

*Mère grosse à Me Augustin Covi le 23 février 2000*  
*Stiles -*

HMF

HOUNZA

CH. ADM.

N° 64/CA du Répertoire

N° 96-08/CA du Greffe

Arrêt du 16 novembre 2000

Affaire : Jean HOUNZA

C/

- Etat Béninois et
- Ministre des Finances

**REPUBLIQUE DU BENIN**  
**AU NOM DU PEUPLE BENINOIS**  
**COUR SUPREME**  
**CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

*Notifié au PG/CS par L/N° 0258/GCS du 07/02/2001 et  
 aux parties par L/N° 0259 - 0260-0261/GCS  
 du 07/02/2001*

*DE = gratuits*

La Cour,

Vu la requête en date à Cotonou du 29 janvier 1996 enregistrée à la Cour le 30 janvier 1996 par laquelle Maître Augustin M. COVI, Avocat près la Cour d'Appel de Cotonou, Conseil de Jean HOUNZA, a introduit un recours de plein contentieux contre l'Etat aux fins de le voir condamner à lui payer la somme de vingt sept millions cent mille neuf cent quatorze (27.100.914) francs en règlement de ses rappels de solde et accessoires ;

~~signé à Cotonou le 12/04/2001~~  
~~22~~ ~~Case 0148-3~~  
~~gratuits~~  
 Directeur de l'Enregistrement

Vu la lettre n° 121/GCS du 02 février 1996 communiquant au Ministre des Finances pour ses observations, la requête introductive d'instance et les pièces y annexées ;

Vu les lettres par lesquelles le Directeur du Contentieux et Agent Judiciaire du Trésor a sollicité de la Cour des prorogations de délai qui lui ont été accordées ;

Vu la lettre n° 1826/GCS du 12 octobre 1999 transmettant à l'Administration le mémoire ampliatif du requérant ;

Vu les différentes mises en demeure adressées à l'Administration et restées sans effet ;

Vu la consignation légale constatée par reçu n° 795 du 31 janvier 1996 ;



*Mariamata SOUTANOU*

*d*

Vu l'Ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966 organisant la procédure devant la Cour Suprême, remise en vigueur par la Loi n° 90-012 du 1<sup>er</sup> juin 1990 ;

Vu toutes les pièces du dossier ;

Ouï le Conseiller-Rapporteur **Joachim Gabriel AKPAKA** en son rapport ;

Ouï l'Avocat Général **Jocelyne ABOH-KPADE** en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

### EN LA FORME

Considérant que le recours du requérant en date du 29 janvier 1996 aux fins de voir condamner l'Etat à lui payer la somme de vingt sept millions cent mille neuf cent quatorze (27.100.914) francs en règlement de ses rappels de solde et accessoires, est recevable pour avoir été introduit dans les formes requises par la loi ;

### AU FOND

Considérant que le requérant par l'organe de son conseil expose :

- que suite à la Conférence des Forces Vives de la Nation, il a bénéficié, à l'instar de plusieurs agents permanents de l'Etat partis en exil pour faits politiques, des dispositions de la loi n° 90-028 du 09 octobre 1990 portant amnistie et de son décret d'application n° 91-79 du 13 mai 1991 ;

- que cela lui a permis de se voir réintégrer dans la Fonction Publique ;

- qu'en conséquence, sa carrière a été reconstituée comme l'attestent les pièces produites au dossier ;

- qu'en août 1993 les services financiers du Ministère des Finances et de l'Office de Radio et de Télévision du Bénin ont procédé naturellement à l'évaluation de ses droits et ont établi les états de rappel d'arriérés de salaires et accessoires ;

- que la Direction du Budget a établi deux mandats en faveur de Monsieur Jean HOUNZA, dont l'un, de FCFA 4.368.783 lui a été payé ;

- que curieusement le Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique a retiré du circuit de paiement le deuxième mandat, motifs pris de ce que Monsieur Jean HOUNZA n'aurait pas été détenu politique, alors que les deux mandats ont été bel et bien autorisés par l'Ordonnateur délégué, visés par le Contrôle Financier et les mandatements effectués, transmis au Trésor, normalement traités, c'est-à-dire visés par tous les services compétents avec «Bon à Payer» ;

- que malgré ce retrait malicieux injustifié et abusif, il a dû recommencer tout le circuit financier dès le départ pour ce second mandat confirmé en définitive par les mêmes services ;

- que le Directeur du Trésor maintient toujours sa position et refuse de faire régler le dossier ;

- que le recours hiérarchique adressé au Ministère des Finances le 14 novembre 1995 étant resté sans suite, le requérant se pourvoit devant la Chambre Administrative pour voir condamner l'Etat béninois à lui payer intégralement ladite somme ;



**Sur le moyen du requérant tiré de ce que le Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique n'est pas compétent pour apprécier le bien-fondé de l'arrêté interministériel n° 20/MJL/MISAT/DC du 27 février 1992,**

Considérant qu'à l'appui de ce moyen le conseil du requérant soutient qu'au demeurant ledit arrêté n'a fait l'objet, à la date d'aujourd'hui, d'aucune mesure d'annulation ; que les droits du requérant n'ont pas été liquidés dans le cadre des droits accordés aux détenus politiques, mais bien dans le cadre de la loi 90-028 du 9 octobre 1990 portant amnistie des faits autres que les faits de droit commun commis du 26 octobre 1972 jusqu'à la promulgation de ladite loi ; qu'il s'agit bien là des faits politiques puisque l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 91-79 du 13 mai 1991 portant conditions et modalités d'application de la loi n° 90-028 du 9 octobre 1990 vise en son article 1<sup>er</sup> alinéa E le cas des exils volontaires ;

Considérant qu'il ressort en effet de l'examen du dossier que l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 91-79 du 13 mai 1991 précité dispose :

*X*

« **Article 1<sup>er</sup>** : Les dispositions du présent décret sont exclusivement applicables aux personnes bénéficiaires de la loi d'Amnistie n° 90-028 du 9 octobre 1990 à la double condition qu'elles figurent sur l'arrêté conjoint du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation et du Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale prévu à l'article 11 de cette loi et qu'elles aient ou aient eu la qualité de fonctionnaires publics, d'officiers publics ou interministériels ;

Elles concernent les faits ou actes de nature politique ou à caractère politique et notamment :

- a/ .....
- b/ .....
- c/ .....
- d/ .....
- e/ **les exils dits volontaires.** »

Que s'agissant des dispositions de l'article 11 de la loi 90-28 précitée, elles stipulent : « la liste des bénéficiaires des dispositions de la présente loi sera établie et publiée par Arrêté conjoint du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation et du Ministre de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale.

..... »

Qu'en l'espèce, l'Arrêté Interministériel n° 20/MJL/MISAT/DC du 27 février 1992 établissant la liste additive des bénéficiaires des dispositions de la loi n° 90-028 du 9 octobre 1990 portant Amnistie, en son article 2, dispose :

« les personnes dont les noms suivent, bénéficient de l'amnistie, objet de la loi n° 90-28 du 9 octobre 1990.

Il s'agit de :

**1°) ACHARD Huguette née de SOUZA**

.....  
**12°) .....**

**13°) HOUNZA Jean**

..... »

Qu'il s'ensuit que Monsieur Jean HOUNZA, Journaliste précédemment en service à l'Office de Radio et de Télévision du Bénin est bénéficiaire des mesures d'amnistie, conformément au

Relevé n° 27/SGG/REL du 16 juillet 1992, objet de la Communication n° 887/92 ; qu'il a été réhabilité et réintégré dans la Fonction publique suite à la lettre n° 1389/MFPRA/DC/DACPD/D1 du 24 décembre 1992 du Ministre de la Fonction Publique ;

Considérant que cependant il ressort des pièces du dossier que les services financiers du Ministère des Finances et de l'Office de Radio et de Télévision du Bénin ont établi deux mandats de rappels de salaires et accessoires en faveur du requérant ; que l'un d'un montant de 4.368.783 Francs lui a été payé ; que curieusement lorsqu'il s'est agi du deuxième mandat de 27.100.914 Francs CFA, le Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique a retiré du circuit de paiement ce mandat, motif pris de ce que Monsieur Jean HOUNZA n'aurait pas été détenu politique, alors que les deux mandats ont été bel et bien autorisés par l'Ordonnateur délégué, visés par le contrôle financier et les mandatements effectués, transmis au Trésor, normalement visés par tous les services compétents avec « Bon à Payer » ; que malgré ce retrait, le requérant a dû recommencer tout le circuit financier pour ce second mandat confirmé en définitive par les mêmes services ; que néanmoins, le Directeur du Trésor maintient toujours sa position et refuse de faire régler le dossier ;



Considérant que s'il est établi que l'intérêt essentiel de la séparation des ordonnateurs et des comptables est de permettre le contrôle du comptable sur la régularité des opérations administratives de dépense, il n'en demeure pas moins vrai, selon une jurisprudence constante en la matière, que le contrôle du comptable ne saurait comporter une appréciation de l'opportunité des décisions de l'Ordonnateur ; qu'il ne peut être qu'un contrôle de régularité budgétaire et comptable de la dépense mais non un contrôle de sa légalité générale ;

Qu'il s'ensuit que le comptable doit s'assurer que les pièces justificatives que l'Ordonnateur est tenu de produire à l'appui des ordres de dépenses sont complètes, cohérentes entre elles et régulières en la forme ; qu'il doit notamment refuser le paiement de tout mandat qui n'est pas appuyé des pièces justificatives en forme régulière, mais qu'aucune disposition réglementaire ne l'autorise à refuser le paiement d'un mandat pour le motif que les pièces qui sont jointes, bien qu'établies en forme régulière par les autorités compétentes, contreviendraient à un texte législatif ou réglementaire ; qu'ainsi le payeur ne peut se faire juge de la légalité d'une décision administrative ;

9

Que dans le cas d'espèce, le rejet du paiement du second mandat d'un montant de F CFA 27.100.914 le 29 mars 1994 par le Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique au motif que le requérant n'a pas été pris en compte par la commission chargée du dossier des détenus politiques amnistiés, alors qu'un premier mandat a été déjà payé à l'intéressé, est irrégulier, mal fondé et manifestement erroné en ce que toutes les pièces justificatives notamment l'arrêté n° 20/MJL/MISAT/DC du 27 février 1992 pris en application des dispositions de l'article 11 de la loi 90-028 précitée, ont été produites et jointes par l'Ordonnateur au mandat en cause constituant ainsi des preuves suffisantes pour permettre au comptable d'exercer son contrôle de régularité ;

Que dès lors, c'est à tort que la décision de rejet du mandat en cause a été prise par l'Administration ;

Qu'en conséquence, il y a lieu d'accueillir comme valide et fondé le moyen du requérant tiré de ce que le Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité ne saurait apprécier le bien fondé de l'arrêté interministériel n° 20/MJL/MISAT/DC du 27 février 1992, sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ;

**Sur la demande de paiement des intérêts de droit à compter du 05 août 1993.**

Considérant qu'au soutien de sa demande, le conseil du requérant a prétendu qu'à la date du 05 août 1993 le paiement du mandat, objet de rejet, était devenu exigible ;

Considérant que cependant, il est constant que le Trésor Public qui est l'institution financière de l'Etat chargée d'assurer l'exécution des recettes et des dépenses publiques ne réalise point, notamment sur les arriérés de salaires, des opérations de placements de fonds pouvant générer dans la caisse du Trésor des intérêts financiers quelconques comme le ferait une Banque Commerciale ;

Qu'en l'espèce le refus du paiement du mandat de 27.100.914 F CFA ne constitue pas un placement de fonds auprès du Trésor Public susceptible de produire des intérêts de droits, mais un acte dommageable qui aurait mérité quelque réparation de la part de l'Etat ;

Qu'il y a donc lieu de rejeter la demande du requérant au paiement des intérêts de droit pour compter du 05 août 1993 ; Que



toutefois la date d'effet de ces intérêts peut courir à compter de la date à laquelle la décision de la Cour sera rendue ;

**Sur la demande de dommages-intérêts d'une somme de cinq millions de francs.**

Considérant qu'à l'appui de ce moyen le conseil du requérant développe dans son mémoire ampliatif du 25 août 1999 que l'allocation de cette somme se justifie par les préjudices qu'il a subis du fait de la rétention abusive de ses droits ;

Considérant qu'il ressort de l'examen du dossier que ce moyen et cette demande ne figurent nulle part dans la requête introductive d'instance en date à Cotonou du 30 janvier 1996 adressée à la Cour ;

Qu'il y est écrit dans les conclusions que : « c'est pourquoi le requérant dépose la présente aux fins de voir condamner l'Etat Béninois à lui payer l'intégralité de la somme de F CFA 27.100.914, outre les intérêts de droits à compter du 05 août 1993, date à laquelle le paiement était devenu exigible. »

Qu'ainsi, il apparaît, par rapport à la requête introductive d'instance dont le mémoire ampliatif n'est que le développement mieux argumenté que ce moyen tiré des préjudices subis et la demande de condamnation de l'Etat à lui payer des dommages-intérêts constituent des éléments nouveaux : un moyen nouveau et une demande nouvelle ;

Qu'en effet, aux termes de l'article 66 alinéa 2 de l'Ordonnance n° 21/PR du 26 avril 1966 : « la requête doit contenir l'exposé sommaire des faits et moyens ainsi que les conclusions du demandeur » ;

Qu'il est constant en procédure contentieuse administrative que les moyens et conclusions doivent être déposés avant l'expiration du délai de recours ;

Que par voie de conséquence, après l'expiration du délai de recours, aucun moyen nouveau, aucune demande nouvelle ni aucune modification des conclusions déjà déposées n'est recevable ;

Qu'en l'espèce, le moyen tiré des préjudices subis du fait de la rétention abusive de ses droits et du non paiement du 2è



*(Handwritten signature)*

mandat ainsi que la demande tendant à lui faire payer par l'Administration l'allocation d'une somme de cinq millions (5.000.000) F CFA à titre de dommages-intérêts constituent un moyen nouveau et une conclusion nouvelle ;

Que dès lors, il y a lieu de déclarer ce moyen irrecevable et de le rejeter ;

**PAR CES MOTIFS**

**DECIDE**

**Article 1<sup>er</sup>** : Le recours de plein contentieux de Monsieur Jean HOUNZA en date du 29 janvier 1994 contre la décision de refus du paiement du 2<sup>e</sup> mandat de F CFA 27.100.914 par le Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique en règlement de ses rappels de solde et accessoires est recevable.

**Article 2** : L'Etat béninois est condamné à payer intégralement au requérant ladite somme avec les intérêts de droit pour compter de la date de la décision de la Cour.

**Article 3** : Les demandes du requérant tendant au paiement des intérêts de droit pour compter du 05 août 1993 et à l'allocation d'une somme de cinq millions (5.000.000) Francs à titre de dommages-intérêts sont rejetées.

**Article 4** : Les dépens sont à la charge du Trésor Public.

**Article 5** : Le présent arrêt sera notifié à Monsieur Jean HOUNZA, au Ministre des Finances et de l'Economie ainsi qu'au Procureur Général près la Cour Suprême.

Ainsi fait et délibéré par la Cour Suprême (Chambre Administrative) composée de Messieurs :

**Samson DOSSOUMON**, Conseiller à la Chambre Administrative,

**PRESIDENT.**

**Grégoire ALAYE** }

et {

**Joachim G. AKPAKA** }

**CONSEILLERS.**

9

Et prononcé à l'audience publique du jeudi seize novembre deux mille, la Chambre étant composée comme il est dit ci-dessus en présence de :

**Jocelyne ABOH-KPADE,**

**MINISTERE PUBLIC ;**

Et de Maître **Irène Olga AÏTCHEDJI,**

**GREFFIER.**



Et ont signé

Le Président,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "J. Aboh-Kpade".

Le Rapporteur,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "I. Olga Aïtchedji".

Le Greffier,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "A. Aïtchedji".

1. The first part of the document is a list of names and addresses of the members of the committee.

2. The second part of the document is a list of the names and addresses of the members of the committee.

3. The third part of the document is a list of the names and addresses of the members of the committee.

