

Distr.: General
14 September 2020
Arabic
Original: French

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة الحادية عشرة المستأنفة الثانية

فيينا، 16-18 تشرين الثاني/نوفمبر 2020

البند 4 من جدول الأعمال

حالة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

خلاصة وافية

مذكرة من الأمانة

المحتويات

الصفحة

2	خلاصة وافية	ثانياً -
2	فرنسا	



الرجاء إعادة استعمال الورق



ثانياً - خلاصة وافية

فرنسا

1- مقدمة: لمحة عامة عن الإطار القانوني والمؤسسي لفرنسا في سياق تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

وقعت فرنسا على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في 9 كانون الأول/ديسمبر 2003، وصدقت عليها في 4 تموز/يوليه 2005، وأودعت صك تصديقها عليها في 11 تموز/يوليه 2005.

واستعرض تنفيذ فرنسا للاتفاقية في السنة الأولى من دورة الاستعراض الأولى، وقد نشرت الخلاصة الوافية لذلك الاستعراض في 9 كانون الثاني/يناير 2012 (CAC/COSP/IRG/II/1/1/Add.3).

ويشمل الإطار القانوني الوطني لمكافحة الفساد أحكاماً من قانون العقوبات، وقانون الإجراءات الجنائية، وقانون النقد والمال، والقانون رقم 1691-2016 المؤرخ 9 كانون الأول/ديسمبر 2016 بشأن الشفافية ومكافحة الفساد وتحديث الحياة الاقتصادية (قانون الشفافية ومكافحة الفساد)، والقانون الأساسي رقم 906-2013 والقانون رقم 907-2013 المؤرخين 11 تشرين الأول/أكتوبر 2013 بشأن شفافية الحياة العامة، والمرسوم رقم 329-2017 المؤرخ 14 آذار/مارس 2017 بشأن الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد، والقانون الأساسي رقم 1338-2017 والقانون رقم 1339-2017 المؤرخين 15 أيلول/سبتمبر 2017 بشأن الثقة في الحياة العامة، وكذلك القانون رقم 634-83 المؤرخ 13 تموز/يوليه 1983 بشأن حقوق موظفي الخدمة المدنية والتزاماتهم. وتشكل المعاهدات الدولية المصدق عليها جزءاً أصيلاً من النظام القانوني الفرنسي، وتكون لها الغلبة على أي أحكام قانونية داخلية مخالفة لها (المادة 55 من الدستور).

وعلى الصعيد الدولي، تتعاون السلطات الفرنسية من خلال آليات وشبكات مختلفة، بما في ذلك مجموعة العمل المالي، ومجموعة إيغمونت لوحدات الاستخبارات المالية، والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول)، وشبكة الهيئات المعنية بمنع الفساد التابعة لمجلس أوروبا، وشبكة النزاهة.

وتستند جميع المعلومات الواردة في هذه الخلاصة الوافية إلى الوضع القائم في فرنسا في وقت الزيارة القطرية في أيار/مايو 2018.

2- الفصل الثاني: التدابير الوقائية

1-2 ملاحظات على تنفيذ المواد قيد الاستعراض

سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية؛ هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية (المادتان 5 و6)

توجد في فرنسا عدة هيئات ووكالات معنية بمنع الفساد ومكافحته، بما في ذلك الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد (وكالة مكافحة الفساد) التي أنشئت في آذار/مارس 2017، والهيئة العليا لشفافية الحياة العامة، وديوان المحاسبة.

ووكالة مكافحة الفساد هي الهيئة الرئيسية المكلفة بإعداد الاستراتيجية الوطنية المتعددة السنوات لمكافحة الفساد في فرنسا (المادة 1 من المرسوم رقم 329-2017 بشأن الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد). وتتمتع الوكالة بالسلطة الإدارية الرقابية للتحقق من جودة وفعالية تدابير مكافحة الفساد التي تنفذها الجهات الفاعلة العمومية والاقتصادية المشمولة بالمادتين 3 و17 من قانون الشفافية ومكافحة الفساد.

كما تقدم الوكالة في إطار وظيفتها الاستشارية توصيات تُنشر في الجريدة الرسمية وتُحدَّث بانتظام لمساعدة الأشخاص الاعتباريين، سواء الخاضعين لأحكام القانون العام أو لأحكام القانون الخاص، على منع وقوع جميع

أعمال الفساد والكشف عنها في حال وقوعها. وتنتشر الوكالة أدلة عملية تتناول إطار مكافحة الفساد، وتنظم أنشطة للتدريب والتوعية بشأن الكشف عن الفساد ومنعه، وتعمل على تجميع وتعميم المعلومات المتعلقة بمكافحة الفساد.

ووكالة مكافحة الفساد هي إدارة ذات اختصاص وطني تتبع وزير العدل والوزير المكلف بالميزانية. وليست للوكالة ميزانية مستقلة، ويترأسها موظف قضائي أقدم غير خاضع للتراتبية القضائية يُعيّن لفترة مدتها ست سنوات غير قابلة للتجديد (المادة 2 من قانون الشفافية ومكافحة الفساد). ولا يجوز للموظف القضائي الذي يترأس الوكالة أن يتلقى أو يطلب تعليمات من أي سلطة إدارية أو حكومية في أداء مهامه الرقابية.

وهناك أيضا لجنة معنية بالأخلاقيات في الخدمة المدنية، تحت سلطة رئيس الوزراء، تبدي آراءها بشأن الامتثال للمبادئ الأخلاقية ذات الصلة، ويمكن أن تقدم توصيات إلى الوزارات والإدارات والوكالات (المادة 31 من قانون الشفافية ومكافحة الفساد).⁽¹⁾

والهيئة العليا لشفافية الحياة العامة (الهيئة العليا للشفافية) هي هيئة إدارية مستقلة مسؤولة عن ضمان نزاهة الموظفين العموميين. وتفحص الهيئة الإقرارات التي يقدمها هؤلاء الموظفون للإفصاح عن ثروتهم ومصالحهم، وتشارك في الكشف عن حالات تضارب المصالح وفي منع وقوعها، وخصوصا من خلال الرقابة على انتقال شاغلي المناصب الأكثر عرضة لتضارب المصالح إلى وظائف أخرى. وتقدم الهيئة أيضا المشورة الأخلاقية للموظفين العموميين وتتعهد سجلا رقميا علنيا بتمثلي جماعات المصالح الذين شاركوا في عمليات وضع القواعد التنظيمية. وفي عام 2017، استحدثت الهيئة جائزة بحثية تُمنح مرة كل سنتين لأحد المنشورات العلمية التي تتناول مواضيع الشفافية والأخلاقيات العمومية والفساد. وتبلغ الهيئة السلطة القضائية بما قد تقف عليه من جرائم في سياق اضطلاعها بمهامها، سواء كانت تلك الجرائم تتعلق بعدم الامتثال للالتزامات الإفصاح أو بالإخلال بمقتضيات النزاهة. كما تتخذ الهيئة إجراءات على الصعيد الدولي للتعريف بالعمل الذي تضطلع به وإطلاع الجهات المعنية على أفضل الممارسات التي تتبعها.

وقد أبلغت فرنسا الأمين العام للأمم المتحدة بأن وكالة مكافحة الفساد هي السلطة المعيّنة لمساعدة الدول الأطراف الأخرى على وضع التدابير الرامية إلى منع الفساد وتنفيذها.

القطاع العام؛ مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين؛ التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة (المواد 7 و 8 و 11)

يجري استقدام موظفي الخدمة المدنية عن طريق عمليات تنافسية، ويُشترط لجميع المناصب الدائمة في جهاز الدولة، دون استثناء، أن يكون شاغلها من موظفي الخدمة المدنية (المادتان 3 و 16 من القانون رقم 634-83 بشأن حقوق موظفي الخدمة المدنية والتزاماتهم (قانون الخدمة المدنية). وتحدّد شروط كل عملية تنافسية بموجب قرار وزاري تنشره المديرية العامة لشؤون الإدارة العمومية والخدمة المدنية. وبالإضافة إلى ذلك، يجوز تعيين موظفين متعاقدين بموجب أحكام قانونية معينة تتعلق بالخدمة المدنية (المادتان 4 و 6 من القانون رقم 16-84 المؤرخ 11 كانون الثاني/يناير 1984 بشأن الأحكام التشريعية المتعلقة بالخدمة المدنية للدولة).

وتحدّد مرتبات موظفي الخدمة المدنية بحسب الرتبة والدرجة (المادة 20 من قانون الخدمة المدنية)؛ ويُضاف إلى المرتب عنصر متغير يحدّد على أساس الحالة الأسرية والمهام المضطلع بها.

(1) يسند قانون تطوير الخدمة المدنية المؤرخ 6 آب/أغسطس 2019 جانبا من مهام اللجنة المعنية بالأخلاقيات في الخدمة المدنية إلى الهيئة العليا لشفافية الحياة العامة.

ويجب أن يُراعى في تعيين الموظفين العموميين احترام المبدأ الدستوري الذي يقضي بالمساواة في فرص تولي الوظائف العمومية على أساس الجدارة والقدرة، على النحو المنصوص عليه في المادة 6 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر عام 1789. وتفرض فرنسا على شاغلي الوظائف الأكثر عرضة لخطر الفساد التزامات خاصة فيما يتعلق بالإفصاح، وترد هذه الالتزامات في قانون الخدمة المدنية (المادة 25 وما بعدها)، وتشمل الالتزام بتقديم إقرار بالمصالح وإقرار بالثروة (الذمة المالية) والالتزام بإيداع أموالهم في صناديق لا يكون لهم حق التدخل في إدارتها (صناديق استثمارية مغلقة).

وفئات الموظفين العموميين المفروض عليها الالتزام بتقديم إقرار بالمصالح ليست جميعها خاضعة للقانون رقم 907-2013 لعام 2013 بشأن شفافية الحياة العامة.

ويجب على المرشحين لرئاسة الجمهورية تقديم إقرار بمصالحهم وأنشطتهم إلى المجلس الدستوري بالإضافة إلى الإقرار الذي يقدمونه بثروتهم (المادة 1 من القانون الأساسي بشأن الثقة في الحياة السياسية). وتنتشر الهيئة العليا للشفافية هذه القرارات على موقعها الإلكتروني قبل 15 يوما على الأقل من الجولة الأولى من الانتخابات. ويجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من الهيئة العليا للشفافية والسلطات الضريبية أن تفحص المرشحين للمناصب الوزارية قبل تعيينهم، وأن تشهد، بناء على المعلومات المتاحة لها، بأن هؤلاء المرشحين لا يواجهون تضاربا محتملا في المصالح وبأنهم قد أوفوا بالتزاماتهم الضريبية والمتعلقة بتقديم الإقرارات. ووفقا لما ذكرته فرنسا، ففي الممارسة العملية يُعهد إلى الهيئة بإجراء ذلك الفحص في جميع الأحوال.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن تعيين الموظفين العموميين في المناصب المذكورة في البند الثالث من المادة 11 من القانون رقم 907-2013 بشأن شفافية الحياة العامة يُعتبر باطلا إذا لم يقدم الموظف إقرارا بمصالحه في غضون شهرين من توليه المنصب.

وقد قضى المجلس الدستوري، في حكمه رقم DC 2013-675 المؤرخ 9 تشرين الأول/أكتوبر 2013، بعدم دستورية الأحكام التي تنص على أن يكون الإقرار بالمصالح متضمنا "للأنشطة المهنية" التي يمارسها أبناء الموظف العمومي ووالده وسائر أفراد أسرته على أساس أن هذه الأحكام تطوي على انتهاك لا لزوم له لحرمة حياته الخاصة.

ويشمل الإطار القانوني لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية القانون رقم 227-88 بشأن الشفافية المالية في الحياة السياسية، والقانون رقم 55-90 بشأن حدود الإنفاق الانتخابي وتوضيح تمويل الأنشطة السياسية، والقانون رقم 65-95 بشأن تمويل الحياة السياسية. ويخضع الإنفاق الانتخابي لحد أقصى، والمرشحون ملزمون بالاحتفاظ بحسابات حملاتهم الانتخابية. وتتولى اللجنة الوطنية المعنية بحسابات تمويل الحملات والأنشطة السياسية الرقابة على حسابات حملات المرشحين في الانتخابات الوطنية والمحلية والأوروبية، وكذلك الرقابة على تمويل الأحزاب السياسية. وفي حالة الاشتباه في وقوع جريمة، تحيل اللجنة الملف إلى النيابة العامة.

ويرد تضارب المصالح بالمفهوم ذاته في المادة 2 من القانون رقم 907-2013 بشأن شفافية الحياة العامة، والمادة 25 مكررا من القانون رقم 634-83 بشأن حقوق موظفي الخدمة المدنية والتزاماتهم. وبغية تجنب وقوع حالات تضارب المصالح، يجب على الموظفين العموميين الذين يقدمون إقرارات بثروتهم إلى الهيئة العليا للشفافية، والبالغ عددهم 800 15 موظف، أن يقدموا أيضا إقرارات بمصالحهم. وتشمل المعلومات المطلوب من الموظفين العموميين الإفصاح عنها في الإقرار بالمصالح ما يزاولونه من الأنشطة المهنية والاستشارية، وما اضطلعوا به في السنوات الخمس السابقة من مهام متعلقة باتخاذ القرارات في إطار أجهزة إدارية، ومساهماتهم المالية في رؤوس أموال الشركات، والأنشطة المهنية التي يزاولها أزواجهم، وما يقومون به من مهام تطوعية يمكن أن ينشأ عنها تضارب في المصالح، وكذلك ما يشغلونه عن طريق انتخابهم من وظائف ومناصب.

ويجب على أعضاء الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ أن يذكروا في القرارات التي يقدمونها أيضا معلومات عن مساعديهم البرلمانيين والأنشطة التي يعترمون الاضطلاع بها خلال فترة ولايتهم. وهناك ما يقرب من 9 000 من الموظفين العموميين الذين تفحص الجهات الإدارية إقرارات المصالح المقدمة منهم قبل تعيينهم. وفي الأحوال التي تعتبر فيها الجهة الإدارية أنها ليست في وضع يمكنها من تقييم ما إذا كان أحد موظفي الخدمة المدنية يواجه حالة تضارب في المصالح، يجوز لها أن تحيل المسألة إلى الهيئة العليا للشفافية. وتفحص الهيئة العليا للشفافية إقرارات المصالح وتوصي باتخاذ تدبير أو تصدر أمرا زجريا إذا خلصت إلى وجود تضارب في المصالح. ويشكل عدم الامتثال للالتزام بتقديم الإقرار بالمصالح جريمة جنائية يعاقب عليها بالسجن (ثلاث سنوات) والغرامة (45 000 يورو). وإذا تبين للهيئة العليا للشفافية وقوع جريمة من هذا القبيل، فإنها تحيل بلاغا بذلك إلى السلطة القضائية صاحبة الاختصاص الإقليمي.

وتتقرر معايير السلوك بموجب الالتزامات الأخلاقية لموظفي الخدمة المدنية (الفصل الرابع من القانون رقم 634-83 المؤرخ 13 تموز/يوليه 1983، بشأن حقوق موظفي الخدمة المدنية والتزاماتهم) وبموجب مدونات قواعد السلوك التي تعتمد الكيانات العمومية المختلفة، وفقا لتوصيات وكالة مكافحة الفساد، والتي تجسد أفضل المعايير الدولية المنصوص عليها في اتفاقيات الاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والأمم المتحدة.

وبعض المهن، مثل الشرطة الوطنية والدرك، لديها مدونات خاصة للأخلاقيات المهنية (وترد هذه المدونات في الجزء الخاص باللوائح التنظيمية من قانون الأمن الداخلي). وتتص المادة 29 من قانون الخدمة المدنية على الجزاءات التأديبية. وتوجد مدونات للأخلاقيات لدى بعض الوزارات (وزارة شؤون أوروبا والشؤون الخارجية، ووزارة الاقتصاد والمالية، ووزارة الداخلية، ووزارة التعليم)، وكذلك لدى الجمعية الوطنية وديوان المحاسبة والسلطات الحكومية غير المركزية.

وتتألف إجراءات الإبلاغ عن مخالفة أحد معايير السلوك في الخدمة المدنية مما يلي: أولا، إبلاغ المشرف المسؤول أو المستشار الذي تحدده الجهة التي يعمل لديها الموظف؛ ثانيا، إذا لم يبت ذلك الموظف في مقبولية البلاغ في غضون فترة زمنية معقولة، إبلاغ السلطة القضائية أو الإدارية أو المنظمة المهنية المعنية؛ وثالثا، إذا لم يتخذ إجراء بشأن البلاغ في غضون ثلاثة أشهر، يجوز نشره على الملأ (المادة 8-أولا من قانون الشفافية ومكافحة الفساد).

وتتص المادة 25 من القانون رقم 634-83 على أنه يجب على رؤساء الإدارات أن يعملوا على ضمان امتثال الموظفين الخاضعين لسلطتهم للمبادئ الأخلاقية ذات الصلة. ويجب عليهم أن يتخذوا جميع التدابير اللازمة لوقف أي مخالفات تمس بالالتزامات الأخلاقية أو تتطوي على تضارب مصالح. ورغم عدم وجود قواعد عامة بشأن الهدايا، فقد وضعت بعض الوزارات والإدارات والوكالات لوائح خاصة بها في هذا الصدد. ويجوز السماح بممارسة أنشطة خارج الخدمة بشروط معينة بموجب المادة 25 مكررا سادسا من القانون رقم 634-83.

وتكرس المادة 64 من الدستور استقلال السلطة القضائية. وحتى وقت الزيارة القطرية، لم يكن مشروع القانون الدستوري بشأن إصلاح مجلس القضاء الأعلى، والذي اعتمده الجمعية الوطنية في عام 2016، قد صدر بعد. وقد أعيد طرح هذا الإصلاح في أيار/مايو 2018 في إطار مشروع قانون جديد⁽²⁾ ينص على أنه ينبغي للحكومة أن تأخذ بما يراه المجلس لا في تعيين القضاة فحسب، وإنما أيضا في تعيين المدعين العامين، وكذلك فيما يتعلق بالجزاءات التأديبية الموقعة على المدعين العامين. وإذا لم يُعتمد مشروع القانون الجديد، فسوف تحتفظ وزارة العدل بهذه الصلاحية، في حين يقتصر دور المجلس على إبداء رأيه.

(2) انظر [بالفرنسية] المعلومات المتعلقة بمشروع القانون الدستوري (www.justice.gouv.fr/art_pix/dp_projet_loi_constitutionnelle.pdf).

وقد عُززت ضمانات استقلال القضاء بالقانون الأساسي رقم 1090-2016 بشأن الضمانات القانونية المكفولة للموظفين القضائيين والتزاماتهم الأخلاقية وتعيينهم وبشأن المجلس الأعلى للقضاء، والذي يفرض على القضاة والمدعين العامين التزاما بتقديم إقرار بمصالحهم إلى رؤسائهم.

والمدعون العامون هم موظفون قضائيون، لكن مركزهم ليس مساويا لمركز القضاة. ويهدف القانون رقم 669-2013 المؤرخ 25 تموز/يوليه 2013، بشأن مسؤوليات وزير العدل والموظفين القضائيين العاملين بالنيابة العامة فيما يخص سياسة العدالة الجنائية وإقامة دعوى الحق العام، إلى تعزيز استقلال الموظفين القضائيين. وينص ذلك القانون على أنه في حين يجوز لوزير العدل أن يصدر تعليمات عامة للمدعين العامين بشأن سياسة العدالة الجنائية (المادة 1)، فلم يعد يجوز له أن يصدر إليهم تعليمات بشأن فرادى القضايا، كما كان مسموحا له في السابق.

المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية (المادة 9)

تُتاح للعلن المعلومات عن العطاءات الفائزة وعقود الاشتراء الممنوحة. وإذا كانت قيمة عقد الاشتراء تتجاوز 40 000 يورو، يجب نشر بيانات ملف التعريف الخاص بالجهة المشتريّة. وفي الأحوال التي تتجاوز فيها قيمة عقد الاشتراء التقديرية العتبة الأوروبية (5 548 000 يورو، غير شاملة ضريبة القيمة المضافة، فيما يخص عقود الأشغال العمومية)، يجب تطبيق أحد الإجراءات الرسمية المنصوص عليها في التوجيهات الأوروبية: المناقصة المفتوحة أو المحدودة، أو التفاوض التنافسي (الممارسة)، أو الحوار التنافسي. أما المشتريات التي تقل قيمتها عن 40 000 يورو (غير شاملة ضريبة القيمة المضافة) فلا تخضع لأي متطلبات فيما يخص الإعلان عنها أو طلب العروض التنافسية لها قبل إجرائها.

وتقترح الحكومة كل سنة قانون المالية (قانون الميزانية) الذي ينص على موارد ونفقات ميزانية الدولة للسنة التقويمية التالية. والمؤسسة العليا لمراجعة الحسابات مكلفة بالرقابة على الميزانية ويجوز لها إجراء عمليات المراجعة بناء على سلطتها التقديرية.

وتنظم المواد من L.212-1 إلى L.212-5 من الكتاب الثاني من قانون التراث المحافظة على سلامة المحفوظات العمومية.

إبلاغ الناس؛ مشاركة المجتمع (المادتان 10 و13)

يكفل القانون رقم 753-78 المؤرخ 17 تموز/يوليه 1978، بشأن اتخاذ تدابير مختلفة لتحسين العلاقات بين الجهات الإدارية والجمهور ووضع ترتيبات إدارية واجتماعية ومالية متنوعة، لجميع المواطنين حرية الاطلاع على الوثائق الإدارية. وتقدم اللجنة المعنية بتيسير الاطلاع على الوثائق الإدارية العون للمواطنين من أجل الحصول على الوثائق التي ترفض إحدى الجهات الإدارية منحها لهم. كما أن جميع الجهات الإدارية ملزمة بتعيين شخص مكلف بضمان هذا الحق في الاطلاع على الوثائق الإدارية.

وفي السنوات الأخيرة، وإثر تطور الولاية المسندة إلى اللجنة واعتماد قوانين جديدة (ولا سيما القانون رقم 1321-2016 المؤرخ 7 تشرين الأول/أكتوبر 2016 بشأن إرساء الجمهورية الرقمية والقانون رقم 1779-2015 المؤرخ 28 كانون الأول/ديسمبر 2015 بشأن كفاءة إعادة استخدام معلومات القطاع العام والمتطلبات المتصلة بذلك)، اتسع نطاق الأنواع المتاحة من الوثائق ليشمل الشفقات المصدرة والحوارزيمات المستعملة في البرامجيات التي تؤدي دورا أساسيا في اتخاذ العديد من القرارات الإدارية، وكذلك الوثائق المتعلقة بإدارة ما تحوزه الدولة والحكومات المحلية من الممتلكات الخاصة. ويشهد هذا الميدان تحولا جذريا منذ عام 2016: فمع التوجه إلى

إتاحة البيانات العمومية بصورة مفتوحة، وبعد أن كانت الجهات الإدارية ملزمة فحسب بإتاحة الوثائق عند الطلب، صارت الآن ملزمة بأن تبادر إلى نشر الوثائق المهمة من تلقاء نفسها (المادة 1-1-312.L من قانون تحسين العلاقات بين الجمهور والإدارة العمومية).

وقد أنشأت مديريةية المعلومات القانونية والإدارية موقعا شبكيا يستضيف نافذة عبر الإنترنت تتيح للمستخدمين طرح الأسئلة عن طريق الرسائل الإلكترونية أو الهاتف وتلقي إجابات بسيطة أو توضيح للأماكن التي يمكنهم الحصول منها على مزيد من المعلومات.

كما تنص المادة 2 من القانون رقم 2000-321 المؤرخ 12 نيسان/أبريل 2000، بشأن حقوق المواطنين في علاقاتهم مع الجهات الإدارية، على إلزام السلطات الحكومية بنشر القواعد القانونية (التعليمات والتعميمات والمذكرات الوزارية) والسوابق القضائية وتوفير سبل للاطلاع عليها بسهولة (المادة 2-312.L من قانون تحسين العلاقات بين الجمهور والجهات الإدارية). وفي حال تقديم طلب إلى جهة إدارية غير مختصة بالرد عليه، تكون هذه الجهة الإدارية ملزمة بإحالة الطلب إلى الجهة الإدارية المختصة وإبلاغ الشخص المعني (المادة 8-114.L من القانون).

وتشمل تدابير تبسيط الإجراءات الإدارية التقليل إلى أدنى حد ممكن من المستندات الداعمة المطلوبة لبعض الخدمات، مثل برنامج دعم الشباب العاطلين عن العمل (Garantie jeunes) واستخدام نموذج موحد لاستمارة التحقق من الخبرات المكتسبة.

وتنشر الهيئة العليا للشفافية ووكالة مكافحة الفساد تقارير سنوية عن الأنشطة، كما أن المجلس التوجيهي المعني بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب أجرى ونشر تحليلات للمخاطر تناول فيها تقييم التهديدات ومواطن الضعف بحسب القطاع الاقتصادي والجغرافي. وتضع المواد من 6 إلى 16 من قانون الشفافية ومكافحة الفساد آلية قانونية عامة لحماية المبلغين عن المخالفات تتيح الإبلاغ دون الكشف عن هوية المبلغ في ظروف معينة، كما تكفل السرية التامة لهوية المبلغ والحماية من الأعمال الانتقامية.

وينص القانون رقم 2013-907 بشأن شفافية الحياة العامة على أنه يجوز لبعض الجمعيات المعنية بمكافحة الفساد أن تبلغ الهيئة العليا للشفافية بأي فعل تعتبر أنه يمكن أن يشكل مخالفة للالتزام قانوني (المادتان 41 و42 من اللائحة الداخلية للهيئة العليا للشفافية). ويجب أن تكون هذه الجمعيات معتمدة لذلك الغرض، ويصدر قرار الاعتماد من مجلس الهيئة العليا للشفافية لمدة ثلاث سنوات (قابلة للتجديد). وفي وقت الزيارة القطرية، كانت هناك ثلاث جمعيات معتمدة لدى الهيئة. وتعد لجنة الجزاءات التابعة لوكالة مكافحة الفساد جلساتها علنا (المادة 5 من المرسوم الصادر في 14 آذار/مارس 2017 بشأن وكالة مكافحة الفساد).

القطاع الخاص (المادة 12)

يلزم قانون الشفافية ومكافحة الفساد الجهات الفاعلة الاقتصادية بالامتثال للتدابير نفسها التي تطبقها الجهات الإدارية لكشف الفساد ومنعه، بما يشمل: وضع مدونة لقواعد السلوك وفرض جزاءات تأديبية في حال مخالفتها، ووضع نظام داخلي للإبلاغ عن المخالفات، وتحديد المخاطر، ووضع إجراءات للرقابة المحاسبية، ووضع نظام داخلي لرصد تنفيذ هذه التدابير وتقييمه (المادة 17).

والجهة المكلفة برصد تنفيذ هذه الآلية الإلزامية هي وكالة مكافحة الفساد (المادة 3). وتخضع المخالفات لجزاء إدارية تشمل غرامات تصل إلى 200 000 يورو للأشخاص الطبيعيين أو مليون يورو للأشخاص الاعتباريين، ويمكن أن تشمل أيضا نشر القرار المعني (المادة 17).

وينص الأمر رقم 1635-2016 المؤرخ 1 كانون الأول/ديسمبر 2016، بشأن تعزيز النظام الفرنسي لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، على إلزام الشركات وجماعات المصالح الاقتصادية وغيرها من الكيانات الخاصة بتسجيل مالكيها المنتفعين في السجل التجاري وسجل الشركات. وينطبق هذا الحكم الجديد على جميع الشركات المنشأة اعتباراً من 1 آب/أغسطس 2017، على أن تمتثل له جميع الشركات المنشأة قبل ذلك التاريخ قبل 1 نيسان/أبريل 2018.

وتتناول المواد من R.123-172 إلى R.123-177 من القانون التجاري الالتزامات المتعلقة بالدفاتر والمستندات والسجلات المحاسبية. وبالإضافة إلى ذلك، تنص المواد من 1-441 إلى 6-441 من قانون العقوبات على تجريم استخدام وثائق مزيفة. وينص القانون التجاري على معاقبة الاحتيال المحاسبي بالسجن لمدة خمس سنوات وغرامة قدرها 375 000 يورو (المادة 3-241.L فيما يخص الشركات ذات المسؤولية المحدودة والمادة 6-242.L فيما يخص شركات المساهمة).

وتنص المادة 2-39 مكرراً من قانون الضرائب على أنه لا يجوز اقتطاع النفقات التي تمثل رشاوى من الوعاء الضريبي.

وفيما يخص الأشخاص الذين كانوا في وقت سابق أعضاء في الحكومة أو رؤساء للأجهزة التنفيذية المحلية أو أعضاء في هيئة إدارية مستقلة، تبت الهيئة العليا للشفافية في مدى توافق الوظائف الخاصة التي يرغبون في توليها مع المنصب العام الذي كانوا يشغلونه سابقاً. ويجب على المسؤولين السابقين أن يتشاوروا مع الهيئة قبل الاضطلاع بأي نشاط جديد في القطاع الخاص، وذلك لمدة ثلاث سنوات بعد انتهاء خدمتهم (الفقرة 2-أولاً من المادة 23 من القانون رقم 2013-907 بشأن شفافية الحياة العامة). وتتولى اللجنة المعنية بالأخلاقيات في الخدمة المدنية رصد انتقال الموظفين العموميين إلى القطاع الخاص.

تدابير منع غسل الأموال (المادة 14)

يتألف النظام القانوني لمكافحة غسل الأموال أساساً من قانون النقد والمال والنصوص المنفذة له، واللوائح القطاعية، ولوائح الاتحاد الأوروبي وتوجيهاته ذات الصلة.

وهيئة الرقابة التحوطية ومعالجة الأزمات المصرفية (هيئة الرقابة التحوطية) هي الجهة المسؤولة عن اعتماد المصارف وشركات التأمين والإشراف عليها، بما في ذلك فيما يتعلق بمكافحة غسل الأموال (المادة 1-612.L من قانون النقد والمال). وتتمتع الهيئة بصلاحيات إدارية كما تتمتع بصلاحيات التحقيق والإنفاذ الإداري، ولها أن توقع جزاءات تأديبية في حالة عدم الامتثال (المادة 1-36-561.L). وتتولى هيئة الأسواق المالية المهام نفسها في قطاع الأسواق المالية، وتتمتع أيضاً بصلاحيات الرقابة والتحقيق وتوقيع الجزاءات (المادتان 1-621.L و 15-621.L من قانون النقد والمال). وبالإضافة إلى ذلك، تتمتع جميع السلطات المعنية، بما فيها اللجنة الوطنية المعنية بالجزاءات، بصلاحيات توقيع الجزاءات على الكيانات الخاضعة لرقابتها في المسائل المتعلقة بمكافحة غسل الأموال.

ويحدد قانون النقد والمال الالتزامات المتصلة بتوخي الحرص الواجب بشأن الزبائن المفروضة على المؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة الخاضعة للالتزامات ذات الصلة المتعلقة بمكافحة غسل الأموال (المواد من 1-4-561.L إلى 22-561.L ومن 1-561.R إلى 1-32-561.D). ويجب على جميع الكيانات الخاضعة للتنظيم أن تضع أنظمة داخلية لمكافحة غسل الأموال، بما يكفل ما يلي: تحديد هوية الزبائن والمالكين المنتفعين والتحقق منها؛ والرصد المستمر للمعاملات؛ وتطبيق تدابير العناية الواجبة المعززة على الزبائن ذوي المخاطر العالية والحسابات والمعاملات ذات المخاطر العالية؛ والاحتفاظ بالوثائق؛ والإبلاغ عن المعاملات المشبوهة (المادة 52 من الاتفاقية).

وقد أنشئت دائرة الاستخبارات المالية (TRACFIN) (دائرة "معالجة المعلومات الاستخباراتية ومكافحة الشبكات المالية السرية") في عام 1990 (انظر مناقشة المادة 58 أدناه). وتشارك السلطات الرقابية والمعنية بإنفاذ القانون المسؤولة عن مكافحة غسل الأموال، بما فيها هيئة الرقابة التحوطية وهيئة الأسواق المالية، في التعاون وتبادل المعلومات على الصعيدين المحلي والدولي. وبالإضافة إلى ذلك، أنشأت فرنسا مجلسا توجيهيا معنيا بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وهو الهيئة الوطنية التي تتولى التنسيق بين الجهات الإدارية التابعة للدولة والسلطات الرقابية، وتشجع التشاور مع الكيانات الخاضعة للتنظيم. وقد أجرى المجلس أول تحليل للمخاطر على الصعيد الوطني في عام 2010. ويكمل هذا التحليل الوطني للمخاطر التحليلات القطاعية الأكثر تركيزا التي سبق أن أجرتها السلطات الوطنية المختصة والكيانات الخاضعة للتنظيم.

وتتفقد المتطلبات المنصوص عليها في الاتفاقية بشأن تحويل الأموال إلكترونيا بموجب لائحة الاتحاد الأوروبي التنظيمية 2015/847 الصادرة في 20 أيار/مايو 2015.

ويوجد لدى فرنسا سجلان مركزيان للمالكين المنتفعين يمكن للكيانات الخاضعة للتنظيم والسلطات المختصة الاطلاع عليهما.

ولدى فرنسا نظام للإقرار بالنقود والصكوك القابلة للتداول لحاملها عند نقلها ماديا عبر الحدود (سواء عند دخول البلاد ومغادرتها) إذا تجاوزت قيمتها 10 000 يورو. وينص هذا النظام على عقوبات في حالة عدم الإقرار أو تقديم إقرار كاذب، وهو يستند إلى مصدرين: نص وطني ينطبق على تدفقات الأموال النقدية بين فرنسا والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (المادة 1-152.L من قانون النقد والمال، والمحال إليها في المادة 464 من قانون الجمارك)؛ ولائحة خاصة بالجماعة الأوروبية تنطبق على تدفقات الأموال النقدية بين فرنسا والدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (لائحة الجماعة الأوروبية 1889/2005).

وتسهم فرنسا بنشاط في تنمية التعاون وتعزيزه على الصعيدين الإقليمي والدولي من أجل مكافحة غسل الأموال، بما في ذلك مشاركتها النشطة في مجموعة العمل المالي، ولجنة الخبراء المعنية بتقييم تدابير مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (Moneyval)، ومجموعة إيغمنت.

2-2- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

- وجود سجل رقمي علني بممثلي جماعات المصالح (المادة 7).
- استحداث الهيئة العليا لشفافية الحياة العامة جائزة بحثية مفتوحة للمساهمين الناطقين بالفرنسية (المادة 8، الفقرة 1).
- اتخاذ العديد من التدابير لإتاحة الاطلاع على الوثائق الإدارية، وخصوصا فيما يتعلق بإتاحة الاطلاع على البيانات العمومية (المادة 13).

2-3- التحديات التي تواجه التنفيذ

توصى فرنسا بما يلي:

- أن تضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد وتنفيذها، وأن تصفي الطابع المؤسسي على آليات التعاون بين الإدارات المختصة لضمان اتساق الاستراتيجية وتنسيقها (المادة 5، الفقرة 1، والمادة 6، الفقرة 1 (أ))؛
- أن تواصل رصد التطبيق الفعال للصكوك القانونية ذات الصلة وأن تضمن أن تظل تلك الصكوك ممتثلة للاتفاقية (المادة 5، الفقرة 3)؛

- أن تضمن أن تكون لدى وكالة مكافحة الفساد والهيئة العليا للشفافية الموارد اللازمة للوفاء بالولايات الواسعة النطاق المسندة إليهما بموجب القوانين الجديدة، وأن تنظر في أن تكفل لوكالة مكافحة الفساد مستوى من الاستقلالية المؤسسية يكافئ ما تتمتع به الهيئة العليا للشفافية (المادة 6، الفقرة 2)؛
- أن تتأكد من أن اعتماد اللوائح السارية بشأن شفافية تمويل المرشحين والأحزاب السياسية يضمن تطبيق القانون تطبيقاً وافياً (المادة 7، الفقرة 3)؛
- أن تنظر في كيفية ضمان الكشف عن حالات تضارب المصالح، حتى المحتملة منها، بوسائل منها على سبيل المثال إلغاء الشرط المزدوج المتعلق بالمعايير التي تستوجب الإعلان عن وجود تضارب في المصالح (المادة 7، الفقرة 4)؛
- أن تضمن الاتساق والجودة في مدونات قواعد السلوك من خلال الجهات الفاعلة المعنية بالأخلاقيات المهنية (جهات الاتصال المعنية بالأخلاقيات، ووزارة الخدمة المدنية، والهيئة العليا للشفافية، ووكالة مكافحة الفساد)، على سبيل المثال فيما يتعلق بمعاملة الهدايا (المادة 8، الفقرة 2)؛
- أن تنظر في توسيع نطاق الالتزام بالإفصاح عن الثروة ليشمل أزواج الموظفين العموميين وأبناءهم (المادة 8، الفقرة 5، والمادة 52، الفقرة 5)؛
- أن تضمن إخضاع المشتريات العمومية التي تقل قيمتها عن 25 000 يورو لمتطلبات تشترط الإعلان عنها وطلب العروض التنافسية لها وفقاً للفقرة 1 من المادة 9 من الاتفاقية؛
- أن تجري تحليلات إضافية للمخاطر لتحديد المجالات التي يجب فيها اتخاذ إجراءات لمعالجة مخاطر الفساد في إدارتها العمومية (المادة 10 (ج))؛
- أن تضمن أن يُعهد، على النحو المتوخى، إلى المجلس الأعلى للقضاء بتعيين أعضاء النيابة العامة وتوقيع الجزاءات التأديبية عليهم (المادة 11)؛
- أن تواصل تقديم الدعم للمنشآت الصغيرة والمتوسطة في جهودها الرامية إلى العمل بإطار مكافحة الفساد الصادر بالقانون رقم 1691-2016 لعام 2016 (المادة 12، الفقرة 1)؛
- أن تنظر في اعتماد إجراءات مركزية لتقديم البلاغات، تتيح أيضاً إبلاغ الأجهزة المعنية بمنع الفساد على نحو مغفل الهوية، وفقاً للفقرة 2 من المادة 13.

3- الفصل الخامس: استرداد الموجودات

3-1 ملاحظات على تنفيذ المواد قيد الاستعراض

حكم عام؛ التعاون الخاص؛ الاتفاقات والترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف (المواد 51 و56 و59)

تخضع المساعدة القانونية المتبادلة، بما في ذلك لأغراض استرداد الموجودات، لقانون الإجراءات الجنائية في حالة عدم وجود اتفاقية دولية.

وبوسع فرنسا أن تتعاون على استرداد الموجودات، بصرف النظر عن وجود معاهدة من عدمه.

وقد أنشأت فرنسا وكالة معنية بإدارة واسترداد الموجودات المحجوزة والمصادرة (وكالة استرداد الموجودات)، وهي مؤسسة عامة تخضع لإشراف مزدوج من وزارة العدل والوزارة المكلفة بالميزانية. وقد أُسندت إلى وكالة استرداد الموجودات مهام مختلفة تهدف إلى تحسين تدابير حجز الموجودات المرتبطة بالجريمة وإدارة تلك الموجودات

ومصادرتها وبيعها، بما في ذلك من خلال طلبات المساعدة القانونية المتبادلة. ومن هذا المنطلق، اختيرت الوكالة لتكون المكتب المعني باسترداد الموجودات بمقتضى قرار مجلس الاتحاد الأوروبي 2007/845/JHA.

كما وضعت فرنسا ونشرت دليلاً بشأن استرداد الموجودات يجري الآن تحديثه، ووكالة استرداد الموجودات مكلفة بموجب القانون بمهمة تقديم المساعدة والتدريب للموظفين القضائيين والمحققين.

ووفقاً لما ذكرته فرنسا، ففي حين أنها قد استجابت بطريقة إيجابية للعديد من طلبات المساعدة القانونية المتبادلة المتعلقة بتعقب الموجودات المرتبطة بالفساد وحجزها ومصادرتها، فإنها لم تتلق بعد أي طلب لإرجاع موجودات من هذا القبيل، إذ أن القضايا ذات الصلة لا تزال جارية.

وتبادر السلطات الفرنسية إلى إرسال المعلومات من تلقاء نفسها، بما يشمل أجهزة الشرطة والمدعين العامين وقضاة التحقيق ودائرة الاستخبارات المالية. وتُرسل هذه السلطات المعلومات من خلال مجموعة مختلفة من القنوات الآمنة، مثل الشبكة الآمنة التابعة لمجموعة إيغومونت ونظام I-24/7 التابع للإنتربول.

وقد أبرمت فرنسا الكثير من اتفاقيات التعاون الدولي الثنائية والمتعددة الأطراف في مجالات مكافحة الجريمة وتعقب المجرمين والعائدات الإجرامية.

منع وكشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة؛ وحدة المعلومات الاستخباراتية المالية (المادتان 52 و 58)

هناك بعض الالتزامات المفروضة على الكيانات الخاضعة للتنظيم فيما يتعلق بمكافحة غسل الأموال وفقاً لأحكام قانون النقد والمال (الكتاب الخامس، الباب السادس) والنصوص المنفذة له. وتشمل هذه الالتزامات وضع نظام لتحديد المخاطر وتقييمها، وتوخي الحرص الواجب بشأن الزبائن، بما في ذلك التعرف على هوية الزبائن، وتحديد هوية المالكين المنتفعين، ورصد المستمر للمعاملات، والتحديث الدوري والمستمر للبيانات، والاحتفاظ بالوثائق، وإبلاغ دائرة الاستخبارات المالية بالمعاملات المشبوهة.

ويفرض القانون متطلبات شديدة الدقة فيما يتعلق بآليات إدارة مخاطر غسل الأموال، بما في ذلك أنواع الشخصيات والحسابات والمعاملات التي يجب أن تولى اهتماماً خاصاً (المادة 10-561L). وينص القانون أيضاً على قائمة بالأشخاص المعرضين سياسياً الذين يجب أن يخضعوا لتدابير إضافية لتوخي الحرص الواجب بشأنهم (المادة 18-561R).

وتمنع إجراءات ترخيص المصارف المنصوص عليها في القانون إنشاء مصارف وهمية (المواد من 9-511L إلى 20-511L). كما يحظر القانون على المصارف الدخول أو الاستمرار في علاقات مراسلة مع مصارف وهمية أو مع مصارف تقدم خدمات مراسلة لمصارف وهمية (المادة 3-561L).

وقد أنشئت دائرة الاستخبارات المالية بموجب القانون رقم 614-90 المؤرخ 12 تموز/يوليه 1990 بشأن مشاركة المؤسسات المالية في مكافحة غسل الأموال المتأتية من الاتجار بالمخدرات. وأعيد إنشاؤها بموجب المرسوم رقم 1541-2006 المؤرخ 12 كانون الأول/ديسمبر 2006 بصفتها "دائرة ذات اختصاص وطني" تحت إشراف إداري مزدوج من وزارة الاقتصاد والوزارة المكلفة بالميزانية. وفي حين كانت الدائرة في البداية مسؤولة عن مكافحة غسل الأموال فحسب، فقد تطورت الولايات المسندة إليها لتشمل أيضاً مكافحة تمويل الإرهاب والاحتيايل الضريبي والاحتيايل للحصول على خدمات الضمان الاجتماعي. ومنذ عام 2008، صارت الدائرة أيضاً جهاز استخبارات متخصص ترد الولايات المسندة إليه في المادة 2-811L وما بعدها من قانون الأمن الداخلي.

وتتلقى دائرة الاستخبارات المالية البلاغات عن المعاملات المشبوهة وتحصنها، وتحيل ما تخلص إليه من التحليلات إلى السلطات القضائية وسلطات إنفاذ القانون المختصة، وكذلك إلى الجهات الأخرى المعنية، بما فيها أجهزة الاستخبارات (المواد من L.561-30-1 إلى L.561-31 من قانون النقد والمال).

ويجوز لدائرة الاستخبارات المالية أن تتبادل المعلومات مع نظرائها الأجانب، من تلقاء نفسها وعند الطلب، دون الحاجة إلى وجود مذكرة تفاهم (المواد من L.561-29 إلى L.561-29-2 من قانون النقد والمال). ويجوز لدائرة الاستخبارات المالية أن تستند إلى معلومات واردة من جهة نظيرة أجنبية لتمارس الصلاحيات نفسها التي تتمتع بها عند التحقيق في بلاغات المعاملات المشبوهة المقدمة إليها من الكيانات الخاضعة للتنظيم.

ووفقا للقانون الأساسي رقم 2013-906 بشأن شفافية الحياة العامة، يجب على بعض الموظفين العموميين المعيّنين والمنخبين تقديم نوعين من الإقرارات إلى الهيئة العليا للشفافية: إقرارات بالثروة وإقرارات بالمصالح (المادة 16). ويخضع للالتزام بتقديم الإقرارات قرابة 15 800 من الموظفين العموميين، بما يشمل الموظفين العموميين الذين تقتضي درجتهم الوظيفية أو طبيعة المهام الموكلة إليهم ذلك، والذين ترد قائمة بهم في المرسوم رقم 2016-1968 المؤرخ 28 كانون الأول/ديسمبر 2016، ويحدّدون، عند الاقتضاء، بموجب قرار وزاري. ويقتصر الالتزام المفروض على بعض الموظفين العموميين، مثل المدعين العامين، على تقديم إقرار بالمصالح.

وتُقدم الإقرارات عبر الإنترنت، في بداية العقود أو فترات الولاية ثم في نهايتها. ويجب تقديم إقرارات جديدة في حال طرأ أي "تغير جوهري" على ثروة الموظف العمومي المعني أو على مصالحه (المادة 4 من القانون)، بيد أن القانون لا ينص على تعريف لتعبير "التغير الجوهري".

ويتضمن الإقرار بالثروة عناصر مختلفة تشمل الممتلكات المنقولة وغير المنقولة والحسابات المصرفية الأجنبية (المادة 4 من القانون). بيد أن ممتلكات الأبناء، بما في ذلك الأبناء القصر، والممتلكات التي تخص الزوج أو الزوجة حصرا لا تدخل في الالتزام بالإفصاح عن الثروة.

وتتحقق الهيئة العليا للشفافية من اكتمال الإقرارات ودقتها بالتعاون الوثيق مع السلطات الضريبية، وباستخدام مجموعة متعددة من قواعد البيانات وبرامجية Artemis الحاسوبية المتخصصة. وقد صُممت برامجية Artemis في المقام الأول لتكون نظاما للإنذار بجري استعراضا يوميا لقائمة مقدمي الإقرارات ويجمع أي معلومات جديدة ذات صلة متاحة للعموم.

وتُجرى عمليات فحص معمقة بناء على المخاطر وعلى عوامل أخرى. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الهيئة العليا للشفافية تحسب الفرق بين ثروة الموظف العمومي في بداية عقده وفي نهايته للوقوف على أي تفاوت غير مبرر.

وتنص المادة 26 من قانون شفافية الحياة العامة على توقيع عقوبات جنائية (السجن لمدة ثلاث سنوات وغرامة قدرها 45 000 يورو، بالإضافة إلى الحرمان من الحقوق المدنية ومن الحق في تولي المناصب العامة وإسقاط الأهلية وجوبا، ما لم يصدر قرار مسبب بخلاف ذلك) في حالة تقديم إقرار كاذب أو عدم تقديم الإقرار.

ويمكن الاطلاع على إقرارات المصالح عبر الإنترنت في الموقع الشبكي الخاص بالهيئة العليا للشفافية، في حين يمكن الاطلاع على إقرارات الثروة في المقاطعات المختلفة. ويكفل ذلك إتاحة المعلومات ذات الصلة للسلطات المعنية، بما في ذلك السلطات الأجنبية.

ولا تُلزم فرنسا الموظفين العموميين الذين لهم سلطة توقيع أو سلطة أخرى على حساب مالي في بلد أجنبي بإبلاغ السلطات المعنية عنه أو بالاحتفاظ بسجلات ملائمة فيما يتعلق به.

تدابير الاسترداد المباشر للممتلكات؛ آليات استرداد الممتلكات من خلال التعاون الدولي في مجال المصادرة؛
التعاون الدولي لأغراض المصادرة (المواد 53 و 54 و 55)

يكفل القانون الفرنسي للأشخاص الطبيعيين والاعتباريين، بما في ذلك الدول، حق التقاضي أمام المحاكم الفرنسية لإثبات حقوق الملكية أو التماس جبر الضرر، وذلك إما عن طريق التدخل في دعوى جنائية قائمة بصفة مدع بالحق المدني (المادة 85 وما بعدها من قانون الإجراءات الجنائية، في حالة الانضمام في مرحلة التحقيق القضائي؛ والمادة 536 من قانون الإجراءات الجنائية في حالة الدعاوى المنظورة أمام محكمة الشرطة؛ والمادة 388 والمادة 418 وما بعدها من قانون الإجراءات الجنائية في حالة الدعاوى المنظورة أمام محكمة الجنج)، أو بإقامة دعوى مدنية منفصلة (المادة 2 من قانون الإجراءات الجنائية؛ والمادة 1240 من القانون المدني؛ والمادتان 30 و 31 من قانون الإجراءات المدنية). ويجب على المدعي بالحق المدني باسم دولة أجنبية أن يثبت، وفقا لمبادئ القانون الدولي التي تحكم العلاقات بين الدول، أهليته لتمثيل تلك الدولة أمام المحاكم الفرنسية (الدائرة الجنائية بمحكمة النقض، حكم صادر في 30 تشرين الثاني/نوفمبر 1999).

وتشمل إمكانية المصادرة جميع الممتلكات التي تمثل، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، موضوعا أو نتيجة لجريمة، باستثناء الممتلكات التي يمكن إرجاعها إلى الضحية (المادة 21-131 من قانون العقوبات). وبالإضافة إلى ذلك، يمكن لأي مدع بالحق المدني يصدر لصالحه حكم نهائي بالتعويض، سواء كان شخصا طبيعيا أو اعتباريا وبما يشمل الدول الأجنبية، أن يطلب من وكالة استرداد الموجودات أن تسدد إليه مبلغ التعويض على سبيل الأولوية من الموجودات المصادرة (المادة 164-706 من قانون الإجراءات الجنائية). وبالإضافة إلى ذلك، تُلزم المادة 2-40 من قانون الإجراءات الجنائية النائب العام للجمهورية بأن يضمن إبقاء الضحايا على علم بسير الإجراءات الجنائية أو بأي حكم يصدر أو تدبير بديل يُتخذ بشأن شكواهم؛ وينطبق هذا الحكم أيضا على الدول.

وقد أقامت عدة دول أجنبية دعاوى مدنية أمام المحاكم الفرنسية وما زالت الإجراءات جارية، وقد قوبل العديد من هذه الدعاوى بالترحيب. وتتعلق تلك الدعاوى بجرائم منها احتياز الممتلكات عن طريق غسل أموال عمومية مختلسة، وارتكاب خيانة جسيمة للأمانة، والإخفاء.

وفيما يتعلق بالدعاوى الجنائية المنظورة في بلدان أجنبية والتي تتلقى فرنسا بشأنها طلبات للمساعدة القانونية المتبادلة، يكرس قانون الإجراءات الجنائية قسما كاملا لإنفاذ أوامر المصادرة التي تصدرها السلطات القضائية الأجنبية خارج الاتحاد الأوروبي (المواد من 36-713 إلى 41-713)؛ وتنطبق الأحكام الواردة في ذلك القسم ما لم توجد اتفاقية دولية تنص على خلاف ذلك.

ولكي يُنفذ أمر مصادرة الممتلكات الصادر من هيئة قضائية أجنبية، يجب أن تأذن بذلك محكمة جنائية فرنسية بناء على طلب من النائب العام للجمهورية؛ ويجب أن يكون أمر المصادرة الأجنبي نهائيا وناظرا بموجب قانون الدولة الطالبة. وينبغي لمحكمة الجنج، إذا رأت أن ذلك سيكون مفيدا، أن تستمع - عن طريق التفويض القضائي إذا لزم الأمر - إلى مالك الممتلكات المحجوزة والشخص المدان وأي شخص له حقوق في الممتلكات المعنية. وتكون المحكمة ملزمة بالحيثيات الواقعية التي استند إليها الأمر الأجنبي. فإذا كانت هذه الحيثيات غير كافية، يجوز للمحكمة أن تطلب من الهيئة القضائية التي أصدرت أمر المصادرة أن تزودها، في غضون فترة زمنية تحددها، بالمعلومات الإضافية اللازمة.

ويجب رفض المصادرة في غياب ازدواجية التجريم.

ولا تتطلب جريمة غسل الأموال أن يكون الجرم الأصلي قد ارتكب في فرنسا. ويجوز للمحاكم الفرنسية، إذا كانت مختصة، أن تأمر بمصادرة ممتلكات أجنبية المنشأ عند الفصل في جريمة من جرائم غسل الأموال (المادة 1-324 من قانون العقوبات، بشأن غسل الأموال، بالافتتان مع المادة 21-131 من نفس القانون، بشأن المصادرة).

وقد أدخل القانون رقم 731-2016 المؤرخ 3 حزيران/يونيه 2016 إلى النظام القانوني الفرنسي آلية الامتثال عن الإرجاع دون إدانة مسبقة. ولهذه الآلية نفس الآثار المادية والقانونية التي تترتب على المصادرة. ومنذ أصدرت محكمة النقض في 13 تشرين الثاني/نوفمبر 2003 حكمها المبدئي في القضية المعروفة بقضية "كريسافولي"، توافق فرنسا، بصرف النظر عن نظامها الوطني، على تنفيذ ما تتلقاه من السلطات الأجنبية من طلبات المصادرة دون إدانة مسبقة، ما دامت تلك الطلبات تتعلق بممتلكات قابلة للمصادرة بموجب قانون العقوبات الفرنسي.

ويجوز للسلطات الفرنسية المختصة أن تأمر بالحجز، وسبق لها أن فعلت ذلك، بناء على أمر حجز أجنبي أو طلب أجنبي (المادة 12-694 من قانون الإجراءات الجنائية). وقد تفتح فرنسا، في بعض الحالات، تحقيقاً موازياً بغية إصدار أمر حجز فرنسي بناء على طلب أجنبي.

ورغم أنه يجوز للسلطات الفرنسية أن تتخذ إجراءات وطنية على أساس المعلومات ذات الصلة، لا تجيز التشريعات إصدار أمر باتخاذ تدابير تحفظية دون وجود طلب للمساعدة القضائية المتبادلة بالاستناد فحسب إلى توقيف أو اتهام جنائي أجنبي.

وقد أنشأت فرنسا منصة لاستبانة الموجودات الجنائية (PIAC)، وعيّنتها جهة اتصال في مجموعة مختلفة من شبكات التعاون الدولي. ولدى فرنسا أيضاً سجل مصرفي مركزي (FICOBA)، ييسر تعقب الحسابات المصرفية والخزائن، وكذلك سجل لعقود التأمين على الحياة (FICOVIE).

إرجاع الموجودات والتصرف فيها (المادة 57)

تُنَفَّذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة المستندة إلى اتفاقيات دولية، بما فيها طلبات استرداد الموجودات، وفقاً لهذه الاتفاقيات، التي تملأ أحكامها على أحكام القانون الوطني الفرنسي.

وفي حال عدم وجود اتفاقية دولية تنص على أحكام أخرى، يخضع إرجاع الممتلكات المصادرة لقانون الإجراءات الجنائية (المادة 36-713). وفي تلك الحالات، يؤدي تنفيذ قرار مصادرة صادر من محكمة أجنبية خارج الاتحاد الأوروبي إلى نقل ملكية الممتلكات المصادرة إلى الدولة الفرنسية، ما لم يُتفق على غير ذلك مع الدولة الطالبة. ويجوز بيع الممتلكات المصادرة على هذا النحو. وتؤول إلى الدولة الفرنسية جميع المبالغ المالية المستردة والمتأتية من بيع الممتلكات المصادرة، بعد خصم تكاليف التنفيذ منها، إذا كان المبلغ الإجمالي يقل عن 10 000 يورو، وتُقسّم مناصفة مع الدولة الطالبة في سائر الحالات (المادة 40-713).

وحتى اليوم، لم يسبق لفرنسا إرجاع أي موجودات في سياق قضايا متعلقة بالفساد.

2-3- التجارب الناجحة والممارسات الجيدة

- تعيين موظفي اتصال قضائيين في عدة بلدان لتيسير معالجة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، بما في ذلك لأغراض استرداد الموجودات (المادة 51).
- إنشاء الوكالة المعنية بإدارة واسترداد الموجودات المحجوزة والمصادرة (المادة 51).
- إنشاء جهات اتصال معنية بالحجز والمصادرة في مكاتب النيابة العامة، يساهم عملها في تحسين فعالية نظام حجز الممتلكات (المادة 51).
- استخدام برمجية متخصصة للتحقق من صحة القرارات (المادة 52، الفقرة 5).
- إنشاء منصة متخصصة لاستبانة الموجودات الإجرامية (المادة 55، الفقرة 2).
- إنشاء سجل مصرفي مركزي (المادة 55، الفقرة 2).

3-3- التحديات التي تواجه التنفيذ

توصى فرنسا بما يلي:

- أن تعزز تنفيذ إطار استرداد الموجودات (المادتان 51 و57)؛
- أن تواصل الجهود التي تبذلها من أجل تحسين نظام جمع البيانات لديها، والتمكين من إنتاج معلومات موحدة وأكثر دقة عن المساعدة القانونية المتبادلة واسترداد الموجودات المرتبطة بالفساد (المادة 51)؛
- أن تتنظر في ضم ممتلكات الأزواج والأبناء القصر إلى الممتلكات الخاضعة للالتزام بالإقرار، وفي وضع تعريف قانوني لتعبير "التغير الجوهري" الوارد في القانون رقم 907-2013 بشأن شفافية الحياة العامة (المادة 52، الفقرة 5)؛
- أن تتنظر في إلزام الموظفين العموميين الذين لهم سلطة توقيع أو سلطة أخرى على حساب مالي في بلد أجنبي بإبلاغ السلطات المعنية عنه والاحتفاظ بسجلات ملائمة فيما يتعلق به (المادة 52، الفقرة 6)؛
- أن تتنظر في اتخاذ تدابير للسماح لسلطاتها المختصة بأن تضمن المحافظة على الممتلكات من أجل مصادرتها، مثلاً بناء على أمر توقيف أو اتهام جنائي أجنبي ذي صلة باحتياز تلك الممتلكات (المادة 54، الفقرة 2 (ج)؛
- أن تتخذ الإجراءات اللازمة لضمان إرجاع الممتلكات المصادرة وفقاً للمادة 57 من الاتفاقية، حتى في حالة عدم وجود اتفاق مع الدولة الطالبة (المادة 57، الفقرتان 2 و3).