

# UNION DES COMORES

Unité-Solidarité-Développement

Moroni, le 03 FEV 2014

## VICE PRESIDENCE

MINISTRE DES FINANCES, DE L'ECONOMIE, DU  
BUDGET, DE L'INVESTISSEMENT ET DU COMMERCE  
EXTERIEUR, CHARGE DES PRIVATISATIONS

Arrêté N°14- 013 /VP-MFEBICEP/CAB  
Portant principes généraux de  
l'Administration Générale des Impôts et des  
Domaines des Comores (AGID).



## LE VICE PRESIDENT

- Vu La Constitution de l'Union des Comores du 23 décembre 2001 révisée ;
- Vu Le Décret n°11-078/PR du 30 mai 2011, portant réorganisation générale et missions des services des Ministères de l'Union des Comores ;
- Vu Le Décret n°13-082/PR du 13 juin 2013, relatif au Gouvernement de l'Union des Comores ;
- Vu Le Décret n°12-156/PR, portant promulgation de la loi N°12-004/AU du 21 juin 2012, relative à la création d'un Etablissement Public Administratif dénommé Administration Générale des Impôts et des Domaines (AGID);
- Vu les nécessités de service ;

## ARRETE

### CHAPITRE I

#### CHAMP D'APPLICATION

**Article 1<sup>er</sup>**: le présent document pose les principes généraux applicables à toute personne occupant un emploi dans l'Administration Générale des Impôts et des Domaines.

Au sens du présent document, l'Administration Générale des Impôts et des Domaines comprend l'ensemble des emplois civils permanents et non permanents.

Le texte commence par l'introduction d'une nouvelle définition de l'Administration Générale des Impôts et des Domaines, entendu ici au sens large et englobant toutes les personnes occupant un poste dans un service de l'Administration Générale des Impôts et Domaines, qu'il s'agisse de fonctionnaires et de non-fonctionnaires. La dénomination « agent de la l'administration générale des impôts et domaines » doit donc également être compris au sens large du terme ; il ne s'agit donc pas uniquement des agents gérés par les services Centraux mais aussi par services Extérieurs. Sont exclus du champ d'application du présent document, toutes les personnes n'émergeant pas au budget de l'institution au début de l'année.

## CHAPITRE II

### CLASSIFICATION DES EMPLOIS

#### ET REGIME JURIDIQUE APPLICABLE AUX TITULAIRES

**Article 2 :** Les emplois civils des services centraux et extérieurs de l'Administration Générale des Impôts et des Domaines comprennent les emplois technico-administratifs occupés par les hauts techniciens de l'AGID et leurs collaborateurs directs.

Les emplois civils des services de l'Administration Générale des Impôts et des Domaines sont quantitativement et qualitativement les plus importants et sans lesquels l'institution ne saurait exister.

(Voir à ce sujet également le projet de texte portant classification, mode de gestion et règles spécifiques de gestion des titulaires des emplois hiérarchiques supérieurs et d'encadrement de l'Administration Générale des Impôts et des Domaines.)

**Article 3 :** les emplois administratifs et techniques comprennent les emplois permanents et les emplois non-permanents.

La classification des emplois permanents et non-permanents introduite ici est importante, car elle détermine le régime de gestion du personnel exerçant ces emplois. Pour chaque catégorie, le régime applicable est précisé dans les articles ci-après.

**Article 4 :** les emplois permanents de l'Administration Générale des Impôts et des Domaines sont les emplois indispensables à la réalisation des missions des services de cette institution au fonctionnement normal et régulier de ses services.

Ils sont prévus dans les cadres organiques.

Les emplois permanents comprennent :

- les emplois qualifiés
- les emplois auxiliaires

**Définition des emplois permanents :**

Etant définis comme absolument indispensables à l'Administration, il n'est que normal de les retrouver dans les cadres organiques des diverses structures.

La distinction faite entre les emplois permanents qualifiés et les emplois permanents auxiliaire détermine, comme aux articles précédents, le régime de gestion applicable au personnel.

**Article 5 :** Les emplois permanents qualifiés sont pourvus par des fonctionnaires et autres agents, régis par un statut. Les niveaux de formation et de qualification requis pour y accéder sont précisés par voie réglementaire.

**Les emplois permanents qualifiés comprennent :**

- Les emplois de direction et de conception ;
- Les emplois d'encadrement ;
- Les emplois d'exécution.

Les conditions dans lesquelles un emploi permanent qualifié peut être occupé à titre temporaire et exceptionnel par un agent contractuel sont précisées par voie réglementaire.

**Principe général :** les emplois permanents qualifiés ne peuvent être occupés que par des fonctionnaires.

L'introduction de ce principe a pour objectif la création d'une double garantie. Premièrement elle vise à donner une garantie à l'Etat quant à la qualité de ce personnel, qui ne sera affecté à ces emplois qu'après avoir subi une sélection rigoureuse et objective (voir plus loin : art. 12). Ce principe donne également une garantie au fonctionnaire, qui ne se trouvera pas en position de concurrence vis-à-vis d'autres catégories de personnel, soumis à des régimes de gestion différents.

**Précision du régime juridique applicable aux fonctionnaires :** leur statut. La différenciation entre emplois de direction et de conception, d'encadrement et d'exécution, annonce les différents niveaux de qualification professionnelle de base qui seront requis pour y accéder.

**Dérogation au principe général :** exceptionnellement, l'occupation d'un emploi permanent qualifié par un agent contractuel est envisageable. On peut par exemple penser aux cas où un fonctionnaire au profil professionnel requis n'est pas disponible, à la nécessité de remplacer d'urgence un fonctionnaire en détachement, en disponibilité, bénéficiant d'un congé caractérisé par sa longue durée, etc. Ceci ne change toutefois en rien le caractère temporaire de cette occupation et ne confère aucun droit autre que ceux stipulés dans le contrat à l'agent en question.

**Article 6 :** les emplois permanents auxiliaires sont les emplois pour lesquels le niveau de qualification requis est inférieur à celui exigé pour un emploi permanent qualifié.

Ils sont pourvus par des agents contractuels régis par une réglementation spéciale.

**Définition des emplois permanents auxiliaires.**

Précision du type d'agents appelés à occuper cette catégorie d'emploi :  
Des agents engagés sous contrat par l'AGID et régis par une réglementation spéciale.

**Article 7 :** les emplois non-permanents de l'AGID sont les emplois accessoires à la réalisation des missions essentielles de l'institution et ceux ayant un caractère conjoncturel ou temporaire.

Ils ne sont pas prévus dans les cadres organiques. Leur prévision par la loi de finances fait l'objet d'une justification circonstanciée.

Ils sont pourvus par des agents contractuels régis par une réglementation spéciale ou par des personnels fournis par des sociétés des services privées.

**Définition des emplois non-permanents.** Comme emplois accessoires aux missions essentielles de l'Administration Générale des Impôts et des Domaines on pourrait par exemple penser à l'entretien des locaux, le jardinage, le gardiennage, etc. Les emplois d'ordre conjoncturel sont par essence non-permanents, car liés à une phase passagère de la situation socio-économique ou politique. Les emplois d'ordre temporaire comportent notamment l'exécution de travaux d'appoint, de réparation etc.

Etant non-permanents, ils ne peuvent par définition figurer dans les cadres organiques, ces derniers étant « des tableaux analytiques qui fixent les effectifs prévisionnels de cette institution et déterminent qualitativement et quantitativement les emplois et postes de travail permanents indispensables à leur fonctionnement ». Pour pouvoir être rémunérés, ces emplois doivent toutefois être prévus au budget et leur prévision doit être justifiée de façon détaillée.

Précision du type de personnel utilisé pour ce genre d'emplois. A part l'utilisation d'agents contractuels régis par une réglementation spéciale, on peut également envisager de confier l'exécution de certaines tâches à des sociétés de service privées. La possibilité de faire appel au secteur privé est une innovation, qui s'inscrit logiquement dans le mouvement de l'institution.

**Article 8 :** Sans préjudice du régime particulier qui leur est applicable, les agents occupant un emploi dans une société d'Etat sont régis par la législation et la réglementation du travail.

Précision du régime juridique applicable aux personnels occupant un emploi dans une société d'Etat : le texte de base est constitué par la loi n° 84-018/PR du 18 février 1984 portant code du travail.

Des réglementations particulières peuvent s'ajouter à la réglementation de base.

**Article 9 :** le régime applicable aux agents occupant un emploi dans un établissement, public ou un projet public est précisé par le statut de l'établissement ou du projet public concerné.

**Article 10 :** Les modalités d'accès d'un agent de l'Administration Générale des Impôts et des Domaines à un emploi sous régime différent sont précisées par la réglementation régissant cet emploi.

**Principe :** un agent de l'Administration Générale des Impôts et des Domaines n'est pas condamné à demeurer sous un régime de gestion pendant toute sa carrière.

**Objectif :** une Administration Générale des Impôts et des Domaines plus ouverte, plus souple, moins figée.

La réglementation régissant les différents emplois préciseront dans quelles conditions cette mobilité peut avoir lieu.

### **CHAPITRE III**

#### **PRINCIPES DE GESTION COMMUNE**

**Article 11 :** Tout recrutement d'un agent de l'Administration Générale des Impôts et des Domaines doit avoir pour objet de pourvoir à la vacance d'un poste autorisé par le budget et prévu, pour ce qui concerne les emplois permanents, par les cadres organiques.

Les emplois à pourvoir sont arrêtés annuellement par voie réglementaire.

Principe général : deux conditions doivent impérativement être remplies avant qu'un recrutement ne puisse avoir lieu :

-l'existence d'un poste vacant.

Dans le cas d'un emploi permanent, celui-ci doit figurer dans les cadres organiques de la structure concernée.

-La prévision financière de ce poste au budget. Il est interdit – et inutile – de chercher à recruter du personnel quand on n'a pas prévu les moyens de le

payer ! C'est la loi des finances qui fixe chaque année les emplois et les postes autorisés pour l'exercice budgétaire.

La vacance d'emploi est constatée chaque année par voie de décision conjointe de la Direction Générale et le Conseil d'Administration ayant dans leurs attributions de fixer et de modifier les cadres organiques.

---

**Article 12 :** tout recrutement pour un emploi de l'Administration Générale des Impôts et des Domaines doit faire l'objet d'un appel à candidature.

Le recrutement des agents de l'Administration Générale des Impôts et des Domaines est fondé exclusivement par voie de concours.

Les conditions dans lesquelles il peut être dérogé au principe du concours sont précisées par voie réglementaire.

**Deux principes sont ici posés :**

-le principe d'appel à candidature de tout recrutement, afin de garantir l'égalité des possibilités d'accès de tous les citoyens aux emplois l'Administration Générale des Impôts et des Domaines ;

-le principe du recrutement basé sur le moyen du concours.

Des exceptions au deuxième principe (il ne peut y avoir d'exceptions au premier) ne peuvent être autorisées que par les textes et la réglementation.

## CHAPITRE IV

### OBLIGATIONS ET DROITS

#### DES AGENTS DE L'ADMINISTRATION GENERALE DES IMPOTS ET DES DOMAINES

**Article 13 :** l'agent de l'AGID doit servir l'Institution avec dévouement, loyauté, dignité et intégrité.

Il doit s'occuper personnellement et consciencieusement le poste qui lui est confié et en assumer toutes les obligations.

Il est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiés, quel que soit son rang dans la hiérarchie.

Il doit veiller au respect de la loi, des droits et libertés fondamentaux garantis par la constitution et la réglementation.

Il lui est interdit de se livrer à des activités contraires aux lois et règlement pouvant porter atteinte à la sécurité de l'institution et à l'intégrité de ses structures, ou d'appartenir à des mouvements ou organisations qui se livrent à de telles activités.

Il doit éviter, dans le service comme dans sa vie privée, tout ce qui peut être contraire ou de nature à compromettre l'honneur, la moralité et la confiance qui s'attachent à ses fonctions.

Il lui est interdit d'exiger, de solliciter ou de recevoir, directement ou par personne interposée, dans l'exercice de ses fonctions des dons, gratifications ou avantages quelconques.

**Article 14 :** L'agent de l'Administration Générale des Impôts et des Domaines a l'obligation de fournir aux administrés et usagers des services publics les

informations demandées auxquelles ils ont droit et de leur informer de leurs droits et devoirs envers l'Institution.

Toutefois, sans préjudice des dispositions du code pénal en matière de secret professionnel, l'agent de l'AGID est tenu à une obligation de discrétion pour ce qui concerne les faits, informations ou documents dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

Principe général : le droit à l'information, des administrés et usagers des services publics.

Objectif : contribuer à la transparence de l'administration et les administrés.

Les restrictions au droit à l'information sont notamment dictées par le droit à la protection de la vie privée des citoyens, l'intérêt de l'Etat ou l'intérêt des tiers. Un agent de l'Administration Générale des Impôts et des Domaines ne pourrait par exemple communiquer le contenu d'un dossier individuel à une tierce personne, extérieure à l'Administration. Ou encore, divulguer, à l'occasion d'un marché public, le contenu des offres à un des concurrents, etc.

**Article 15 :** l'agent de l'Administration Générale des Impôts et des Domaines est libre de ses opinions politiques et philosophiques. La réserve appropriée aux fonctions exercées.

Il ne peut être fait état dans le dossier de l'agent de l'Administration Générale des Impôts et des Domaines, des opinions ou des activités politiques, syndicales ou philosophiques de l'intéressé.

Principe général : liberté d'opinion des agents de l'Administration Générale des Impôts et Domaniales. Restriction : l'exercice de cette liberté – l'expression de ces opinions – doit se faire dans le respect de la loi (condition générale, à respecter par tous les citoyens) et avec la réserve qui s'impose compte tenu des fonctions exercées (condition particulière, propre aux agents de l'AGID). Cette obligation de réserve ne sera donc pas la même pour tous les agents : plus la fonction est importante, plus l'agent est tenu par cette obligation.

**Article 16 :** Le droit syndical est garanti à l'agent de l'Administration Générale des Impôts et des Domaines. Il est libre de créer un syndicat professionnel, d'y adhérer et d'y exercer des mandats.

Le droit de grève s'exerce dans les conditions définies par la réglementation et dans les limites de l'obligation d'assurer un fonctionnement minimum des services.

Principe général : la liberté syndicale des agents de l'Administration Générale des Impôts et Domaines.

Restriction : l'exercice d'une composante importante de cette liberté- le droit de grève-doit se faire dans le respect de la loi (condition générale) et sans paralyser complètement le service public (condition particulière) : un fonctionnement minimum doit être garanti.

**Article 17 :** La réglementation est tenue de protéger l'agent de l'Administration Générale des Impôts et des Domaines contre les menaces, violences, voies de fait, injures ou outrages dont il pourrait être victime à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en résulte.

Le principe général énoncé par cet article forme en quelque sorte la contrepartie de l'article 13 : l'agent qui, d'une part, a le devoir de servir l'institution avec dévouement, loyauté, dignité et intégrité a, d'autre part, le droit à la protection de l'institution contre tout il pourrait être victime à l'occasion de l'accomplissement de ce devoir.

**Article 18 :** L'agent de l'Administration Générale des Impôts et des Domaines a droit, après service fait, aux rémunérations et avantages liés à l'occupation de son emploi. Les agents remplissant les mêmes conditions bénéficient de la même rémunération et avantages.

L'agent qui n'exerce pas effectivement son emploi ne peut bénéficier des primes, des remises et indemnités liés à cet emploi.

Les périodes d'interruption de service assimilées, pour ce qui concerne le droit aux primes, remises et indemnités, à l'exercice effectif de l'emploi, sont précisées par voie réglementaire.

Principe généraux :

- 1° le droit de chaque agent de l'AGID à être payé pour le travail effectué ;
- 2° à conditions égales, rémunérations égales ;
- 3° les primes, remises et indemnités sont liés à l'emploi, non pas à l'agent.

**Article 19 :** l'agent de l'Administration Générale des Impôts et des Domaines jouit des avancements et promotions dans les conditions précisées par les textes régissant son régime de gestion de carrières.

L'agent occupant un emploi permanent a droit à la formation et au perfectionnement en cours d'emploi dans les conditions précisées par les textes réglementaires. Ce droit constitue au même titre un devoir pour lui.

Principes généraux : le droit de chaque agent de bénéficier des avancements ou promotions prévus par son régime de gestion de carrières. Condamner un agent à demeurer au même niveau de rémunération et/ou de responsabilité serait non seulement injuste, mais surtout démotivant et donc contre-productif. Le droit à la formation professionnelle de l'agent qui occupe un emploi permanent constitue une importante innovation. L'intérêt du fonctionnaire de l'AGID et celui de l'Administration se rejoignent ici. En effet, l'augmentation de ses qualifications professionnelles permettra à l'agent d'améliorer la qualité de son travail. Ceci profitera à lui-même (meilleure appréciation, progression plus rapide, accession à des responsabilités supérieures, meilleure rémunération, etc.) mais également à l'Institution (meilleures performances de l'agent). C'est pour cela que le droit à la formation constitue en même temps un devoir pour l'agent.

**Article 20 :** Toute faute commise par l'agent de l'institution dans ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire, sans préjudice des peines prévues par le statut.

Principe général : une faute professionnelle peut entraîner une sanction disciplinaire.

Objectif : La responsabilisation de l'agent.

**Article 21 :** Aucun agent de l'institution ne doit être sanctionné sans qu'il n'ait été informé des griefs formulés contre lui et qu'il ne puisse présenter sa défense dans le cadre d'une procédure disciplinaire définie par le régime de gestion auquel il est soumis.

Principes généraux : Transparence de la procédure disciplinaire et respect du droit à la défense.

Objectif : La protection de l'agent contre les sanctions arbitraires et les abus de pouvoir.

**Article 22 :** L'agent de l'institution ne peut prétendre qu'il y a violation des droits acquis par lui si des modifications sont portées à la réglementation et concernant.

## CHAPITRE V

### DISPOSITIONS FINALES

**Article 23 :** Le versement des agents des Direction Générale et Régionales des Impôts vers l'Administration Générale des Impôts et des Domaines (AGID), sera effectif lorsque les actes administratifs et réglementaires régissant cette institution sont validés.

**Article 24 :** Le présent arrêter, qui abroge toutes dispositions contraires, prend effet pour compter de la date de sa signature et sera enregistré, publié et communiqué partout où besoins sera.



LE VICE PRESIDENT

MOHAMED ALI SOILIH