

**Union des Comores**

**Projet Mahakama Ya Wusawa**

**Soutien au secteur de la justice en Union des Comores**

**Termes de référence**

**Mobilisation d'expertise perlée pour la communication d'un projet de soutien au  
secteur de la justice en Union des Comores**

**Date de présentation des TDR : 21 juillet 2022**

1.	PRINCIPAUX ENJEUX ET CONTEXTE .....	2
1.1.	Le contexte général d'intervention .....	2
1.2.	Le contexte sectoriel .....	3
1.3.	Structuration du projet.....	3
1.4.	Justification de la mission.....	4
2.	Déroulement de la mission .....	5
2.1.	Objectif de la mission .....	5
2.2.	Résultats attendus.....	5
2.3.	Public-cible .....	5
2.4.	Déroulement de la mission .....	5
3.	Livrables.....	6
3.1.	Contenu et calendrier.....	6
3.2.	Validation des livrables.....	8
3.3.	Langue .....	8
3.4.	Modalités de transmission .....	8
4.	Profil de l'expertise demandée .....	8
5.	Moyens.....	9
6.	Soumission des offres techniques .....	9
	Annexe 1 : Théorie du changement .....	10

# 1. PRINCIPAUX ENJEUX ET CONTEXTE

## 1.1. Le contexte général d'intervention

Le secteur de la justice aux Comores est confronté à des contraintes importantes. L'accès à la justice, son indépendance, le traitement diligent des dossiers, l'exécution des décisions de justice, le respect des procédures et des règles de droit ne sont, en effet, pas systématiquement assurés. La coexistence entre différents systèmes de justice – droit commun, loi islamique et droit coutumier – parfois contradictoires, peut, de plus, entraîner de la confusion dans l'application des lois. La défiance vis-à-vis de la justice de la part des justiciables est très significative<sup>1</sup>, de même que l'insécurité juridique. Le besoin de renforcement des capacités du système de justice a été soulevé comme un des principaux enjeux par les acteurs du secteur privé lors des consultations menées en 2019 par la Banque mondiale pour le cadre de partenariat-pays 2020-2024. La modernisation de ce secteur s'avère ainsi indispensable pour regagner la confiance des citoyens dans le système judiciaire, promouvoir le respect des droits humains et la lutte anti-corruption et offrir à l'économie nationale un environnement plus transparent et propice aux affaires.

Une carence importante du système judiciaire est liée à la faiblesse qualitative et quantitative du personnel judiciaire et de son encadrement, ainsi qu'au manque de moyens pour faire respecter les décisions de justice. Le corps des magistrats comprend une cinquantaine de magistrats (hors cadis), nombre qui ne permet pas d'assurer l'ensemble des différentes fonctions prévues par la loi. Les juges ne sont pas spécialisés et sont amenés à cumuler le traitement de nombreux types de contentieux. Leur niveau de qualification est inégal et souvent très insuffisant. Entre autres causes, il n'existe pas d'institut de formation initiale : les magistrats les plus anciens ont pu être formés à l'École nationale de la Magistrature (ENM) de Bordeaux ou plus récemment au Sénégal, au Maroc ou à Madagascar, mais les magistrats les plus récemment recrutés n'ont pas suivi de formation initiale et n'ont donc aucune formation métier. La pyramide des âges de la profession implique que les magistrats les plus expérimentés/qualifiés sont progressivement admis à la retraite. Sauf quelques exceptions, la formation continue est quasiment inexistante. Le projet de soutien au secteur de la justice mené par Expertise France entre mars 2019 et janvier 2022 et financé par l'Ambassade de France avait en partie vocation à pallier ces lacunes, et la non-maîtrise des fondamentaux par les acteurs de la justice a été pointée par de nombreux experts formateurs. De fait, les décisions de justice sont rarement formalisées, souvent incohérentes et/ou fondés sur des motifs contestables – ce qui alimente les allégations de corruption, réelle ou supposée.

Les greffiers et greffières sont peu nombreux (environ soixante-dix), ce qui oblige à recruter des vacataires voire des bénévoles. La formation des greffiers, tant en droit qu'en bureautique, est inexistante ; la plupart ont été affectés en juridiction après des études de droit en tant que stagiaires ou agents contractuels et n'ont pas reçu de formation métier. Les procédures étant souvent mal connues, il est par conséquent difficile d'en garantir le respect et l'authenticité. Aussi, les décisions de justice ne sont généralement pas rédigées – au-delà du fait que le greffe ne dispose pas d'équipement informatique pour la rédaction, l'analyse des pièces et des moyens ne permet souvent pas de fonder la décision rendue. Par ailleurs, il n'existe pas de personnel compétent pour assurer une opérationnalisation pérenne du registre du commerce et du crédit mobilier (RCCM). Les fonctions de greffier et de greffier en chef sont peu valorisées. Ces derniers n'exercent pas, en effet, les attributions de responsables des services de greffe, notamment pour la gestion des ressources humaines (contrôle des horaires, des tâches, de l'évaluation et de la notation des agents, soumis à l'avis des chefs de cours et de juridictions, du recensement des besoins en formation, de la gestion des crédits et de l'entretien des locaux). Rendre le greffe plus performant est indispensable pour mieux exercer l'activité juridictionnelle, en organisant et en contrôlant son fonctionnement.

L'Université des Comores (UdC) abrite un département de droit qui accueille environ 500 étudiants, avec une forte déperdition à l'issue de la 1<sup>ère</sup> année. Il n'existe, à ce jour, qu'un seul Master 2 en droit

---

<sup>1</sup> De manière générale, le niveau de perception de la corruption est très élevé aux Comores, pays classé 164<sup>ème</sup> sur 180 dans l'Index de perception de la corruption de 2021 publié par *Transparency International*.

des affaires et fiscalité. Le Service universitaire de formation permanente (SUFOP) a assuré en 2013-2014, l'organisation des concours et de la formation pour les huissiers et les avocats.

Des auditeurs de justice et des greffiers ont été recrutés sur concours en juin 2021 et ont été officiellement intégrés à la fonction publique en octobre 2021 et le ministère de la Justice a sollicité la coopération française pour poursuivre cette formation. Le projet Mahakama Ya Wusawa (« Justice Equitable » en shikomori) doit permettre d'assurer la continuité des actions entreprises notamment de déployer le programme de formation initiale.

## 1.2. Le contexte sectoriel

Le lien entre Etat de droit, bonne gouvernance et consolidation de la justice est une dimension centrale des orientations stratégiques du développement adoptées par les gouvernements successifs de l'Union des Comores. Le Plan Comores Emergent (PCE) vise notamment à faire des Comores « un pays émergent d'ici 2030, respectueux des droits de l'Homme, de l'égalité de genre et promouvant l'Etat de droit » et dont l'un des axes est de « réformer la justice en vue de promouvoir son indépendance, son intégrité et son efficacité, en conformité avec les standards et engagements internationaux ». Le Plan de Développement Intérimaire (PDI) constitue le document d'opérationnalisation du PCE sur la période 2020-2024. Au titre de la Justice, il vise (i) le renforcement de l'indépendance et de l'intégrité du système judiciaire ; (ii) l'efficacité et l'impartialité de ce dernier ; (iii) la sécurisation de la vie économique et (iv) la protection des droits du citoyen.

Une Politique Nationale du Secteur de la Justice (PNSJ) a été formalisée sur la période 2016-2025, qui fait du renforcement des capacités des personnels de la justice, l'une des orientations prioritaires pour améliorer la sécurité juridique et assurer la viabilité de juridictions - au travers en particulier de la formation initiale et continue des personnels judiciaires. La PNSJ est supposée se décliner en plan d'action prioritaire (PAP), mais le PAP 2016-2020 n'a pas été renouvelé. Entre autres, la PNSJ prévoyait la création d'un Centre de formation et d'études judiciaires (CEFEJ), destiné à la préparation aux concours des professions judiciaires et à la formation initiale – qui n'a pas connu de début de matérialisation. En outre le gouvernement a engagé une réflexion en vue de la création d'une future Ecole nationale d'administration (ENA), sans que toutefois, à ce stade, ne soit confirmé l'intégration ou non de la magistrature (ni d'autres professions).

## 1.3. Structuration du projet

Le Projet *Mahakama Ya Wusawa* a pour objectif général est de **contribuer à soutenir durablement l'Etat de droit et l'administration de la justice pour les citoyens et citoyennes et opérateurs économiques en Union des Comores, grâce à au renforcement qualitatif et quantitatif des ressources humaines du secteur de la Justice.**

Son objectif spécifique est de **renforcer le secteur de la justice par le biais d'une meilleure gestion des ressources humaines nécessaires à son fonctionnement (adéquation entre les besoins et les effectifs, emplois et compétences)** et s'articule autour des champs d'actions suivants :

- Concevoir et organiser des parcours de formation professionnalisante au profit des vingt-deux auditeur.ice.s de justice et des vingt futur.e.s greffier.e.s ;
- Concevoir et organiser un second concours de recrutement d'auditeur.ice.s de justice et éventuellement de greffier.e.s (y compris un parcours de préparation à ce concours) ;
- Former la nouvelle promotion issue de ce concours ;
- Mener une étude de faisabilité sur la création d'une école des métiers du droit et appuyer la mise en place d'une offre diplômante au niveau universitaire (en articulation avec la formation métiers).

**Composante 1 : Mettre en place et assurer la formation initiale professionnalisante des auditeur.ice.s de justice et élèves greffier.e.s, pour deux promotions successives**

- Conception des parcours et des modules de formation, au profit des futur.e.s magistrat.e.s et greffier.e.s, et identification et sélection des formateur.ice.s qualifié.e.s aux niveaux national et international.
- Déploiement de la formation au profit des futur.e.s magistrat.e.s et greffier.e.s, sur la base d'une organisation appropriée, tant sur le plan pédagogique que matériel. Certains cours seront dispensés en tronc communs aux futur.e.s magistrat.e.s et greffier.e.s et le contenu pédagogique sera transmis aux élèves.
- Transfert progressif de compétences aux formateur.ice.s comorien.ne.s, pour une pérennisation nationale du portage des formations (cf. composante 3).

**Composante 2 : Concevoir/organiser un second concours pour recruter une nouvelle promotion de magistrat.e.s et greffier.e.s en prévoyant également un parcours de préparation à ce concours, en tenant compte des enjeux d'inclusivité en matière de genre et de provenance géographique des candidats**

- Réalisation d'une étude sur les besoins et les opportunités en matière de recrutement de ressources humaines dans le secteur de la justice – en vue notamment d'assurer un cadrage des besoins au titre du deuxième concours.
- Mise en place d'un parcours de préparation aux épreuves du concours.
- Actualisation du cadre d'organisation du futur concours, et mise en œuvre de ce dernier au titre du recrutement d'une deuxième promotion de magistrat.e.s et de greffier.e.s.

**Composante 3 : Assurer la pérennisation du processus/dispositif de recrutement et de formations des professionnel.le.s de la justice**

- Conduite des réflexions-travaux pour le développement de formations diplômantes, sur la base des ressources pédagogiques élaborées dans le cadre de la conception des parcours.
- Réalisation d'une étude détaillée sur les besoins, modes de gestion et de formation initiale et continue des professionnels de la justice aux Comores – en vue de la mise en place d'un dispositif pérenne de formation qui pourrait passer par la création d'une école des métiers du droit.
- Réflexion sur les besoins de formations de spécialisation pour certains magistrat.e.s, au-regard de leurs profils.

#### 1.4. Justification de la mission

Sur le projet Mahakama Ya Wusawa, les actions de communication à développer répondent à deux enjeux clés : (i) Informer et faire comprendre ses activités et rendre visible l'action de l'ensemble des partenaires impliqués dans la mise en œuvre du projet et (ii) Soutenir la mise en œuvre des activités et leur qualité.

De l'expertise perleée sera mobilisée pour appuyer la définition d'un plan de communication pour le projet et émettre des recommandations pour les activités de communication de la CGP et de l'assistance technique.

L'expert.e devra également développer des outils spécifiques en appui à la mise en œuvre des activités :

- Dans le cadre de la **composante 1** du projet, un appui sera apporté pour développer une charte graphique spécifique à la formation initiale des auditeurs de justice et des greffiers, qui prenne en compte l'identité graphique et les orientations du ministère de la Justice (pilotage de la formation) et du SUFOP (centre de formation). Elle devra s'appliquer à tout le matériel pédagogique produit dans le cadre de la mission.
- Dans le cadre de la **composante 2** du projet, il est prévu d'organiser une large campagne de sensibilisation en amont du concours pour pousser les candidat.e.s à s'inscrire aux épreuves

et afficher la transparence du processus de sélection. A titre indicatif, ces activités pourront comprendre une large sensibilisation au niveau du département de droit de l'Université des Comores pour développer l'appétence des étudiant.e.s, (y inclus des filles/femmes) pour les fonctions de magistrat.e.s et de greffier.e.s, une campagne d'affichage autour du concours, dans les trois îles, avec identification d'hommes et de femmes, des communications réseaux auprès de la diaspora. La campagne pourra également mobiliser les lauréat.e.s 2021 pour qu'ils partagent leurs premières expériences de formation et d'observation du système judiciaire.

## 2. Déroulement de la mission

Expertise France mobilisera un.e expert.e pour **14 J/H**.

### 2.1. Objectif de la mission

**L'objectif de la mission d'expertise en communication est de développer le plan de communication du projet et les outils de communication de base / relatifs aux activités clés.**

### 2.2. Résultats attendus

- Le plan de communication du projet Mahakama Ya Wusawa est élaboré et budgété ;
- Des outils de communication de base sont disponibles pour renforcer la visibilité du projet (plaquettes de présentation pour la CGP et au format EF, objets publicitaires/goodies, kakemonos, etc.)
- Une charte graphique est disponible pour le matériel produit dans le cadre de la composante 1 (formation initiale) ;
- Une stratégie de communication spécifique relative au concours national de la magistrature est développée et suivie dans le cadre de la composante 2 (concours).

Les livrables proposés devront permettre de prendre en compte de façon transversale les enjeux de genre et d'équité.

### 2.3. Public-cible

- Ministère de la Justice
- Université des Comores
- Service Universitaire de Formation Permanente (SUFOP)
- Agence Française de Développement et Expertise France
- Professionnels de la justice et étudiants en droit
- Grand public, y inclus diaspora

### 2.4. Déroulement de la mission

La mission se déroulera en France et en Union des Comores, en plusieurs phases et selon une méthodologie proposée et pilotée par l'expert.e.

- **Phase 1 – aux Comores (6 J/H) : mission aux Comores pour l'élaboration du plan de communication et des outils de base de communication du projet**
  - Briefing avec la chargée de projets à Paris, la cheffe de projet à Moroni et le service communication d'Expertise France (à distance) ;
  - Echange avec les experts clés (à distance) ;
  - Réunion de cadrage avec la CGP et l'agence AFD de Moroni

- Réunions de travail avec la CGP, le coordonnateur pédagogique, le SUFOP ;
  - Echange avec le chargé de communication du bureau de Moroni ;
  - Elaboration d'un premier projet de plan de communication et de charte graphique pour les documents relatifs à la formation des auditeur.ice.s et des greffier.e.s.
  - Elaboration des premiers projets d'outils de communication de base (plaquettes, kakemonos, etc.) ;
  - Déplacements à Anjouan et Mohéli pour mieux connaître les habitudes de communication ;
  - Débriefing avec l'agence AFD à Moroni ;
  - Restitution de la mission au ministre de la Justice.
- **Phase 2 – à distance (2 J/H) : consolidation du plan de communication et des outils de communication de base du projet**

Nbre de jours ouvrés	Contenu
0	Voyage aller - Domicile-Moroni
1,5	Réunions, séances de travail à Moroni (nombre de jours à adapter en fonction des vols internes)
2	Réunions, séances de travail à Mohéli (nombre de jours à adapter en fonction des vols internes)
1	Réunions, séances de travail à Anjouan (nombre de jours à adapter en fonction des vols internes)
1,5	Consolidation des livrables et restitution
0	Voyage retour – Moroni-domicile.
2	Consolidation des livrables
<b>8</b>	

- **Phase 3 – à distance ou en présentiel : développement de la stratégie et des outils spécifiques relatifs à l'organisation d'une campagne de communication autour de l'organisation d'un concours de recrutement d'auditeur.ice.s de justice et de greffier.e.s – en présentiel ou à distance (5 J/H)**
- **Phase 4 – à distance : élaboration du rapport sur les activités de communication mise en œuvre par le projet (1 J/H)**

Date prévisionnelle de démarrage : septembre/octobre 2022.

### 3. Livrables

#### 3.1. Contenu et calendrier

Livrables	Forme	période
<b>1. Plan de communication</b>	Format Expertise France	T0 + 20 jours
<b>2. Outils de communication de base pour le projet : charte graphique pour la formation initiale (composante 1), kit de communication de base pour le projet (CGP et EF)</b>		T0 + 30 jours

<b>3. Stratégie et outils de communication spécifiques à l'organisation du concours national de la magistrature</b>		T0 + 2 mois
<b>4. Rapport final</b>		T0 + 10 mois

*\*Calendrier indicatif.*

1. Plan de communication

L'expert.e sera en charge de :

- Concevoir et budgéter le plan de communication du projet, en concertation avec l'équipe projet, l'unité de gestion de projet, l'AFD, le pôle communication d'Expertise France.
- Assurer la visibilité du projet, du ministère de la Justice, de l'AFD et d'Expertise France dans la communication du projet, dans le respect des orientations de la stratégie de communication du ministère, du Groupe AFD et spécifiquement du Plan de Développement France-Comores (PDFC).
- Mettre en place des indicateurs de suivi de l'activité communication.
- Identifier les opportunités de communication en lien avec les activités : élaboration et partage d'un calendrier des actualités projets (signatures,ancements, événements, missions et activités emblématiques, remise de livrables clés, clôture et capitalisation) / hors projet - opportunités de communication (calendrier international et national, journées mondiales, élections, etc.).

Le plan de communication devra être élaboré selon la trame Expertise France et s'articuler autour des rubriques suivantes :

- I. INTRODUCTION ET CONTEXTE DU PROJET
- II. OBJECTIFS DU PLAN DE COMMUNICATION
- III. GROUPES CIBLES DU PLAN DE COMMUNICATION
- IV. ACTIVITES/ACTIONS
  - a. Informer, faire connaître, faire comprendre le projet : construire son identité
  - b. Communication éditoriale
  - c. Les projets audiovisuels
  - d. Les outils digitaux
  - e. Communication événementielle
  - f. Relations presse
- V. MOYENS HUMAINS, TECHNIQUES ET FINANCIERS
- VI. ANNEXES

Le livrable consolidé devra être envoyé au plus tard 5 jours après le retour de mission.

2. Outils de communication de base du projet

L'expert.e sera en charge de :

- Développer une charte graphique pour la formation initiale des auditeur.ice.s de justice et des greffier.e.s stagiaires afin de
- Développer un kit de communication de base pour le projet (plaquettes de présentation pour la CGP et au format EF, objets publicitaires/goodies, kakemonos, etc.)
- Développer les cahiers des charges relatifs à la mobilisation de prestataires externes pour des outils / activités clés du plan de communication.
- Créer une liste de diffusion des communications du projet au niveau national, en collaboration avec le chargé de communication du bureau EF à Moroni.

3. Stratégie de communication spécifique à l'organisation du concours

L'expert.e sera en charge de :

- Développer une stratégie spécifique de communication relative à l'organisation du concours pour :
  - assurer l'inclusivité et la représentativité du concours (ex : success stories des étudiants de la promotion n°1, campagne auprès des étudiant.e.s de droit, focus group dans les trois îles, communication réseau auprès de la diaspora, campagne d'affichage avec photos d'hommes et de femmes exerçant des métiers de justice, etc.)
  - communiquer sur le processus de sélection et sa transparence et accompagner le développement d'une « approche/culture de la méritocratie » au niveau des professionnels de la justice et de la fonction publique en général.

#### 4. Rapport final

L'expert.e élaborera un rapport final pour présenter l'ensemble du travail réalisé dans le cadre de sa prestation et présenter ses recommandations pour le projet et ses perspectives.

L'expert.e est libre de proposer un format mais devra a minima présenter les parties suivantes :

- a) Déroulement de la méthodologie : activités réalisées, difficultés rencontrées, mesures d'atténuation adoptées
- b) Bonnes pratiques et leçons apprises du projet
- c) Recommandations
- d) Annexes : les livrables produits dans le cadre de la mission et la liste des personnes ressources sur place

### 3.2. Validation des livrables

La chargée de projets d'Expertise France / le/la chef.fe de projet seront chargé.e.s de compiler les commentaires des différentes structures (coordination pédagogique, coordination de la CGP, AFD, etc.) transmises dans un délai de 10 jours ouvrés, par voie électronique.

Au plus tard 5 jours après la réception des observations et/ou commentaires éventuels sur les livrables provisoires, les experts transmettront les livrables définitifs à Expertise France.

Après la réception des livrables définitifs, Expertise France vérifiera la version avant de la soumettre à l'approbation finale des parties prenantes.

Une seconde révision pourrait être requise ou un courriel de validation sera transmis par le coordonnateur avec ampliation aux différentes structures.

### 3.3. Langue

L'ensemble des livrables seront rédigés en français.

### 3.4. Modalités de transmission

L'ensemble des livrables devront être transmis par voie électronique.

## 4. Profil de l'expertise demandée

Qualifications et Expérience :

- Expérience d'au moins 6 ans en communication exigée ;
- Au moins une expérience dans le secteur public/institutionnel et/ou la coopération internationale/l'aide au développement/l'humanitaire ;

- Expérience avérée d'organisation d'événements de communication et/ou de campagne de communication multicanale dans un pays du Sud ;
- Connaissance du secteur de la justice est un atout ;
- Connaissance du contexte Océan Indien est un atout.

#### Compétences professionnelles :

- Compétences en communication interculturelle, relations publiques ;
- Excellentes compétences rédactionnelles et relationnelles ;
- Capacité à travailler en équipe et à distance ;
- Créativité ;
- Autonomie, réactivité et force de proposition ;
- Maîtrise du Community management : Twitter, LinkedIn, Facebook ; Suites réseaux sociaux ; Flickr ;
- Maîtrise des principaux outils de la Suite Adobe (Indesign, Photoshop) ;
- Maîtrise du Pack Office.

## 5. Moyens

Expertise France mettra à disposition de l'expert.e un véhicule pour assurer ses déplacements professionnels et se chargera de l'ensemble des formalités logistiques liées au voyage.

Expertise France dispose d'une enveloppe de 20 000€ pour mettre en place des activités de communication dans le cadre de ce projet (hors expertise internationale). L'unité de gestion de projet dispose d'une enveloppe de 25 000€. Soit 45 000€ sur le projet Mahakama Ya Wusawa.

Le ministère de la Justice et le SUFOP partageront les éventuelles lignes directrices gouvernementales / institutionnelles en matière de charte graphiques.

## 6. Soumission des offres techniques

Les dossiers de soumission comprendront le CV actualisé du consultant, les attestations de services faits ou preuves de consultances pertinentes, une note méthodologique explicitant le déroulement de la mission et le calendrier de la mission et une proposition financière basée sur un nombre de jour-homme.

Les offres doivent être envoyées avant le 31 août 2022 à 18h.

Les notes techniques seront analysées sur la base des critères suivants :

- Compréhension des termes de référence, des enjeux spécifiques du projet et des objectifs des services à fournir (35%)
- Approche méthodologique globale, approche du contrôle qualité, pertinence des outils proposés et estimation des difficultés et des enjeux rencontrés (45%)
- Organisation des tâches et du temps (20%)

Des entretiens seront organisés en septembre.

