



LES FRAPPES AÉRIENNES FRANÇAISES AU TCHAD : UN CADRE LÉGAL INCERTAIN, UN SOUTIEN DE PLUS À LA DICTATURE

8 février 2019

Les interventions de l'aviation française au Tchad contre des colonnes de groupes de l'opposition armée depuis le 3 février 2019 soulèvent évidemment la question de la légitimité d'une telle intervention, qui vise à venir en aide à un dictateur installé et soutenu par la France depuis 1990, mais aussi la question du cadre légal de cette intervention. Cette note vise tout d'abord à clarifier ce second point, celui de la légalité, mais dans le but d'éclairer et d'alimenter le débat politique en France sur le rôle de l'armée française au Tchad, au Sahel, et plus généralement en Afrique.

LA QUESTION DU CADRE LÉGAL

Le communiqué diffusé par l'état-major des armées françaises indique que « du 3 au 6 février 2019, des Mirage 2000 des forces armées françaises sont intervenus au nord-est du Tchad, en coordination avec l'armée tchadienne, de façon à contrer l'incursion d'une colonne armée en territoire tchadien ».

Il est nécessaire de distinguer le cadre légal international qui autorise l'armée française à *intervenir*, le cadre légal franco-tchadien qui régit les modalités de la présence militaire française au Tchad (présence qui a permis matériellement cette intervention), et enfin le cadre légal français qui autorise l'armée à se déployer puis se maintenir au Tchad dans une opération extérieure (opex).

LE CADRE LÉGAL INTERNATIONAL

« Sur le plan du droit, cette intervention répond à une demande d'assistance formelle d'un Etat souverain à l'égard de la France », a expliqué le cabinet de la ministre française des armées aux agences de presse ([AFP/Reuters/Le Monde, 6 février 2019](#))

En effet, il s'agit d'une intervention à l'intérieur du pays à la demande de l'État en question : il n'y a pas besoin de cadre légal international (type traité, résolution de l'ONU, etc.) pour *autoriser* l'armée française à *intervenir*, donc à déclencher une opération extérieure, supposément ponctuelle. Sur ce point, l'état-major et le gouvernement français sont inattaquables – du point de vue légal, car il est en revanche nécessaire de questionner la légitimité politique d'une telle assistance directe dans un conflit armé interne, surtout lorsqu'il s'agit de soutenir ainsi un régime autocratique.

LE CADRE LÉGAL FRANCO-TCHADIEN

La présence de personnel étranger dans un pays (ici de militaires français au Tchad) suppose un cadre légal entre le pays d'accueil (le Tchad) et l'État qui envoie ce personnel (la France) pour préciser les modalités de cette présence. Or, la France n'a plus avec le Tchad ce qui est communément appelé un « accord de défense », aujourd'hui « accord de partenariat de défense » (depuis leur « renégociation » durant le quinquennat de Nicolas Sarkozy), comme avec le Cameroun¹, la Centrafrique², les Comores³, la Côte d'Ivoire⁴, Djibouti⁵, le Gabon⁶, le Sénégal⁷ et le Togo⁸. Le Tchad a en effet dénoncé cet accord de défense en 1975⁹.

La France a en revanche signé avec le Tchad un « Accord de coopération militaire technique » en 1976, qui concerne la mise à disposition de militaires français « pour l'organisation et l'instruction des forces armées du Tchad » (art.1). Il s'agit donc d'encadrer la mise à disposition de conseillers permanents français, un des volets habituels de la coopération militaire de la France avec des dictatures, et qui relève aujourd'hui de la tutelle du Quai d'Orsay¹⁰. Cet accord de 1976, qui a été publié¹¹, précise d'ailleurs que « *Les personnels militaires français servent dans les forces armées tchadiennes avec leur grade. Ils revêtent l'uniforme tchadien ou la tenue civile suivant les instructions de l'autorité militaire tchadienne. (...) Ils ne peuvent en aucun cas participer directement à l'exécution d'opérations de guerre, ni de maintien ou de rétablissement de l'ordre ou de la légalité.* » (art.4). **Cet accord ne couvre donc pas le stationnement de forces armées françaises au Tchad.**

Un protocole additionnel relatif au stationnement des troupes françaises de l'opération Épervier aurait été signé le 7 avril 1990, modifié par le protocole du 10 juin 1998. Il s'agissait semble-t-il (car nous n'en connaissons pas le contenu) d'un accord de stationnement conclu pour une durée indéterminée¹², dont on ignore le contenu et s'il a pris fin avec l'opération Épervier en juillet 2014¹³.

Il est en revanche très probable que la France ait signé avec le Tchad un accord spécifique semblable au « traité de coopération en matière de défense » qu'elle a signé avec le Mali le 16 juillet 2014, juste avant le déclenchement officiel de l'opération Barkhane (1^{er} août 2014). C'est en tout cas ce qu'écrivaient les journalistes Olivier Fourt et Véronique Barral en janvier 2014 :

*« Deux accords ont été signés discrètement en décembre entre la France et le Niger d'une part, et entre la France et le Tchad d'autre part. Le prochain le sera le 20 janvier prochain au Mali. »*¹⁴

Et lorsque le traité avec le Mali a été soumis au Parlement français, en 2016¹⁵, le sénateur Claude Nougéin écrivait que « *la signature d'un nouvel accord de défense du même type [que ceux passés avec le Togo, le*

1 Partenariat de défense avec le Cameroun (2009) : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2012/8/23/MAEJ1229808D/jo/texte>

2 Partenariat de défense avec la Centrafrique (2010) : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2011/9/16/MAEJ1120758D/jo/texte>

3 Partenariat de défense avec les Comores (2010) : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2013/5/27/MAEJ1310308D/jo/texte>

4 Partenariat de défense avec la Côte d'Ivoire (2012) : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2014/12/31/MAEJ1430007D/jo/texte>

5 Partenariat de défense avec Djibouti (2011) : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2014/5/14/MAEJ1407264D/jo/texte>

6 Partenariat de défense avec le Gabon (2010) : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2014/6/12/MAEJ1412097D/jo/texte>

7 Partenariat de défense avec le Sénégal (2012) : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2014/10/7/MAEJ1422290D/jo/texte>

8 Partenariat de défense avec le Togo (2009) : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2011/10/31/MAEJ1124397D/jo/texte>

9 Marielle Debos et Nathaniel Powell, « L'autre pays des "guerres sans fin". Une histoire de la France militaire au Tchad (1960-2016) », *Les Temps Modernes*, 2017/2 (n°693-694), p. 221-266

10 Voir le rapport « *Coopération militaire et policière en FrancAfrique - De l'héritage colonial au partenariat public-privé* », Survie, mars 2018.

11 Accord de coopération militaire technique avec le Tchad (1976) : http://www.senat.fr/leg//1976-1977/i1976_1977_0411.pdf

12 CDEF/DREX, « Opérations en Afrique centrale – Epervier et Boali », *Cahier du Retex*, mars 2008

13 Nous avons posé la question au service de presse de l'état-major des armées, et compléterons cette note en fonction de leur réponse éventuelle.

14 « *Infographie : la France «réarticule» son dispositif militaire au Sahel* », RFI, 8 janvier 2014.

15 Traité de coopération en matière de défense avec le Mali (2014) : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2016/11/21/MAEJ1632438D/jo>

Cameroun, le Gabon, la Centrafrique, les Comores, Djibouti, la Côte d'Ivoire et le Sénégal] est envisagée avec le Tchad »¹⁶.

Surtout, en septembre 2017, la base de données en ligne du ministère des Affaires étrangères indiquait l'existence d'un « **Accord provisoire entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la république du Tchad relatif à la coopération pour la sécurité au Sahel** », signé le 19 juillet 2014 à N'Djamena, pour une durée de 1 an renouvelable par tacite reconduction – comme le montre la saisie d'écran suivante.

MAE Internet : Traités

<http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/cadcgp.ph>

 France Diplomatie

Base des Traités : Notice

4 / 139

Numéro de l'accord **00001374**

Titre de l'accord **Accord provisoire entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la république du Tchad relatif à la coopération pour la sécurité au Sahel**

Descriptif

Signataire(s) français	LE DRIAN Jean-Yves , ministre de la défense
Nature Juridique de l'accord	Accord intergouvernemental
Date de signature par la France	19/07/2014
Type (nombre de parties) de traité	BILATERAL
Etat(s) partie(s) ou organisation(s)	Tchad
Pays d'adoption ou de signature	Tchad
Lieu d'adoption ou de signature	N'Djamena

Procédures

Validité

Conditions d'entrée en vigueur	Article 9 - Le présent accord entre en vigueur à la date de sa signature.
Conditions de durée	Article 9 - Il est conclu pour une durée d'un an, tacitement renouvelable.

Lien pour accéder directement à cette notice <http://www.diplomatie.gouv.fr/traites/affichetraite.do?accord=TRA00001374>

Envoi par courriel [Cliquer ici pour envoyer ce lien par messagerie](#)

4 / 139

Tous droits réservés - Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères - 2017

Mais cet accord (n°00001374), s'il existe bien et qu'il est toujours en vigueur¹⁷, n'est pas accessible dans la base de données du MAE¹⁸. Et il n'a jamais été soumis au Parlement pour approbation.

La présence permanente de l'armée française au Tchad, au titre de l'opération Barkhane depuis août 2014, n'est donc pas encadrée par un accord ou un traité public.

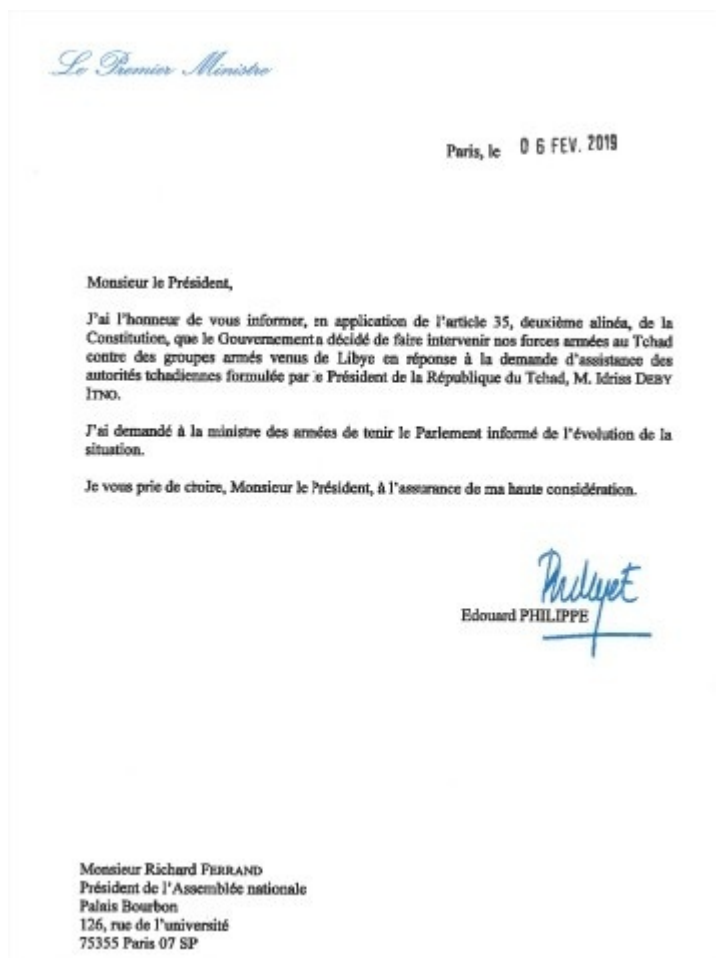
¹⁶ Rapport de M. Nougéin sur le projet de loi autorisant la ratification du traité de coopération en matière de défense avec le Mali (2016), <http://www.senat.fr/rap/15-358/15-3586.html>

¹⁷ Nous avons posé la question au service de presse de l'état-major des armées, et compléterons cette note en fonction de leur réponse éventuelle.

¹⁸ https://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/recherche/mae_internet__traites, consulté le 5 et le 7 février 2019.

LE CADRE LÉGAL FRANCO-FRANÇAIS

Il faut également un cadre légal pour que l'armée française soit autorisée, en France, à se déployer au Tchad au titre d'une opération extérieure. La Constitution prévoit en effet, depuis sa révision en juillet 2008, que « *Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote.* » (art. 35). C'est à ce titre que le Premier ministre a écrit aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, le 6 février, pour les informer du déclenchement de l'opération initiée le 3 février et de la consigne donnée à la ministre des Armées d'en tenir informé le Parlement :



C'est une interprétation minimaliste¹⁹ de cet alinéa de l'article 35... qui ne doit pas faire oublier ce que précise ensuite le même article : « *Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort.* »

Or, comme Survie en a déjà informé les députés en 2015, **la prolongation au-delà de 4 mois de l'opération Barkhane, déclenchée le 1^{er} août 2014, n'a jamais été soumise au Parlement.** Le ministre de la Défense de l'époque, Jean-Yves Le Drian, prétendait alors que l'opération Barkhane, déclenchée en 2014,

¹⁹ En avril 2018, le Premier ministre s'était rendu devant les députés pour débattre 3 jours après les frappes aériennes menées en Syrie, mais pour des frappes qui n'avaient évidemment pas été demandées par le régime en place (voir les débats à l'Assemblée nationale le 16 avril 2018 : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr/2017-2018/20180189.asp#P1234740>)

s'inscrivait dans le prolongement des opérations Serval et Épervier déjà autorisées par le Parlement. Mais cet argumentaire omettait volontairement que l'opération Barkhane couvre cinq pays du Sahel (Serval couvrait le seul Mali, Épervier le Tchad) et que ses objectifs affichés n'ont rien à voir avec les objectifs de l'opération Épervier, menée de 1986... à 2014²⁰.

Depuis décembre 2014, l'opération Barkhane, au titre de laquelle sont positionnées au Tchad les forces françaises qui sont intervenues à partir du 3 février 2019 contre des opposants tchadiens, est donc menée en violation de la Constitution française. Les parlementaires ne se sont malheureusement jamais saisis de cette opportunité de rouvrir le débat sur le rôle de l'armée française au Sahel, comme aujourd'hui au Tchad.

UN SOUTIEN POLITIQUE RÉAFFIRMÉ

LE PRÉTEXTE DE LA « GUERRE CONTRE LE TERRORISME »

La « guerre contre le terrorisme », floue dans ses objectifs et dans ses cibles militaires, est depuis quelques années le prétexte au renouvellement du soutien à Idriss Déby, installé au pouvoir par la France en 1990. Ce dictateur « ami de la France », dénoncé internationalement²¹, s'est repositionné à partir de 2013 comme un maillon central du dispositif d'influence française dans la sous-région, en tant qu'allié zélé de l'intervention Serval au Mali. Il est ainsi revenu au centre du jeu politique franco-africain, quelles que soient les conséquences pour la population, en termes de violations des droits humains (répression violente des manifestations récentes, arrestation des opposants politiques et activistes de la société civile) ou tout simplement de crise socio-économique aiguë. Depuis 2014, les manifestations, grèves et autres mobilisations s'appuyant sur des revendications sociales et politiques se multiplient mais sont étouffées. La détention en février 2017 par l'Agence Nationale de Sécurité pendant quatre jours d'un journaliste pour avoir publié un article critiquant Déby²², ou la disparition d'une vingtaine de militaires lors des élections de 2016 pour avoir voté pour l'opposition sont des exemples banals d'une violence quotidienne. Et si l'extraction de pétrole a rapporté depuis 2003 13 milliards de dollars au Tchad, ce qui correspond à environ 65 % des revenus de l'État, cela n'a nullement bénéficié à la population²³. Au classement onusien selon l'indice de développement humain (IDH), le Tchad a reculé de plus en plus au point de se retrouver en 2017 à la 186^{ème} place sur 189, ne devant que le Soudan du Sud, la Centrafrique et le Niger. Près d'un Tchadien sur deux vit en dessous du seuil de pauvreté.

Le communiqué de l'état-major des armées français du 6 février 2019 affirme que « *le raid de cette colonne armée dans la profondeur du territoire tchadien était de nature à déstabiliser ce pays* », et qualifie l'armée tchadienne de « *partenaire essentiel de la France dans la lutte contre le terrorisme, tant au Mali, au sein de la Minusma, qu'au sein de la force conjointe du G5 Sahel qu'au travers de son engagement contre Boko Haram* ». Ce faisant, et bien qu'en ne désignant pas les opposants ciblés par les frappes comme des « groupes terroristes », l'état-major entretient habilement une dangereuse confusion entre le soutien à la « stabilité » du régime autocratique d'Idriss Déby et la « guerre contre le terrorisme » qui justifie aujourd'hui à la fois la présence de l'armée française au Sahel et la prolongation de l'ingérence française au Tchad. Le régime tchadien utilise la même rhétorique, le ministre des armées affirmant ainsi au micro de RFI (4/02/19)

20 Voir le courrier envoyé aux membres de la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale en juin 2015 : https://survie.org/IMG/pdf/survie_-_lettre_commission_defense_26-06-2015.pdf

21 Voir par exemple le rapport de Jérôme Tubiana et Marielle Debos, « [Deby's Chad, political manipulation at home, military intervention abroad, challenging times ahead](#) », United Institute of peace, 2016

22 Voir « [Un journaliste enlevé, deux autres menacés par l'agence de renseignements tchadienne](#) », Reporters Sans Frontières, 28 février 2017

23 Voir le rapport « [TCHAD S.A : un clan familial corrompu, les milliards de Glencore et la responsabilité de la Suisse](#) », Swiss Aid, juin 2017

que « ce sont des mercenaires et des terroristes qui sont en Libye et qui cherchent à déstabiliser notre pays et donc, la France nous a aidé à neutraliser cette colonne. » Ce n'est pas la première fois que le régime utilise cette terminologie pour désigner opportunément des cibles de l'armée tchadienne. Ainsi, trois mois avant ces frappes, le ministre de la Sécurité déclarait, au sujet d'orpailleurs visés par des bombardements de l'armée tchadienne dans les localités aurifères du Tibesti (dont on ignore le bilan humain) : « Il y a des mercenaires, des terroristes, des esclavagistes, qui ne veulent pas que le gouvernement, l'Etat, mette la main sur ces ressources-là ! » (RFI, 4/11).

UNE OPÉRATION DE SOUTIEN... DE PLUS

Le soutien de la France à Déby est évidemment connu des opposants, et de tous les Tchadiens. Il s'affirme par exemple par le maintien de la coopération militaire avec le régime, même si l'on ignore précisément le nombre de conseillers militaires actuellement détachés par la Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense (DCSD) du ministère des Affaires étrangères : on sait seulement qu'en 2014, ils étaient 14, dont l'un au sein des services de renseignement tchadiens²⁴. Mais le soutien français s'exprime aussi politiquement, en s'en prenant aux responsables de l'opposition²⁵, et diplomatiquement, comme avec la visite récente d'Emmanuel Macron au Tchad, les 22 et 23 décembre dernier, où il a même affirmé que la France allait soutenir l'organisation d'élections législatives (dont la tenue n'avait même pas encore été annoncée par les autorités tchadiennes). Et bien sûr financièrement, le dernier exemple étant un nouveau prêt de 40 millions d'euros octroyé début décembre pour payer les salaires et les retraites des fonctionnaires tchadiens...

Mais avec cette opération de février 2019, et quels qu'en soient le cadre juridique et les justifications officielles, l'armée française est tout simplement intervenue une fois de plus pour soutenir activement Idriss Déby, comme en février 2008²⁶. C'est un acte de soutien éminemment symbolique, puisqu'il envoie un message clair que l'armée française n'hésitera pas à intervenir quand Idriss Déby lui demandera de le débarrasser de groupes rebelles, et évidemment très concret, même si on ignore le bilan humain de ces interventions. Les réactions des partenaires européens tardent d'ailleurs à venir, alors que le contrôle de cette partie du territoire tchadien comporte aussi des enjeux en termes de « gestion des flux migratoires », auxquels l'Union européenne est sensible.

SE POSER LES BONNES QUESTIONS

En France, cette opération de début février a commencé à soulever dans le débat public des questionnements sur le cadre légal dans lequel l'aviation française est intervenue. Contrairement à ce que prétend le gouvernement français, plusieurs points de droit posent problème, sur les conditions de stationnement permanent de l'armée française au Tchad et sur le respect de la Constitution, la prolongation de l'opération Barkhane au-delà de décembre 2014 n'ayant jamais été validée par le Parlement. Mais si c'était au Soudan que l'aviation française était intervenue « à la demande des autorités » pour pilonner une colonne de rebelles menaçant le régime d'Omar el-Bechir, le débat porterait-il sur les conditions légales ou sur le bien-fondé politique d'une telle opération ? Ces questionnements légaux, qui donnent notamment l'occasion aux parlementaires français de se saisir du sujet, doivent surtout être l'occasion de mener enfin un débat politique de fond sur le soutien de l'armée française au régime criminel d'Idriss Déby.

24 Aucune information n'est publiée de façon régulière sur la coopération policière et militaire, on apprend seulement de temps en temps un chiffre, pour un pays, à la faveur d'un rapport parlementaire ou d'une communication d'ambassade. Voir le [rapport « Coopération militaire et policière en FrancAfrique - De l'héritage colonial au partenariat public-privé »](#), Survie, mars 2018

25 Voir « [La France gèle discrètement les comptes de trois opposants africains](#) » *Libération*, 27 janvier 2017

26 Sur l'offensive qui fit vaciller le pouvoir d'Idriss Déby en février 2008, lire « [Une vieille rengaine](#) », *Billets d'Afrique* n°167, mars 2008.