » from each member State. So we can notice that the intergovernmental conference took into account the necessity to strengthen the means of the Court of first instance in accordance with the increase of its competencies.

On the other hand, there are different ways to appoint the judges of these different jurisdictions. In fact, the members of the Court of first instance as well as those of the judicial panels shall necessarily possess the ability required for appointment to high judicial office ; so they should come from their national judiciary. The judges of the Court of justice could be appointed amongst the members of the national judiciary or the jurist consults of recognized competence.

One more time, I would like to express my deep regrets that the members of the Court of justice are not necessarily appointed among the members of the supreme Courts of the member States. There would have been here an opportunity to improve the communication of the information and the relationship between the national supreme Courts and the Court of justice. Maybe could we hope that in each important national Court, at least one colleague could specialize himself in the field of community laws and get in touch directly and regularly with the Court of justice as well as the Court of first instance.

...

In spite of many criticisms, we can emphasize the real importance of the evolution provided by the Treaty of Nice in the field of judiciary. So, we can reasonably be optimistic for this new century. We know how essential are this evolution for the European citizens, because they are more interested by those new institutions, which are closer to their pre-occupations than the economical or monetary questions.

*Pâquerette Girard-Zappelli*  
Président d'Honneur de l'Union Internationale des  
Magistrats  
Conseiller référendaire à la Cour de Cassation - Paris



## International Association of Judges Madrid, 27<sup>th</sup> September 2001

### Recommendation on Corruption

The 1<sup>st</sup> and 2<sup>nd</sup> Global Forums held respectively at Washington in 1999 and The Hague in 2001 on fighting corruption and safeguarding integrity were concerned about corruption in general. Other influential international bodies within and outside the United Nations are studying specific measures to fight corruption in the judiciary. Some countries do indeed have to deal with corruption in their judiciary. Other countries have to deal with false allegations about judicial corruption. In other countries it would be astonishing if judicial corruption occurred at all.

#### The Central Council of the International Association of Judges (IAJ),

as the global organisation of 60 judges' associations and in that capacity representing judges all over the world, at its 44<sup>th</sup> annual meeting in Madrid on the 27<sup>th</sup> September 2001,

#### declared that:

- Bearing in mind "that no national integrity system is applicable to all countries" (al. 7 of the Report of the deliberations of the Global Forum II at The Hague, 31<sup>st</sup> May 2001);
- Having regard to the United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary, endorsed by the General Assembly on 29<sup>th</sup> November 1985 in Resolution 40/32, in particular to Principles 4 and 5;
- Having regard to the Procedures for the implementation of the Basic Principles on the independence of the Judiciary, provided for by the United Nations Economic and Social Council on 24<sup>th</sup> May 1989 in Resolution 1989/60, in particular Procedure 5;
- Bearing in mind the Universal Charter of the Judge, approved unanimously by the Central Council of the International Association of Judges on 17<sup>th</sup> November 1999;
- Bearing in mind the Recommendation on the theme: "Corruption in Justice" approved by the African regional group of the IAJ in Lomé (Togo) on the 22<sup>nd</sup> February 2001;

#### The Central Council of the International Association of Judges recommends:

1. The effective enforcement of all laws to combat corruption.
2. The recruitment to the judiciary of sufficient individuals of the highest ethical and professional standards and the provision of continuing professional education for them.
3. The substantial and effective improvement of remuneration and supporting facilities for judges and their staffs.

To insure the effective and expeditious implementation and enforcement of these recommendations, the Central Council of the IAJ

#### Urges

its Presidential Committee:

- To form a permanent advisory committee of (former) judges of the highest professional standards and prestige who will be able to offer advice to national authorities about how to tackle corruption in the judiciary or any false allegations concerning judicial corruption.
- To submit the Universal Charter of the Judge and this resolution to the 3<sup>rd</sup> Global Forum fighting corruption and safeguarding integrity to be held in Japan or Korea in 2003.

## l'Union Internationale des Magistrats Madrid, 27 septembre 2001

### Recommandation sur la corruption

Pendant que les 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> Forum Global de lutte contre la corruption et pour la sauvegarde de l'intégrité (réunion à Washington en 1999 et à La Haye en 2001) s'inquiètent de la corruption en général, d'autres organes internationaux influents, au sein ou proches des Nations Unies, étudient en particulier les mesures pour lutter contre la corruption dans le judiciaire. Certains pays en effet doivent faire face à la corruption dans leur système judiciaire, d'autres à de fausses accusations de corruption et enfin dans certains autres on serait surpris si cela arrivait. En conséquence,

#### le Conseil Central de l'Union Internationale des Magistrats (UIM),

Union regroupant 60 associations de magistrats et représentative des magistrats du monde entier, réunie à Madrid le 27 septembre 2001 pour sa 44<sup>ème</sup> assemblée annuelle:

- Considérant " qu'il n'existe pas de système national de lutte contre la corruption applicable dans tous les pays " (article 7 du Rapport des délibérations du Forum Global II de la réunion de La Haye du 31 mai 2001);
- Eu égard aux principes de base des Nations Unies sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, approuvés par l'Assemblée Générale le 29 novembre 1985 dans la résolution 40/32, en particulier eu égard aux principes 4 et 5;
- Eu égard aux procédures pour la mise en œuvre des principes de base sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, approuvés par le Conseil Economique et Social des Nations Unies le 24 mai 1989 dans la résolution 1989/60, en particulier à la procédure 5;
- Se référant à la Charte Universelle des Juges approuvée unanimement par le Conseil Central de l'Union Internationale des Magistrats le 17 novembre 1999;
- Se référant à la Recommandation relative à la " Corruption dans la Justice " approuvée par le Groupe Régional Africain de l'UIM à Lomé (Togo) le 20 février 2001;

#### Recommande

1. L'application effective des textes légaux permettant de lutter contre la corruption.
2. Le recrutement en nombre suffisant de magistrats du plus haut niveau éthique et professionnel ainsi que la formation professionnelle continue.
3. L'amélioration substantielle et effective de la rémunération et des moyens des magistrats et du personnel judiciaire.

Pour assurer une exécution et une mise en œuvre efficaces et rapides de ces recommandations, le Conseil Central de l'UIM

#### Demande

D'installer un comité consultatif permanent composé de juges présentant le plus haut degré d'éthique professionnelle et de prestige qui pourra donner des avis aux autorités nationales sur la manière de faire face à la corruption et aux fausses allégations de corruption dans le judiciaire ;

De présenter la Charte Universelle des Juges et la présente résolution au 3<sup>ème</sup> Forum de lutte contre la corruption et pour la sauvegarde de l'intégrité qui doit se tenir au Japon ou en Corée en 2003.

Publisher: European Association of Judges - Regional Group of the International Association of Judges  
Palazzo di Giustizia, Piazza Cavour, Roma, Italia; <http://www.iaj-uim.org>

President: Dr. Ernst Markel, Supreme Court of Austria, Wien, Austria; e-mail: [ernst.markel@justiz.gv.at](mailto:ernst.markel@justiz.gv.at)

Editor-in-Chief: Maja Tratnik, Court of Appeal, Ljubljana, Slovenija; e-mail: [maja.tratnik@sodisce.si](mailto:maja.tratnik@sodisce.si)

Printed by: Petit d.o.o, Ljubljana, Slovenija  
400 copies; Ljubljana, April 2002

Design: Karmen Zahariaš, Ljubljana, Slovenija