



HAL
open science

L'intervention militaire de la France au Tchad en février 2019

Louis Balmond

► **To cite this version:**

Louis Balmond. L'intervention militaire de la France au Tchad en février 2019. Paix et sécurité européenne et internationale, 2019, 13. halshs-03157896

HAL Id: halshs-03157896

<https://shs.hal.science/halshs-03157896>

Submitted on 20 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'intervention militaire de la France au Tchad en février 2019

Louis Balmond

Professeur émérite à l'Université de Toulon

En février 2019, la France a utilisé au Tchad les moyens aériens de l'Opération Barkhane pour s'opposer à une opération militaire venue du Nord et destinée à renverser le Président Déby. Paris a justifié son intervention par la menace de coup d'Etat contre le pouvoir en place. Cette justification, manifestant une ingérence dans les affaires intérieures du Tchad, s'explique par les intérêts stratégiques fondamentaux en jeu. Le Tchad constitue en effet le principal point d'appui de la France dans la lutte contre les groupes terroristes dans la bande sahélo-saharienne

In February 2019, France used the air assets of Operation Barkhane in Chad to oppose a military operation from the North to overthrow President Déby. Paris justified its intervention by the threat of a coup against the ruling power. This justification, manifesting an interference in the internal affairs of Chad, is explained by the fundamental strategic interests at stake. Chad is in fact the main point of support for France in the fight against terrorist groups in the Sahelo- Saharan zone.

I. Introduction

Le droit international public semble connaître une mauvaise passe. Il est fréquemment ignoré ou écarté. Les manifestations les plus nettes touchent l'emploi de la force dont l'interdiction souffre d'une véritable érosion. Le droit international public n'apparaît plus pour certains Etats comme une nécessité mais comme une contrainte insupportable à la défense de leurs intérêts. Cette dialectique de la soumission au droit international et de la défense des intérêts nationaux avait été mise en évidence par l'ouvrage particulièrement remarqué de G. de Lacharrière consacré à la politique juridique extérieure¹. Selon cet auteur, les intérêts dominants dans les relations internationales sont politiques. Ce sont eux qui dictent leur position aux Etats, position qu'il appartient ensuite au juriste de justifier du point de vue du droit international². R. Kolb a apporté plus récemment des critiques mais surtout des nuances à la théorie présentée par le juriste français³. Il retient l'importance du même mécanisme dialectique que G. de Lacharrière mais il souligne, de plus, que le respect du droit peut s'inscrire parmi les intérêts nationaux, que les hypothèses de mises à l'écart flagrantes du droit international sont finalement peu fréquentes et concentrées sur les questions d'intérêt vital des Etats, et enfin que les Etats et pas seulement les puissances ont des intérêts fondamentaux parmi lesquels peut figurer, selon les circonstances, la défense de la primauté du droit international. Dès lors, les deux politiques juridiques extérieures qu'il distingue n'en font en réalité qu'une, se consacrant aussi bien à la défense des intérêts qu'au respect du droit international selon un équilibre qui est fonction du contexte propre à chaque question. Même

¹ G. de Lacharrière, *La politique juridique extérieure*, Paris, Economica, 1983.

² C'est dans ce sens que l'on peut interpréter, F. Alabrune, *Fondements juridiques de l'intervention militaire française contre Daech en Irak et en Syrie*, *Revue générale de droit international public*, 2016, n° 1, pp. 41-50.

³ R. Kolb, *Réflexions sur les politiques juridiques extérieures*, Paris, Pedone, 2015, 138 p.

un Etat qui prétend ignorer superbement le droit international n'oublie pas d'actionner les règles susceptibles de protéger ses intérêts⁴.

Tous les Etats sont donc ainsi conduits à gérer une possible contradiction entre défense de leurs intérêts nationaux et respect du droit international. Celle-ci est tributaire de leur position internationale et de leur statut, mais également de la nature des intérêts en cause et des règles avec lesquelles il faut en assurer la conciliation. Sur ce plan, la France est un objet d'études privilégié. D'un côté, elle s'affiche historiquement comme un défenseur du droit international, terrain sur lequel elle a quelques titres à faire valoir. De l'autre, elle a dans le même temps des intérêts de puissance avérés dont elle tient un compte scrupuleux lorsque ceux-ci l'exigent. Et, s'il est bien un domaine dans lequel la politique juridique extérieure de la France s'est manifestée, c'est celui des interventions extérieures conduisant à l'emploi de la force armée⁵. En Afrique, terrain privilégié de ses interventions, la politique a pesé le plus souvent fortement sur le droit, conduisant la France à construire des argumentations juridiques élaborées, notamment pour lutter contre le reproche de néo-colonialisme dont elle était (et est encore) accusée. L'opération militaire conduite au Tchad du 3 au 6 février 2019 s'inscrit ainsi dans une longue suite d'opérations militaires sur le continent et en particulier dans ce pays. Sa brièveté et ses modalités font qu'elle a pu passer inaperçue. Elle conduit néanmoins à s'interroger sur le point de savoir si elle constitue une inflexion de la politique juridique française sur la question de la justification de l'emploi de la force armée.

II. L'opération et son contexte

Si, pour les forces armées françaises, intervenir sur le territoire du Tchad n'était pas une nouveauté, tant les conditions même de l'opération que le contexte dans lequel elle s'est déroulée présentent néanmoins d'incontestables particularités.

II.1. Une intervention limitée

L'action militaire de la France a consisté en des frappes de *Mirage 2000* en coordination avec les forces armées tchadiennes contre l'incursion d'une colonne armée venant de Libye en territoire tchadien⁶. La colonne forte d'une cinquantaine de *pickups* a fait l'objet de tirs d'avertissement par l'aviation tchadienne, les 1^{er} et 2 février, puis par les appareils français, le 3 février. Devant son refus de stopper sa progression, la France et le Tchad ont décidé de nouvelles frappes les 5 et 6 février. Appuyés par un drone Reaper, les *Mirage 2000* auraient mis hors de combat une vingtaine de *pickups*⁷. Les informations données par les autorités françaises sont demeurées très laconiques : l'identité exacte de la cible n'a pas été indiquée pas plus que les pertes exactes qu'elle a subies. Les objectifs poursuivis par la France n'ont pas été précisés à l'Assemblée Nationale, ce qu'exige normalement l'article 35§2 de la Constitution. Enfin, la demande formulée par le président Idriss Déby n'a pas été communiquée⁸. Il est toutefois certain, puisqu'ils ont revendiqué leur action, que les

⁴ Les Etats-Unis, hostiles au multilatéralisme, ont su, pour protéger Boeing, trouver dans les règles de l'OMC, les moyens de sanctionner lourdement l'Union européenne à hauteur de 7,5 milliards de dollars, dans le cadre d'un litige sur les aides apportées à Airbus par des Etats membres de l'Union ; décision de l'OMC, 2 octobre 2019, AFP.

⁵ Voir L. Balmond, La pratique récente de l'emploi de la force par la France : entre légalité et légitimité, � mis en ligne le 10 juillet 2015, URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=89>.

⁶ Communiqué de l'Etat Major des Armées, 6 février 2019.

⁷ Lettre du Premier ministre adressée au Président de l'Assemblée Nationale le 6 février 2019 en vertu de l'article 35§2 de la Constitution informant que le Gouvernement avait décidé de faire intervenir nos forces armées au Tchad contre des groupes armés venus de Libye en réponse à la demande d'assistance des autorités tchadiennes formulée par le Président Idriss Déby.

⁸ Contrairement à la demande d'assistance adressée par le président Traore ayant déclenché l'Opération Serval en 2013.

combattants visés relevaient de l'Union des Forces de la Résistance (UFR), groupe d'opposition au président Déby contre lequel la France était déjà intervenue militairement en 2008. L'UFR a aussitôt condamné l'opération, nié toute ingérence de l'étranger et contesté les chiffres donnés par Paris. Le journal « *La Croix* » du 4 février 2019 pouvait alors titrer « La France bombarde une force de l'opposition au Tchad ».

II.2. Un contexte particulier

L'action militaire conduite au Tchad en février 2019 qui s'est bornée à des frappes aériennes limitées dans l'espace et dans le temps⁹ se déroule néanmoins sur le territoire d'un Etat présentant pour la France, un intérêt particulier. De plus, elle s'inscrit désormais dans un contexte régional original que Paris, par son action militaire et diplomatique, a contribué à créer.

II.2.1. La France et le Tchad

Si la France entretient une relation particulière avec le Tchad depuis août 1940 et son ralliement à la France libre à l'initiative du Gouverneur général Eboué, son positionnement en Afrique a été par la suite décisif, conduisant Paris à ne jamais se désintéresser de la situation à Fort-Lamy, devenu la capitale N'Djamena. Le positionnement du Tchad à l'intersection du Maghreb, de l'Afrique nilotique et de l'Afrique noire en a fait, après son accession à l'indépendance, la plaque tournante naturelle de l'action de la France en Afrique dans un environnement particulièrement conflictuel¹⁰. Pour garantir ses intérêts tout en assurant la stabilité du Tchad, Paris a donc été amenée à conduire de multiples opérations militaires. Les unes ont eu pour but de protéger le Tchad, parfois des visées hégémoniques de certains de ses voisins notamment la Libye, toujours de leur instabilité (Soudan, Nigéria). Les autres ont été destinées à maintenir une stabilité au moins relative dans un espace étatique grand comme une fois et demie la France, caractérisé par la diversité ethnique et le clivage religieux, où violence d'Etat et violence contre l'Etat, et par voie de conséquence, coups d'Etat, scandent le processus politique. Et de fait, à cause de la porosité de frontières incertaines posées dans des zones désertiques suivant le principe de l'*uti possidetis*, le national et l'international sont toujours très interdépendants : le combat politique vise en définitive le contrôle de N'Djamena après avoir trouvé des alliés ou refait des forces au-delà des frontières.

II.2.2. La France, le Sahel et le Tchad

La présence militaire de la France au Sahel a connu un changement radical à la suite de l'Opération *Serval* déclenchée par Paris à la demande du président du Mali pour faire face à une attaque de groupes terroristes visant la capitale Bamako¹¹. Cette opération a mobilisé autour de la France un certain nombre de contingents d'Etats africains, parmi lesquels les forces tchadiennes, les plus nombreuses, ont joué un rôle décisif¹². Avec l'opération *Barkhane* déclenchée le 1^{er} août 2014 qui succède à *Serval* achevée le 31 août 2014, la France, face au caractère transfrontière de la menace terroriste dans la bande sahélo-saharienne (BSS), tout en gardant une présence militaire importante, s'efforce de faire évoluer son action dans une

⁹ Elle n'est pas une « opération » et ne porte pas de nom particulier prenant place en réalité dans une opération plus vaste ; voir infra.

¹⁰ Facilitant en particulier des opérations de protection des ressortissants, voir, Ph. Rideau, Les interventions militaires françaises au Tchad, de Manta à Epervier, in L. Balmond (dir.) *Les interventions militaires françaises en Afrique*, Paris, Pedone, 1998, p. 96. |

¹¹ <https://www.defense.gouv.fr/operations/terminees/operation-serval-2013-2014/dossier/presentation-de-l-operation> et M. Traore et L. Balmond, A propos des fondements juridiques de l'opération « Serval », *Chronique des Faits internationaux*, revue générale de droit international public, 2013, n° 1, pp. 147-151.

¹² 2400 soldats intervenant dans les zones où les combats étaient les plus violents avec 150 tués.

logique de partenariat. Destiné à appuyer les forces armées des pays partenaires de la BSS, renforcer la coordination des moyens militaires internationaux et empêcher la reconstitution de zones refuges terroristes dans la région¹³, celui-ci associe la MINUSMA, EUTM Mali mais surtout le G5 Sahel créé en février 2014. Regroupant le Burkina-Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad, il constitue un nouveau cadre de coopération régionale, destiné à coordonner les politiques de développement et de sécurité de ses membres. Plus particulièrement, le G5 Sahel s'est doté, le 2 juillet 2017 d'une force conjointe d'environ 5 000 hommes, permettant de mettre en commun des moyens militaires des Etats membres pour lutter contre la menace terroriste¹⁴.

Dans le dispositif *Barkhane*, et donc indirectement pour le G5 Sahel, la place du Tchad est essentielle. C'est en effet à N'Djamena qu'est installé le poste de commandement interarmées de théâtre des forces françaises, ainsi qu'un des trois points d'appui permanents de l'opération (avec Gao et Niamey) et une partie des moyens aériens. Par ailleurs, deux emprises avec des détachements sont positionnées à Abéché à l'est et à Faya-Largeau au nord. Enfin et surtout, la « performance militaire » tchadienne s'avère très supérieure à celle des autres partenaires de la France dans la région. Elle s'appuie sur un investissement important dans les forces armées, en personnel comme en matériel, et surtout sur des capacités opérationnelles qui ont été démontrées au Mali en 2013 et contre le Groupe Boko Haram, au nord du Cameroun, à la demande du président Paul Biya en 2015. Le Tchad apparaît ainsi « indispensable à la France » dans la région¹⁵.

Comme toutes les actions militaires extérieures de la France, même les plus discrètes, celle-ci a fait l'objet d'interrogations, de la part en particulier d'ONG, critiques à l'égard de la politique africaine de la France¹⁶. Son action était-elle alors conforme au droit international ?

III. Le droit international applicable à l'intervention de la France au Tchad

La justification juridique de l'action militaire de la France fait appel à une notion bien connue : l'intervention sollicitée. Pour autant, lorsque celle-ci se produit à l'occasion d'un conflit interne, des interrogations juridiques apparaissent que la pratique de la France ne permet pas de lever complètement.

III.1. L'intervention armée sollicitée dans un conflit interne

L'intervention armée sollicitée n'est pas réellement discutée en tant qu'exception au principe d'interdiction de l'emploi ou de la menace d'emploi de la force prévu à l'article 2§4 de la Charte¹⁷. Un Etat peut ainsi intervenir militairement sur le territoire d'un autre Etat avec le consentement de celui-ci puisque cette action résulte de l'accord de volonté entre deux sujets du droit international. L'intervention sollicitée conduite sur le territoire d'un Etat victime d'une agression armée peut être assimilée alors à un acte de légitime défense collective telle que celle-ci est prévue par l'article 51 de la Charte. Elle reste néanmoins soumise à des conditions bien connues : une sollicitation valide et librement exprimée, certaine, antérieure à l'opération et le caractère pertinent de l'intervention.

¹³ Ministère des Armées, Opération Barkhane, Dossier de presse.

¹⁴ Sur le G5 Sahel, voir <https://club.bruxelles2.eu/tag/g5-sahel>.

¹⁵ Le Tchad : un hégémon aux pieds d'argile, *Etude Prospective et Stratégique*, 18 mai 2015, GRIP, DGRIS, p. 16.

¹⁶ Telle l'association Survie ; voir Les frappes aériennes françaises au Tchad – Association Survie – <https://survie.org>, 8 février 2019.

¹⁷ Voir au sein d'une littérature particulièrement abondante, l'analyse qui fait le point de la question de O. Corten, *Le droit contre la guerre*, Paris, Pedone, 2008, pp. 391-483.

La question se pose néanmoins en des termes différents si l'intervention est effectuée dans le cadre d'un conflit interne et plus particulièrement d'une guerre civile. Dans ce cas, le pouvoir dans l'Etat est contesté et par là même, l'autorité habilitée à solliciter l'intervention. Intervenir conduit donc à prendre parti entre des forces qui se disputent le pouvoir, nécessairement dès lors, à s'ingérer dans les affaires intérieures d'un Etat. La compatibilité d'une telle action avec les principes du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et du libre choix du système politique est alors posée et le sera, en particulier, lorsque l'intervention extérieure se fait au profit du pouvoir en place. Celui-ci ne manque d'ailleurs jamais de rappeler que cette intervention s'impose lorsqu'un traité d'assistance a été conclu en ce sens entre les deux parties. Face à une doctrine divisée et à une pratique incertaine, la position de l'Institut du Droit International (*Le principe de non-intervention dans les guerres civiles, Résolution du 15 août 2015, Session de Wiesbaden*) retient la neutralité en défendant l'existence d'une obligation d'abstention, qui interdirait l'intervention des Etats tiers aussi bien au profit des autorités que des rebelles. Cette obligation est toutefois très loin d'avoir été respectée. Durant les guerres de décolonisation en particulier, les interventions au côté du gouvernement en place ont suivi ou précédé les interventions en faveur des rebelles.

III.2. La France et l'intervention sollicitée

La position de la France sur la question de l'intervention sollicitée concerne au premier chef l'Afrique, continent sur lequel ce type d'action est le plus souvent déployé. Elle s'est longtemps montrée très fluctuante. La période dite de la « Françafrique »¹⁸ s'est en effet caractérisée par des interventions orientées vers le soutien du pouvoir en place ou au contraire de son renversement, sur la base de fondements juridiques incertains voire fabriqués de toutes pièces¹⁹. Le cas du Tchad est également illustratif, du fait de la fréquence des actions militaires qui y ont été menées par la France. Elle a été amenée à intervenir face à des ingérences extérieures libyennes à la demande des autorités de N'Djamena, devant alors prendre parti entre groupes au pouvoir et groupes soutenus par la Libye. Mais elle a aussi choisi d'agir directement dans des conflits internes en favorisant les autorités au pouvoir ou les rebelles, ce qui l'a conduite parfois à soutenir des régimes sans légitimité, parfois à ne pas répondre au besoin de sécurité intérieure de ses alliés. En définitive, la France a joué un jeu complexe et incertain au rythme des successions au pouvoir de F. Tombalbaye, du général Malloum, de Goukouni Oueddei, d'Hissène Habre et enfin d'Idriss Déby²⁰. Un observateur particulièrement bien placé pourra ainsi distinguer une Opération *Manta* (1983-1984) destinée à stopper une invasion libyenne et une Opération *Epervier* (1990-1997) visant à la stabilité interne du Tchad²¹. Quant au président Idriss Déby, parvenu au pouvoir par les armes en 1990 avec l'aide de la France, il a fait face à plusieurs reprises à des rébellions et à deux reprises, en avril 2006, puis en février 2008, la France lui a apporté son soutien alors que les rebelles étaient parvenus jusqu'à N'Djamena.

Le temps de la françafrique est-il révolu ? C'est ce qu'affirmait à Dakar le président Hollande en octobre 2012. « Les émissaires, les intermédiaires et les officines trouvent désormais porte close à la présidence de la République française comme dans les ministères » et le président actuel s'est placé sur la même ligne. Il est vrai que la fin de la guerre froide et la réglementation du financement des partis politiques ont porté un coup sérieux à ce système. Il reste que les intérêts économiques de la France et de ses multinationales comme Areva et

¹⁸ F.-X. Verschave, *La Françafrique, le plus long scandale de la République*, Paris, Stock.

¹⁹ Le cas emblématique en sera l'intervention armée ayant abouti à la destitution de l'Empereur Bokassa en Centrafrique en 1979 ; voir. L. Balmond, Les interventions militaires françaises en Afrique : de l'intervention au désengagement, *ARES*, n°43, XVII-3, 1999, pp. 33-44.

²⁰ Voir sur cette question les analyses très éclairantes de M.-T. Bangoura, *Violence politique et conflits en Afrique : le cas du Tchad*, Paris, L'Harmattan, 2005, notamment, pp. 276-291.

²¹ Ph. Rideau, *op. cit.*, p. 96.

Total en Afrique demeurent considérables et que ses intérêts stratégiques n'ont pas disparu mais évolué. Elle demeure en effet un des rares acteurs majeurs à s'impliquer militairement sur le continent pour conduire des interventions à finalité humanitaire avec l'aval du Conseil de sécurité²². Par ailleurs, c'est aussi en Afrique qu'elle mène, avec des moyens militaires importants, la lutte contre le terrorisme, afin d'éviter que se constitue un espace hors de tout contrôle de nature à permettre aux groupes djihadistes de développer leur capacité d'agir contre les personnes et les intérêts français et européens en Afrique et en métropole. Dans les deux hypothèses, Opérations *Sangaris* et *Serval*, la France s'est attachée à agir au plus près du respect du droit sans méconnaître ses intérêts. Peut-on penser qu'elle est parvenue à conserver le même équilibre lors de son intervention au Tchad ?

IV. La justification juridique par la France de l'action militaire au Tchad en février 2019

Dans un premier temps, les autorités militaires françaises ont justifié l'action menée au Tchad par une ingérence armée venant de l'étranger, suscitant des interrogations sur l'existence d'un accord entre les deux Etats destiné à répondre à cette situation. Trois jours après cependant était invoquée la nécessité de s'opposer à un coup d'Etat.

IV.1. La riposte à une intervention armée extérieure

Selon le Premier ministre, la France est intervenue à la demande du président tchadien contre une action militaire conduite par « des groupes armés venant de Libye ». Si le consentement des autorités tchadiennes peut être acquis même en l'absence de sa formalisation dans un acte écrit, la question se pose néanmoins de l'origine de l'action armée à laquelle la France a décidé de s'opposer. S'il s'avère que les « groupes armés » dont il est question sont des forces relevant d'un Etat étranger ou qu'elles ont agi pour le compte ou sur ordre de celui-ci, Paris ne s'est pas mêlé d'un conflit interne mais a assisté la riposte à une agression s'inscrivant dans un rapport interétatique. Le Tchad se trouvait donc en situation de légitime défense au sens de l'article 51 et pouvait faire appel à un Etat tiers au nom de la légitime défense collective. L'analyse de l'incursion armée combattue par la France est cependant plus complexe. On notera d'abord que la situation que connaît la Libye rend très peu crédible la thèse d'un pouvoir (lequel ?) libyen décidant ou soutenant une intervention militaire contre son voisin. Au contraire, il semblerait que la tentative de reconquête du sud libyen par les forces du général Haftar (qui est soutenu par la France) ait forcé les rebelles à passer la frontière du Tchad, se retrouvant ainsi face aux forces gouvernementales puis aux forces françaises. C'est donc plutôt la thèse d'un Etat encore défaillant qui s'impose avec ses conséquences : la création d'une zone sans maître où des groupes armés divers peuvent se replier et reprendre des forces avant de nouvelles actions²³. L'histoire récente du Tchad confirme ce scénario classique de groupes s'opposant au pouvoir central de N'Djamena qui s'arment et nouent des alliances dans les Etats limitrophes avant de tenter de s'emparer de la capitale par les armes. En d'autres termes, la guerre civile n'est jamais exempte d'une dimension internationale conduisant l'Etat attaqué à faire valoir cette ingérence des tiers pour solliciter l'appui de ses soutiens.

Il apparaît ainsi que les groupes venant du sud de la Libye visés par la France, relèvent de l'Union des Forces de la Résistance (UFR), des opposants voulant prendre le pouvoir à

²² C'est le cas de l'Opération Sangaris en République Centrafricaine (5 décembre 2013 - 31 octobre 2016) lancée sur la base de la résolution 2127 du Conseil de Sécurité des Nations Unies du 5 décembre 2013.

²³ On notera au passage que les forces françaises sont donc intervenues du fait d'une situation que la diplomatie française et l'intervention militaire sur laquelle elle a débouché, ont contribué de manière décisive à créer !

N'Djamena par la force, comme l'avait fait avant eux Idriss Déby. Appartenant à l'ethnie du président, les Bideyat, apparentés aux Zaghawa, dirigés par un cousin du Chef de l'Etat, les membres de l'UFR étaient donc proches du pouvoir jusqu'à la rupture en 2004. Tout semble indiquer que l'on était en présence au Tchad d'une énième tentative de prise du pouvoir par la force mettant aux prises des groupes successivement alliés et ennemis au gré de leurs intérêts.

IV.2. La mise en œuvre d'un accord international entre la France et le Tchad

La question a été soulevée également de l'existence d'un traité de défense entre la France et le Tchad permettant notamment le recours aux forces de l'opération *Barkhane*. En l'absence d'un tel accord, il était possible de douter de l'existence d'une base légale à l'intervention de Paris. Sur le premier point, on notera néanmoins que la légalité d'une intervention consentie n'exige pas un traité formel entre les parties mais un accord de volonté valide, quelle que soit par ailleurs la forme de son expression. Cette souplesse se justifie par la nécessité de répondre le plus souvent à des situations d'urgence : celles-ci ont pu être couvertes à l'avance par un traité mais ce n'est pas toujours le cas. Dès lors, l'expression d'une volonté libre par l'autorité compétente à laquelle il est répondu positivement vaut engagement de la part des deux parties. Y avait-il pour autant entre la France et le Tchad un accord susceptible d'éclairer la situation en indiquant dans quels buts les forces françaises pouvaient intervenir ? Force est de constater, à partir des inventaires qui ont été tentés²⁴, qu'il est particulièrement difficile d'y voir clair. L'accord de défense existant entre les deux Etats n'a pas été renouvelé en 1975. La France a en revanche signé avec le Tchad un « Accord de coopération militaire technique » en 1976, prévoyant la mise à disposition de militaires français « pour l'organisation et l'instruction des forces armées du Tchad » (art. 1). Le site internet du ministère des Armées faisait par ailleurs état, en septembre 2017, 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 pour une durée de 1 an renouvelable par tacite reconduction. Proche du traité de coopération en matière de défense signé avec le Mali, le 16 juillet 2014, la conclusion de cet accord se serait imposée logiquement du fait des changements entraînés par le déclenchement, le 1^{er} août 2014, de l'Opération *Barkhane*. Or, celle-ci n'a pu avoir que des incidences directes sur l'opération *Epervier*, déclenchée en février 1986, et qui fondait jusque-là le statut des forces françaises présentes au Tchad. Il apparaît en effet qu'*Epervier* a conservé le statut d'OPEX depuis 1986, faute de nouvel accord de défense avec le Tchad, mais elle constitue également un prépositionnement de forces pouvant intervenir sur l'ensemble de la zone sahélo-saharienne. C'est le cas en particulier des moyens aériens, notamment des *Mirage 2000* stationnés à N'Djamena. De ce fait, et comme ce doit être le cas pour les autres Etats membres du G5 Sahel, il était nécessaire de passer des accords sur le stationnement des forces françaises (*SOFA pour Standing Of Force Agreement*). Un protocole additionnel à l'accord de 1976 relatif au stationnement des troupes françaises de l'opération *Épervier* aurait été signé le 7 avril 1990 et modifié par un protocole du 10 juin 1998. Néanmoins, s'il a pris fin avec le début de l'opération *Barkhane* en 2014 il « existe forcément un accord franco-tchadien régissant les modalités de stationnement des forces françaises au Tchad »²⁵ d'autant qu'il doit régler en priorité les questions de responsabilité et de compétence juridictionnelle.

²⁴ Par exemple par l'ONG Survie, association créée en 1984 qui dénonce toutes les formes d'intervention néocoloniale française en Afrique et milite pour une refonte réelle de la politique étrangère de la France en Afrique, https://survie.org/IMG/pdf/survie_note_cadre_legal_frappes_au_tchad_8fevrier_2019.pdf ; voir aussi <http://lignesdedefense.blogs.ouest-france.fr/archive/2019/02/08/la-france-au-tchad-quel-cadre-a-l-intervention-contre-les-gr-20023.html>.

²⁵ <http://lignesdedefense.blogs.ouest-france.fr/>, *op. cit.*

Si l'opacité confine ici à la confusion, deux points peuvent être considérés comme acquis. D'une part, même en l'absence d'un accord préalable entre les deux parties, la légalité d'une intervention sollicitée ne peut être contestée pour autant qu'elle résulte d'un accord de volonté valable. Les circonstances et l'urgence doivent permettre en effet d'assister un Etat ami sans qu'un traité ait été préalablement conclu. D'autre part, l'Etat intervenant peut alors engager tous les types de forces à sa disposition pour atteindre l'objectif qui lui est fixé par la demande²⁶. Dans ce cas, les autorités françaises auraient même pu utiliser des forces basées en métropole, mais elles ont choisi de recourir, pour des raisons opérationnelles évidentes, aux moyens aériens de la force Barkhane présents à N'Djamena, présence reposant nécessairement sur un SOFA... mais non rendu public !

IV.3. La riposte à un coup d'Etat à N'Djamena

Les autorités françaises ont assez rapidement perçu les limites d'une argumentation fondée sur une agression armée dont aurait été victime le Tchad. Dès le 12 février, le Ministre français des Affaires étrangères et de l'Europe, J.-Y. Le Drian l'affirmait sans ambages lors de la séance des questions d'actualité à l'Assemblée nationale : « La France est intervenue militairement au Tchad pour éviter un coup d'Etat »²⁷. Une telle argumentation, beaucoup plus proche de la réalité comme on l'a vu, conduisait néanmoins à admettre que la France s'était immiscée militairement dans les affaires intérieures d'un Etat souverain, intervenant pour défendre un pouvoir que ses opposants, cibles des frappes françaises, mais aussi des ONG, qualifient de dictatorial. Le droit international tend, on l'a vu, à considérer ce comportement, rappelant les fâcheuses méthodes de la francAfrique, comme illégal. Il s'avère cependant que ce sont, comme toujours, des considérations stratégiques qui ont été décisives dans la volonté d'éviter « un coup d'Etat », même si l'on peut s'interroger sur leur pérennité.

V. Les intérêts stratégiques justifiant l'action de la France et leur limite

Le Tchad présente pour la France, outre des intérêts économiques et politiques néanmoins aléatoires, un intérêt stratégique qui, lui, ne peut être négligé. Pour autant, rien n'assure que le contexte régional ne serait pas de nature à faire évoluer non pas la relation de la France avec le Tchad, mais celle existant avec le pouvoir en place à N'Djamena.

V.1. Le rôle stratégique du Tchad pour la France

La France, très présente dans le pays depuis son indépendance, a choisi de faire du Tchad son point d'appui au Sahel dans sa lutte contre les groupes terroristes. Cela s'explique par sa position géographique, les capacités de ses forces armées et l'appui apporté à la France dans la lutte contre le terrorisme depuis l'Opération *Serval*. Le président Idriss Déby a su capitaliser sur cette action et sur la rhétorique anti-terroriste : c'est bien à N'Djamena que se trouve le commandement de l'opération *Barkhane*. L'action de la France dans la région ne peut donc se passer d'un Tchad sûr et stable et l'Union européenne y a intérêt tout autant, face au casse-tête de la gestion des flux migratoires. La jeune histoire politique de l'Etat tchadien enseigne que le maintien de cette stabilité, faute d'alternance politique se déroulant dans des conditions organisées, exige le soutien des dirigeants en place pour autant qu'ils appuient l'action de la France. Paris joue actuellement la carte Idriss Déby dont le pouvoir a été sauvé à

²⁶ La question du *jus ad bellum* est en effet réglée par le consentement valable ; il doit par contre naturellement, dans l'emploi de la force armée, respecter les règles du *jus in bello* qui s'imposent à lui.

²⁷ Question posée par M. J.-M. Clément, Groupe Libertés et Territoires.

plusieurs reprises par la coopération militaire française. En l'état, la France doit donc « soutenir Idriss Déby coûte que coûte »²⁸.

V.2. Les modalités de la relation de la France avec le Tchad sont-elles pérennes ?

La stratégie conduite à l'égard du pouvoir à N'Djamena est soumise à une série de facteurs qui peuvent la fragiliser. Elle est d'abord tributaire de l'évolution de l'opération *Barkhane* et du succès éventuel qu'elle rencontrera dans la stabilisation de la région face aux groupes terroristes. L'objectif poursuivi consiste à ramener, grâce à l'action des forces françaises, la menace terroriste à un niveau tel que la sécurité au Sahel puisse être assurée par l'action conjointe des Etats du G5. La Force conjointe permettrait alors un désengagement au moins relatif de la France²⁹. Selon les observateurs et notamment les militaires, cet objectif est cependant loin d'être atteint du fait de deux difficultés majeures. D'une part, les terroristes ont changé leur mode opératoire : ils sont devenus plus mobiles en utilisant des motos et ont élargi la zone des combats vers l'est du Mali et surtout vers le nord du Burkina Faso³⁰. D'autre part, ils développent désormais une stratégie du « terrorisme communautaire »³¹ en instrumentalisant les tensions anciennes et les conflits pour les ressources naturelles qui font que les violences intercommunautaires deviennent le risque majeur. Pour la France, le spectre de l'enlèvement se profile dans un Mali devenu « notre Afghanistan de proximité »³². Dans le même temps en effet, la montée en puissance du G5 Sahel et surtout de sa force conjointe, dont l'Organisation des Nations Unies déclare pudiquement qu'elle n'est pas encore opérationnelle, tarde beaucoup à manifester ses effets³³. Si pour les chefs d'Etat du G5, la force conjointe n'est pas en capacité de prendre la relève des forces françaises, cela s'explique avant tout par l'insuffisance d'un financement international promis mais qui se fait attendre. D'autres raisons doivent cependant être avancées. Le manque de combativité des forces africaines (hormis les forces tchadiennes) est souvent évoqué mais il trouve en partie son explication dans une volonté politique incertaine de dirigeants affaiblis par des conflits internes, qui pour autant ne résultent pas tous de l'action de groupes terroristes³⁴.

Une telle situation pour le moins incertaine ne risque-t-elle pas, alors, de conduire la France à avancer le retrait progressif d'une opération particulièrement lourde pour elle, humainement et financièrement, voire de procéder à son reformatage ? Il est certain qu'une telle démarche ne resterait pas sans conséquences directes sur ses relations avec les Etats africains et singulièrement avec le Tchad, c'est-à-dire avec le pouvoir en place à N'Djamena. Or, celui-ci fait l'objet de multiples critiques : les ONG et l'opposition présente à Paris, dénoncent la corruption, le népotisme et les violations des droits de l'homme. De plus, sur le plan international africain, la France ne peut rester insensible au fait que le Tchad a suscité la méfiance de ses partenaires en se dotant d'une stratégie destinée à garantir son influence

²⁸ M. Debois Que fait l'armée française au Tchad ? *Libération*, 8 février 2019.

²⁹ Comme le soulignait le général Brethous, ancien commandant de *Barkhane*, « Un jour ou l'autre l'opération *Barkhane* s'achèvera. Nous sommes probablement là pour quelques mois ou quelques années, et au fur et à mesure, *Barkhane* petit à petit laissera la place à une autonomie de ces pays. »

³⁰ Voir en ce sens, A. Antil, L'extension du terrorisme au Sahel, tentative d'épuisement d'une mécanique infernale, *Annuaire RAMSES 2020*, pp. 254-257.

³¹ M. Savadogo cité par, B. Tessier, Reuters, 1/08/2019.

³² J.-C. Cousseran, ancien chef de la DGSE, cité par J. Dastry, Les deux ans d'un Titanic diplomatique, <https://www.les-crises.fr/les-deux-ans-dun-titanic-diplomatique-par-jean-daspry/>.

³³ Comme le souligne A. Anti, G5-Sahel, combien de divisions ?, une entente prometteuse et limitée, *Annuaire RAMSES 2019*, pp. 244-247.

³⁴ Le Mali par exemple connaît ainsi une forme de balkanisation, le nord échappant de plus en plus au contrôle du pouvoir central, et l'insécurité qui y règne menaçant la sécurité des Etats voisins, notamment le Niger.

régionale³⁵ et en utilisant la projection de ses forces pour défendre cette stratégie³⁶. Le soutien de Paris à Idriss Déby n'est donc pas garanti sans réserve sur le long terme. On rappellera que la France a longtemps défendu fermement le pouvoir du président Hissène Habré qui apparaissait capable de s'opposer, avec le soutien des occidentaux, aux visées expansionnistes du colonel Kadhafi. Elle l'a pourtant abandonné ensuite lorsqu'il a dû faire face à une forte opposition armée l'accusant, comme les ONG, de violations graves des droits de l'homme et que la France a jugé disposer d'une solution de rechange³⁷. Que peut-on présager à l'égard d'un régime qu'un député qualifiait de plus grande dictature du continent ?

Le risque d'une déstabilisation du point d'appui tchadien a sans doute été perçu par le Président de la République française puisque lors de sa visite en décembre 2018, il a insisté à la fois sur la coopération militaire et sur la gouvernance politique³⁸. Le président français a, d'une part, souligné « l'excellence de la coopération sécuritaire entre Paris et Ndjamena ». Cela s'est concrétisé par la signature, une fois de plus dans la plus grande discrétion, de six accords bilatéraux de coopération militaire en septembre 2019³⁹. Ils visent à moderniser et former les forces de sécurité tchadiennes durant les trois prochaines années. Au titre de 2019, 2,7 millions d'euros seront destinés à l'organisation des forces de sécurité tchadienne, la structuration du renseignement militaire, la logistique et la maintenance ou encore la formation des jeunes cadres, mais aussi au soutien à la Garde nomade mobile chargée d'assurer la sécurité aux confins de la Libye. D'autre part, le président français s'est engagé à poursuivre le soutien économique à N'Djamena, notamment pour renforcer la sécurité autour du lac Tchad face à la menace de Boko Haram grâce à des fonds débloqués également par l'Union européenne. En contrepartie, si le président français n'a pas souhaité rencontrer l'opposition, il s'est félicité des élections législatives qui devaient se tenir en mai 2019, afin de « permettre l'émergence d'une forme démocratique indispensable aux bons équilibres et à la bonne gouvernance du pays ».

Si « la France est décidée à accompagner les réformes indispensables, les échéances à venir », elle n'est pas pour autant liée et Idriss Déby l'a fort bien perçu, développant ses relations avec les Etats du Golfe, notamment les Emirats Arabes Unis et le Qatar pour faire face à une situation économique politique et sécuritaire difficile. « Jeune Afrique » titrait le 16 septembre 2019 : « Tchad : pour que la digue ne cède pas » et avertissait : « Si l'on n'y prend pas garde, le Tchad pourrait bientôt ne plus être cet “îlot de stabilité dans une région de crises” qu'il se fait fort de rester depuis des années. Les signes d'un débordement de ces crises venant des pays voisins sont en effet perceptibles, aussi bien aux frontières qu'à l'intérieur du pays ». Et en effet, les élections législatives prévues en mai 2019 n'ont pas eu lieu. Elles se dérouleront au mieux au premier semestre 2020, l'état d'urgence ayant été prononcé le 20 août 2019 et prorogé pour quatre mois, le 10 septembre, dans trois provinces (Sila et Ouaddaï dans l'est, Tibesti dans le nord).

La France, fortement intéressée par le Tchad plus que par celui qui le gouverne, pourrait être tentée de lui redonner une stabilité au moins momentanée, en favorisant l'arrivée d'un nouveau pouvoir plus fort, plus fréquentable politiquement, mais toujours apte à jouer le rôle qu'elle lui assigne dans la région.

³⁵ Le Tchad, un hégémon aux pieds d'argile ? *op. cit.*, p. 11.

³⁶ Notamment en RCA en 2014 où les forces tchadiennes ont été accusées de partialité en soutenant les rebelles de la Seleka alors qu'elles intervenaient dans le cadre d'une opération décidée, par le Conseil de sécurité pour assurer la protection des civils.

³⁷ Il sera d'ailleurs par la suite condamné en appel, à Dakar, le 27 avril 2017 pour crimes contre l'humanité par les Chambres africaines extraordinaires, à la prison à vie.

³⁸ Conférence de presse commune des présidents Idriss Déby et Emmanuel Macron, RFI, 23 décembre 2018.

³⁹ RFI, 5 octobre 2019.

VI. Conclusion

À la question de savoir si l'intervention de la France au Tchad en février 2019 traduit au moins une inflexion de sa politique juridique extérieure dans le domaine du recours à la force, on aura donc tendance à répondre de manière positive. C'est bien la crainte du « coup d'Etat » évoqué par le ministre des Affaires étrangères et de l'Europe et, par voie de conséquence, la déstabilisation du Tchad qui a conduit la France à intervenir dans les affaires intérieures d'un Etat souverain. Elle a ainsi choisi de privilégier ses intérêts politiques plutôt que le respect du droit international qui aurait dû la conduire à rester neutre. Il reste néanmoins qu'elle peut arguer du fait que le droit qui régit les interventions dans les situations de guerre civile demeure particulièrement incertain et qu'il est impossible de voir émerger une règle coutumière sûre émanant de la pratique des Etats. Par ailleurs, la France peut faire état, dans ce cas d'espèce, de la défense d'intérêts qui ne sont pas purement nationaux et qui viennent également en balance avec l'exigence de respect du droit international. En effet, l'opération, si elle n'a pas été conduite contre des terroristes, apparaît néanmoins liée de manière évidente, quoique indirecte, au combat contre les groupes terroristes au Sahel, pour lequel le Tchad est un partenaire indispensable. Protéger la stabilité du Tchad, ce n'est donc pas seulement, pour la France, sauvegarder son intérêt de maintenir le pouvoir d'Idriss Déby, mais surtout garantir que sa propre contribution à l'action de la Communauté internationale au Sahel, sera efficace⁴⁰. On mesure ainsi l'importance de l'argument de la lutte contre le terrorisme international dans la justification de l'emploi de la force par les Etats et singulièrement par la France⁴¹ : il tend à inscrire la politique juridique d'un Etat dans une légitimité dans laquelle la légalité a souvent tendance à « s'enliser »⁴².

La question comporte également une dimension interne loin d'être négligeable. Si des interrogations sont apparues, c'est aussi du fait de l'opacité qui entoure les engagements militaires extérieurs des forces françaises en Afrique et par l'impression de désordre qui s'en dégage. Elles font naître une suspicion quant à la légalité voire à la légitimité de l'action de la France qui ne peut être combattue qu'en renforçant le droit d'information et le pouvoir de contrôle de la Représentation nationale. Comme le constatait en effet le 17 avril 2018 le Président de la Commission des affaires étrangères de la défense et des forces armées de l'Assemblée Nationale dans une communication sur la Mission Barkhane-G5 Sahel (dont la France a fait dépendre l'action menée en février 2019 au Tchad), « Le Parlement n'a pas été consulté sur cette "régionalisation" de Serval » et la Commission « regrette que l'article 35 de la Constitution n'ait pas été plus rigoureusement appliqué ». L'invocation du secret-défense ne saurait justifier, de manière générale, une telle attitude qui s'avère en définitive préjudiciable à la position de la France.

⁴⁰ Contribution dont l'importance est relevée systématiquement dans les résolutions du Conseil de sécurité ; voir par exemple S/RES/2480 (du 28 juin 2019).

⁴¹ Voir en ce sens, L. Balmond, *La pratique récente...*, *op. cit.*

⁴² Pour reprendre le mot d'A. Tanzi à propos de l'action du Conseil de sécurité, *La sécurité collective entre légalité et légitimité* in M. Arcari et L. Balmond (dir.), *La sécurité collective entre légalité et défis à la légalité*, Milan Giuffrè, 2008, p. 4.