



Une Fondation, une nouvelle Forme de Citoyenneté, une Nation

R A P P O R T

**PROGRAMME DE SCOLARISATION UNIVERSELLE, GRATUITE ET OBLIGATOIRE
(PSUGO): DETOURNEMENT DE FONDS PUBLICS ?
LA CSC/CA FINIRA-T-ELLE PAR DECIDER DANS CE DOSSIER D'UNE
TECHNICITE QUI TRANCHE AVEC LA ROUTINE?**

Mars 2022

**PROGRAMME DE SCOLARISATION UNIVERSELLE, GRATUITE ET OBLIGATOIRE
(PSUGO): DETOURNEMENT DE FONDS PUBLICS ?
LA CSC/CA FINIRA-T-ELLE PAR DECIDER DANS CE DOSSIER D'UNE
TECHNICITE QUI TRANCHE AVEC LA ROUTINE?**

I. Introduction

1. La *Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif* (CSC/CA)– saisie d'une demande de décharge produite par le sieur Jean Marie GUILLAUME, Directeur Général de l'organe exécutif du Conseil National des Télécommunications (CONATEL) en date du 22 décembre 2015 - peine à se prononcer définitivement sur cette affaire plus de six (6) ans après la demande formulée par l'ordonnateur principal du CONATEL.

2. Le dossier comporte trois rapports d'audit favorables à l'ex-Directeur Général du CONATEL, deux rapports préalables favorables de l'auditorat et un rapport favorable du conseiller instructeur. Toutefois, ce dossier fait l'objet d'un rebondissement spectaculaire par devant le collège de jugement suite à l'audition de Monsieur Jean Marie GUILLAUME sur les dépenses spécifiques effectuées par le CONATEL des fonds collectés dans le cadre du Programme de Scolarisation Universelle Gratuite et Obligatoire (PSUGO) ; ce qui a amené l'auditorat à revoir ses conclusions préalables en invoquant des dépenses assimilables à un détournement de fonds publics qu'il y a lieu d'approfondir.

3. Cette demande préjudicielle de l'auditorat surprend la Cour et le dossier marche depuis en déport, reproductions, arrêts-avant dire-droit et renvois. Six ans n'ont pas suffi à la Cour pour trancher cette question toujours pendante malgré sept audiences publiques consacrées par la Cour au traitement du dossier et trois collèges de jugement différents.

4. Cette question susceptible d'intéresser l'opinion publique générale justifie le présent rapport d'analyse de la **Fondasyon Je Klere** (FJKL) sur la question.

II. Les Faits

5. Suite à la demande de l'ex-Directeur Général du CONATEL, Monsieur Jean Marie GUILLAUME, sollicitant un audit comptable et financier de sa gestion, la *Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA)*, par le biais de la Direction de l'apurement des Comptes, a formé une commission chargée de vérifier les comptes de gestion du Conseil National des Télécommunications (CONATEL) pour la période allant du 1^{er} juin 2013 au 31 mars 2016.

6. Cette vérification doit permettre à la Cour de se prononcer sur la gestion des ordonnateurs des dépenses publiques : Messieurs Léon Jean-Marie GUILLAUME, Directeur Général et Jean Marie ALTEMAR, Directeur Général adjoint, ainsi que d'autres catégories de fonctionnaires participant dans la gestion tels Messieurs Rony MACELAIN, Kentz EVARISTE et James DESLORIERS respectivement Directeur Administratif, Directeur Financier et comptable en chef.

7. Cette commission est composée de :

Frantzo PIERRE : Président

Lamercie Dany JOACHIM : Membre et

Bob BRIGNOL : Membre

8. Le travail de la commission porte, pour le premier rapport, sur trois exercices et quatre sur le deuxième :

Exercice 2010-2011 (23 août 2011-30 septembre 2011)

Exercice 2011-2012

Exercice 2012-2013 (1^{er} octobre 2012 au 31 mai 2013)

Exercice 2012-2013 (1^{er} juin – 30 septembre 2013)

Exercice 2013-2014

Exercice 2014-2015

Exercice 2015-2016 (1^{er} octobre 2015 au 31 mars 2016)

9. La commission dans son premier rapport couvrant la période allant du 23 août 2011 au 31 mai 2013 a relevé que :
- Suivant instruction de l'ex-Ministre de l'Economie et des Finances, André Lemerrier GEORGES, le CONATEL a été autorisé à déposer (après conversion en gourdes) sur le Compte Spécial du Trésor pour le développement (CSTD) les fonds recueillis pour le PSUGO.
 - Pour l'exercice 2010-2011 (23 août – 30 septembre 2011) les recettes étaient de quatre-vingt-quatre millions cinq cent vingt-six mille trois cent quatre-vingt-sept gourdes et 03/100 (84,526,387.03 G) ;
 - Exercice 2011-2012 : Neuf cent vingt-trois millions neuf cent trente-sept mille quatre cent quatre-vingt-quinze gourdes et 43/100 (923,937,495.43 G) ;
 - Exercice 2012-2013 (1^{er} octobre 2012 au 15 juin 2013) (montant en dollars américains) : SIX CENT TRENTE QUATRE MILLE NEUF CENT CINQUANTE QUATRE DOLLARS AMERICAINS ET 15/100 (634,954.15 \$US) ; et (montant en gourdes) : sept cent quatre-vingt-dix-sept millions sept cent quarante mille deux cent trente-sept gourdes et 79/100 (797,749,237.79 G) ;
10. A partir de janvier 2013, par décision de la Banque centrale (BRH) les déclarations sont faites uniquement en gourdes et le solde en dollar américain domicilié à la Banque Nationale de Crédit (BNC) n'a fait l'objet d'aucune conversion ;
11. La commission d'audit de la Cour a donné un avis favorable pour la gestion de cette période marquée principalement par des recettes, des virements et certains frais.
12. La commission a relevé dans son deuxième rapport que légalement les ressources financières du CONATEL proviennent : des différentes taxes et prestations payées par les compagnies de téléphonie mobiles, de radiodiffusion, d'internet et tout autre service similaire à la télécommunication en Haïti.
13. Ces frais pour la période auditée s'élèvent à :
- Trois millions deux cent huit mille deux cent quatre-vingt dollars américains et 80/100 (3,208,280.80 \$US) et neuf cent cinquante-sept millions soixante-neuf mille neuf cent trente-deux gourdes et 44/100 (957,069,932.44 G).

14. D'un autre côté, l'arrêté du 9 septembre 2011 en son article 2 a fait obligation aux opérateurs de téléphonie mobile de verser 5 centimes de dollar américain à l'État haïtien via le Conseil National des Télécommunications (CONATEL) ;
15. Le CONATEL a collecté de la Digicel et de la Natcom pour le PSUGO pour la période audité respectivement : *Deux milliards six cent quarante-trois millions sept cent cinquante-quatre mille sept cent douze gourdes* et 34/100 (2,643,754,712.34 G) et *quatre cent trente et un millions deux cent soixante-neuf mille soixante-onze gourdes* et 57/100 (431,269,071.57 G). Ce qui donne un total de *trois milliards soixante-quinze millions vingt-trois mille sept cent quatre-vingt-trois gourdes* et 91/100 (3,075,023,783.91G) ;
16. Le CONATEL, dans les montants collectés pour le compte du PSUGO, a dépensé deux cent vingt et un millions cinq cent cinquante mille cinq cent trente-quatre gourdes et 65/100 (221,550,534.65 G) et deux cent quatre-vingt-cinq mille cent cinquante-cinq et 04/100 dollars américains (285,155.04 \$US) ont été dépensés pour la rémunération des services fournis au titre de la lutte contre la fraude téléphonique.
17. Le CONATEL a engagé la firme BITEK INTERNATIONAL HAITI dans le cadre de la lutte contre la fraude téléphonique.
Ainsi, le rapport de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif pour l'exercice 2014-2015 indique au « **Tableau 23, Liste des marchés validés par la CNMP et enregistrés à la CSCCA** : Fourniture et l'opération d'un système de monitoring du trafic national et international de télécommunication permettant d'identifier, de filtrer les appels VOIP / Bénéficiaire, BITEK International Inc ».
: Microsoft Word - CSCCA Rap. Francis 2014-2015 dernière version .docx / www.cscca.gouv.ht
18. **Ce projet dont le coût s'élève à onze millions six cent mille dollars américains et 00/100 (11,600,000.00 \$US) est financé par des fonds prélevés sur le programme de scolarisation universelle, gratuite et obligatoire (PSUGO). Il était prévu, qu'au terme de ce contrat la firme remettrait la totalité des matériels au CONATEL**
19. C'est le principal point de blocage du traitement du dossier au niveau de la CSC/CA.
20. De quoi s'agit-il ?

21. La commission de vérification a abouti, comme toujours en pareil cas à la CSCCA, à la conclusion suivante : « **Nos observations basées sur un examen approfondi des rapports financiers relatifs aux fonds provenant des recettes perçues pour le Programme de Scolarisation Universelle, Gratuite et Obligatoire, ainsi que celles pour les projets de tarification, de taxation et tous autres frais liés aux services de télécommunication pour la période allant de juin 2013 à mars 2016 et autres documents justificatifs soumis à notre appréciation, nous permettent d'affirmer que ces dits rapports, donnent à tous égards importants, une image fidèle de la réalité financière du Conseil National des Télécommunications (CONATEL) et conforme aux lois en vigueur sur la comptabilité publique et aux marchés publics et aux conventions de concession d'ouvrage et de service public** ».
22. Le deuxième rapport produit dans le cadre de ce dossier concerne la demande d'audit de sa gestion produite par M. Wisner THOMAS, ex-comptable public attaché au CONATEL durant la période allant d'octobre 2011 à décembre 2013.
23. La commission était composée des vérificateurs Erick Junior JEAN-BAPTISTE, Junior SIMON et Marie Myrtha CLERVEAU.
24. La commission a conclu, le 30 mars 2017, que : « **le Directeur Général et le comptable public, eu égard aux attributions leur incombant chacun, sont responsables des opérations qu'ils ont contresignés est d'avis qu'en pareil cas, les rapports rédigés sur la gestion de Jean Marie Guillaume peuvent tout aussi bien être utilisés pour juger la gestion du comptable public** ».

Des rapports de l'auditorat

25. Deux auditeurs ont pris des conclusions préalables sur le dossier : Me Jean Miguel FORTUNE et Jean-Baptiste MEME. Ils ont conclu respectivement en ces termes:
- 1) « Par ces causes et motifs, l'Auditorat requiert qu'il plaise à la chambre financière ordonner, par avant-dire droit, une vérification sur la gestion des matériels acquis par le CONATEL sous l'administration de l'ex-directeur Général, Jean Marie Guillaume et au cas où cette comptabilité matière se révélerait favorable, rendre un Arrêt de Quitus en faveur du sieur Jean Marie GUILLAUME, ex-directeur du CONATEL pour la période allant du 1^{er} juin 2013 au 31 mars 2016. Ce, conformément à l'article 14, alinéa 3 de l'Arrêté du 19 mai 2005 (Moniteur #38) portant règlement Général de la comptabilité Publique. Ce sera droit »

- 2) « Par ces Motifs, l'Auditorat requiert la Chambre des Affaires financières saisie du dossier de prononcer un arrêt de quitus en faveur du sieur Léon Jean Marie GUILLAUME à titre de Directeur Général du Conseil National des Télécommunications (CONATEL) pour la période allant de septembre 2011 à avril 2016 et par voie de conséquence, recommande que décharge pleine et entière lui soit accordée pour que main levée et radiation des opérations et inscriptions hypothécaires grevant ses biens meubles et immeubles au profit de l'État soient ordonnées, ce, conformément aux articles 14, alinéa 3 de l'Arrêté du 19 mai 2005 portant Règlement Général de la comptabilité Publique et 39 du décret du 4 novembre 1983 et 18 du décret du 23 novembre 2005 sur la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif. Ce sera justice ».

Du conseiller instructeur

26. Le conseiller instructeur désigné, Me Méhu Milius GARCON, dans son rapport d'instruction, de son côté, a ainsi conclu : « **L'instruction requiert, qu'il plaise à la Cour octroyer décharge pleine et entière au sieur Jean-Marie GUILLAUME de sa gestion comme ex-Directeur Général du CONATEL pour les périodes allant du 3 août 2011 au 31 mars 2013 et du 1^{er} juin 2013 au 31 mars 2016, en conséquence ordonner que soit levée l'hypothèque légale qui pesait sur ses biens meubles et immeubles** »

III. Résumé des audiences

27. Le 27 juillet 2018, en audience ordinaire et publique de la Chambre Financière de la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif composée de Pierre Volmar DEMESYEUX, Président, Marie Neltha FETIERE et Nonie H. MATHIEU, juges, en présence de Me Jean Miguel FORTUNE, auditeur, avec l'assistance de Me Menson HENRY, greffier du siège, l'affaire a été évoquée, retenue et entendue.
28. A l'appel des parties, la Cour a constaté la présence dans la salle d'audience des sieurs Léon Jean-Marie GUILLAUME, Jean Marie ALTEMA, Jean Kentz EVARISTE, Rony MACELAIN et Wisner THOMAS.
29. Après la lecture des rapports d'audit, du conseiller instructeur et de l'auditorat, la Cour a décidé d'auditionner le sieur Léon Jean-Marie GUILLAUME. **Au cours de l'audition des questions sont posées à l'ex-directeur du CONATEL sur les prélèvements effectués sur le compte du PSUGO pour être dépensés à des fins autres que l'éducation.** L'Auditorat, par la voix de Me Jean Miguel FORTUNE, a présenté à la Cour cette conclusion orale consignée dans le plumitif d'audience :

« L'auditorat, sur les simples conclusions énoncées de la direction de l'apurement des comptes et de vérification, l'auditorat ne s'est contenté de conclure que sur la comptabilité matière dans son rapport préalable.

Attendu qu'à l'audience du vendredi 27 juillet 2018, à l'audition du contrôlé Léon Jean Marie GUILLAUME, l'Auditorat révèle dans sa déclaration d'abondance un cas flagrant s'assimilant au détournement des fonds du PSUGO, fait prévu et puni par l'article 340 du code pénal. Il y a lieu pour l'auditorat, le ministère public de la société de produire un mémoire au collège de jugement. Il n'est pas lié bien sûr, et à cette phase, l'Auditorat, sans préjudicier à son avis préalable se réserve de produire un mémoire. Ce sera droit. »

30. Et la Cour, « considérant que l'intervention à l'audience de l'auditorat faisant cas à une situation assimilable à un détournement de fonds comme un incident d'audience que la Cour ne peut trancher séance tenante met l'affaire en continuation sine die pour permettre au collège de jugement d'examiner les biens fondés des différentes interventions de l'Auditorat ».

31. A la prochaine audience, le président du collège de jugement déclare se déporter de l'audition de l'affaire. Et depuis, de report en report, l'affaire n'a pu être entendue jusqu'à date.

Le cas de l'ex-directeur Jean Marie ALTEMA

32. Le sieur Jean Marie ALTEMA, de son côté, a dirigé le Conseil National des Télécommunications (CONATEL). Sa gestion a été audité pour la période allant du 22 avril 2016 au 20 mai 2017. Son dossier est aussi au placet de la chambre des affaires financières de la CSC/CA par devant le collège de jugement composé de :

Mehu Milius GARÇON : Président

Marie Neltha FETIERE : juge

Marie France MONDESIR : juge

33. L'audit de la gestion de M. ALTEMA, en ce qui a trait au programme PSUGO, révèle des irrégularités graves telles :

- Absence de proforma au niveau de certaines dépenses engagées ;
- Absence de pièces justificatives pour des dépenses importantes ;

- Contrat signé avec Bitek international Inc. sans l'autorisation de la Commission Nationale des Marchés Publics (CNMP) et sans avis de la CSCC; le contrat est signé de gré-à-gré, mais le CONATEL n'a pas établi qu'au moment de l'ouverture des plis qu'il y avait d'autres firmes invitées à participer à l'appel d'offre ; en outre, pas de correspondance et documents pouvant clarifier l'existence d'autres firmes à avoir participé à l'appel d'offre restreint déclaré infructueux. Pas de correspondance non plus mentionnant le délai de prolongation accordé par le CONATEL aux firmes invitées à y participer. Or, le montant de l'appel d'offre atteignant onze millions six cents mille dollars américains (11,600,000.00 \$US) dépasse le seuil du marché de gré à gré.
- Absence du document établissant le mode opératoire du projet fraude géré par « **BITEK INTERNATIONAL HAITI** »
- Des irrégularités significatives sur le volet de Fonctionnement pouvant engager sa responsabilité tant personnelle que pécuniaire ;
- Des dépenses d'investissement effectuées sur les comptes courants de fonctionnement ;
- Le document du projet REPAIRE NÈT? ne contient pas le coût du projet et le rapport total des dépenses liées au projet ;

34. Le conseiller instructeur, Saint-Juste MOMPREVIL, analysant les dépenses faites dans le cadre du programme **PSUGO** par Jean Marie ALTEMA parle de « **brigandage financier** », d' « **acte de complicité sur lequel la justice pénale devrait enquêter** » ; Il relève que le budget du CONATEL a été adopté et exécuté en dehors des normes légales pour l'exercice 2016-2017, lequel budget a totalisé QUATRE CENT QUATRE VINT CINQ MILLIARDS QUATRE CENT QUATRE VINGT ONZE MILLIONS SEPT CENT QUATRE VINGT GOURDES ET 68/100 (485,491,780.68G). Il est financé à partir des ressources propres du CONATEL dont une partie provient des fonds du PSUGO, soit UN MILLIARD QUATRE CENT SOIXANTE DIX-NEUF MILLIONS NEUF CENT VINGT CINQ MILLE TROIS CENT CINQUANTE DEUX GOURDES ET 22/100 (1,479,925,352.22 G) ;

35. Le conseiller instructeur a relevé aussi l'exécution de certains projets sans planification et pour l'exécution desquels aucun rapport de gestion, n'a été fourni. Il s'agit de :

- "Karavàn tek tek " (activité réalisée à Jacmel et aux Cayes)

- "Repare Nèt" (activité réalisée à Carrefour-Feuilles, Tabarre, Cayes, Martissant et Saint Louis du Nord) ;
- "Salon de l'économie numérique" tenu à Port-au-Prince

IV. Que risquent les ex-DG du CONATEL si les faits de détournement des fonds du **PSUGO** sont reconnus constants par la Cour ? Qu'en est-il des infractions qui ne révèlent pas de la compétence de la Cour mais uniquement des tribunaux de droit commun ?

36. Les ordonnateurs et comptables de droit et de fait dont les comptes sont jugés par la CSC/CA peuvent faire l'objet d'un arrêt de débet si leur responsabilité financière est engagée pour des faits de malversations, de détournements, de vols ou de concussions.

37. « L'arrêt de débet revêt deux caractères distincts :

- a) Lorsque l'acte imputable découle de négligence, de l'incompétence ou de l'irresponsabilité des Comptables Publics de droit ou de fait, il entraîne à l'encontre du ou des concernés restitutions, réparations et sanctions pécuniaires au profit des Organismes lésés. Notification en sera faite au Ministère chargé des Finances pour l'exécution de l'Arrêt.
- b) Lorsqu'il est établi par tous les modes de preuve généralement admis, que l'acte imputable profite directement ou indirectement aux Comptables de droit ou de fait, l'Arrêt de Débet suivra le cheminement ci-après spécifié :
 - Notification en sera faite, sans délai, aux deux branches du Parlement, au Secrétariat de la Présidence, au Secrétariat de la Primature et au Ministère Chargé des Finances ; si l'Arrêt concerne un ou plusieurs membres du Cabinet Ministériel.
 - S'agissant des Comptables Publics de droit ou de fait, l'Arrêt de Débet, accompagné des documents ou pièces appropriés sera communiqué, sans délai, au Commissaire du Gouvernement du Tribunal Civil compétent et/ou au Juge d'Instruction de la juridiction répressive, pour les suites que requiert le cas ».

38. Ces quatre infractions : malversations, détournements de fonds publics, vols et concussions ne peuvent faire l'objet de poursuites pénales sans cet arrêt obligatoire de la Cour des Comptes.

39. A part ces cas qui relèvent de la compétence de la CSC/CA pour cet arrêt de débet préalable à toute poursuite par devant les Tribunaux, d'autres infractions qui n'exigent aucune autorisation préalable sont prévues et punies par l'article 5 de la loi portant prévention et répression de la corruption qui prescrit : « Sont considérés comme actes de corruption au regard de la présente loi les faits suivants : la concussion, l'enrichissement illicite, le blanchiment du produit du crime, le détournement de biens publics, l'abus de fonction, le pot-de-vin, les commissions illicites, la surfacturation, le trafic d'influence, le népotisme, le délit d'initié, la passation illégale de marchés publics, la prise illicite d'intérêts, l'abus de biens sociaux, l'abus de fonction et tous autres actes qualifiés comme tels par la loi »

40. L'article 5.4 de la loi du 12 mars 2014 portant prévention et répression de la corruption condamne jusqu'à neuf (9) ans de prison, exige la restitution du montant détourné ou volé et une amende qui équivaut à trois fois la valeur du montant détourné en ces termes : « Toute personne qui aura détourné à des fins autres que leur affectation, pour son usage personnel ou pour celui d'un tiers, un bien quelconque appartenant à l'État, à une collectivité territoriale, à une institution indépendante ou à un organisme autonome, qui les aurait reçus en dépôt, en gestion ou pour toute autre cause en raison de sa fonction, est condamnée à la réclusion, à la restitution du bien ainsi détourné et à une amende égale au triple de la valeur du bien détourné ».

41. La FJKL rappelle ici que l'infraction **détournement de biens publics**:

- Est en fait une variété d'abus de confiance imputée à des personnes qui ont la garde de fonds ou de biens publics et que leurs fonctions investissent d'une obligation de probité particulière ;
- Le détournement résulte d'une utilisation des biens publics à des fins étrangères à celles qui avaient été stipulées comme par exemple l'usage d'un véhicule de service à des fins personnelles (voir Unité de Lutte contre la Corruption, ULCC in Guide Technique de la loi du 12 mars 2014 portant prévention et répression de la corruption, p.19) ;

42. En plus des cas de détournement de fonds publics, l'audit révèle aussi des cas de passation illégale de marchés publics qui ne relèvent pas de la CSCCA, mais des tribunaux de droit commun.

43. C'est donc ce à quoi s'exposent les ex-DG et comptables du CONATEL

V. Conclusion

Le dossier du PSUGO est l'un des dossiers sur lesquels la population souhaite qu'une décision de justice soit prise, précisément sur la gestion de ces fonds. La CSCCA doit se prononcer, dans le meilleur délai possible pour qu'un début d'éclaircissement y soit apporté, prenant ainsi en compte les attentes légitimes de tout le pays et de la diaspora haïtienne fortement concernée dans ces prélèvements pour le compte du PSUGO.

44. La FJKL épouse la position de l'auditorat dans ses conclusions préjudicielles, car il y a effectivement dans l'espèce : détournement de fonds publics, ce qui doit être réprimé.

45. La FJKL invite la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) à trancher sur ce dossier qui a trop duré.

46. La **Fondasyon Je Klere** (FJKL) espère que les décisions de la Cour sur la gestion des directeurs du CONATEL relative à la gestion des fonds du PSUGO constituera le point de départ d'un procès plus large sur la question par les tribunaux de droit commun.

Port-au-Prince, 14 mars 2022