



RUSSIE – AGRESSION CONTRE L’UKRAINE

Boycott sportif de la Russie

Franck Latty

► To cite this version:

Franck Latty. RUSSIE – AGRESSION CONTRE L’UKRAINE Boycott sportif de la Russie. Revue générale de droit international public, 2022, 3, pp.550-555. halshs-03974767

HAL Id: halshs-03974767

<https://shs.hal.science/halshs-03974767>

Submitted on 7 Mar 2023

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.

CHRONIQUE DES FAITS INTERNATIONAUX

Sous la direction de
Thibaut FLEURY GRAFF

RUSSIE – AGRESSION CONTRE L’UKRAINE

Boycott sportif de la Russie

2022/3.45 – L’arme du boycott trouve dans le champ du sport des voies d’expression de diverses natures, qui soulèvent des questions de droit international elles-mêmes très variées. Au boycott « diplomatique » des Jeux olympiques (JO) d’hiver de Beijing par certains Etats afin de protester contre les violations des droits humains en Chine (voir cette chronique, n° 2022/2.21), a succédé ce qui s’apparente à un boycott sportif de la Russie en réponse à l’agression armée contre l’Ukraine, déclenchée par Vladimir Poutine le 24 février 2022, soit à peine quatre jours après la clôture des JO et une semaine avant l’ouverture des Jeux paralympiques.

Les mesures prises, qui conduisent à un isolement sportif de la Russie (et, dans les mêmes conditions, du Belarus – les propos ci-après lui sont *mutatis mutandis* transposables) présentent un caractère inédit à divers égards. Communément présentées comme des « sanctions sportives », elles intéressent le droit international public en ce qu’elles répondent à la violation d’une de ses normes les plus fondamentales : la prohibition de l’agression. Elles produisent néanmoins des effets dans d’autres ordres juridiques, et en premier lieu au sein de l’ordre juridique sportif où leur qualification en tant que « sanction » est elle-même l’objet d’un débat juridique.

*****551*****

I. Panorama des réponses sportives à l’agression russe. Le déclenchement des opérations militaires russes contre l’Ukraine a suscité une vague d’émotion et entraîné de vives réactions, y compris de la part du monde du sport. De la base (les sportifs) au sommet (les organisations sportives internationales), un mouvement de protestation s’est spontanément formé.

A la base, de nombreuses équipes ou athlètes ont fait savoir qu’ils boycotteraient toute compétition sur le territoire russe ou accueillant des compétiteurs russes. Les fédérations suédoise, polonaise et tchèque de football ont notamment annoncé refuser d’affronter l’équipe russe lors des matchs de qualification de la Coupe du monde de la FIFA 2022. Au sommet, le Comité international olympique a réagi avec une réactivité et une fermeté plutôt inhabituelles pour la discrète diplomatie olympique, en « condamn[ant] fermement », dès le 24 février, la « violation de la Trêve olympique » par le gouvernement de la Fédération de Russie. Dès le lendemain, le CIO a incité les fédérations sportives internationales à déplacer ou annuler leurs manifestations programmées en Russie. Dans ce prolongement, le CIO a adopté le 28 février une série de recommandations à destination du mouvement sportif. Tentant de surmonter le « dilemme » découlant du fait, d’une part, qu’il se refuse par équité « de punir des athlètes pour des décisions prises par leur gouvernement » et, d’autre part, que « de nombreux athlètes ukrainiens sont dans l’impossibilité de [prendre part aux compétitions] en raison des attaques menées contre leur pays », le CIO a incité les fédérations internationales et les organisateurs de compétitions sportives à « ne pas inviter ni autoriser la participation d’athlètes et d’officiels russes [...] aux compétitions internationales », et lorsque c’est impossible à faire en sorte que

les noms et couleurs de la Russie n’apparaissent pas (les communiqués des 24, 25 et 28 février 2022, en ligne sur [www.olympics.com]).

Dans cette veine, la plupart des fédérations internationales ont renoncé à l’organisation d’événements sportifs en Russie (ex. : annulation de tous les tournois sanctionnés par la Fédération internationale de badminton ; retrait de toutes les compétitions inscrites au calendrier de la Fédération équestre internationale), et décidé de ne pas permettre la participation d’athlètes ou d’officiels russes aux compétitions internationales (ex. : suspension de tous les clubs de football et toutes les équipes russes par l’UEFA et la FIFA ; interdiction de participation des athlètes russes aux compétitions internationales de patinage), ou à défaut de faire en sorte qu’ils n’apparaissent pas comme concourant pour la Russie et qu’aucun symbole national ne soit visible (solution retenue par les fédérations internationales de tennis ou de judo, par exemple). Cette dernière solution a été mise en œuvre par la Fédération française de tennis, qui a permis la participation de joueurs russes « neutralisés » au tournoi de Roland-Garros (« Pas de drapeau, pas d’hymne », *L’Equipe*, 29 avril 2022), quand de son côté le All England Club, suivant les positions fortes du gouvernement britannique, leur a interdit la participation au tournoi de Wimbledon : « Dans les circonstances d’une agression militaire injustifiée et sans précédent, il serait inacceptable que le régime russe tire le moindre bénéfice de la participation de joueurs russes » (communiqué officiel, cité in « Wimbledon ferme la porte », *L’Equipe*, 21 avril 2022). La Fédération internationale de tennis a par ailleurs suspendu la fédération russe (à l’instar des fédérations internationales de rugby ou de bobsleigh, entre autres, mais contrairement à la FIFA ou à l’UEFA qui n’ont pas suspendu la fédération russe de football), ce qui a eu pour effet immédiat de la priver de participation à la Coupe Davis.

*****552*****

Parmi les effets les plus spectaculaires de ces mesures, on peut encore relever la non-participation des athlètes russes aux Jeux paralympiques de Beijing, le retrait de l’organisation du Mondial de volley-ball initialement prévu en Russie à l’été 2022, l’exclusion de la sélection russe des barrages de la Coupe du monde de la FIFA de 2022, la délocalisation au stade de France de la finale de la Ligue des champions initialement prévue à Saint-Petersbourg etc. A titre plus anecdotique, Vladimir Poutine s’est vu retirer les distinctions honorifiques dont il avait été gratifié par le CIO (« Ordre olympique ») et les fédérations internationales de judo (président honoraire et ambassadeur), de taekwondo (ceinture noire honoraire 9^e dan) et de natation (« Ordre de la FINA »). De rares fédérations internationales ont été jusqu’à suspendre les élus russes au sein de leurs organes (ex. : fédérations internationales de canoë et automobile). A l’inverse, les membres russes du CIO n’ont pas été inquiétés.

En ce qui concerne la régulation transnationale du travail dans le domaine du football, il faut encore relever que la FIFA a modifié à titre temporaire son Règlement sur le statut et le transfert des joueurs afin de tirer les conséquences de la guerre, en assouplissant ses règles en matière de stabilité contractuelle, notamment en permettant aux joueurs sous contrat en Russie ou en Ukraine de changer de club sans pénalité.

Dans un autre registre, on signalera la rupture de contrats impliquant une partie russe (ex. : les contrats de sponsoring liant Adidas et la fédération russe de football, l’UEFA et Gazprom, ou le club anglais Manchester United et Aeroflot). Les mesures prises par les Etats à l’encontre des « oligarques russes » sont par ailleurs lourdes de conséquences pour les clubs de football dans lesquels ils ont investi. Ainsi le club de Chelsea possédé par Roman Abramovitch, dont les avoirs ont été gelés, a-t-il été soumis à une licence spéciale du gouvernement britannique,

qui autorise le club à poursuivre la compétition mais ne lui permet pas de réaliser des bénéfices, sans exclure par ailleurs la vente du club – vente annoncée en mai 2022.

II. Aspects de droit international public. Au moment du déclenchement de l’agression de l’Ukraine, le sport russe était déjà l’objet d’une batterie de sanctions adoptées dans le contexte du dopage d’Etat organisé par les autorités russes. Ainsi, les symboles nationaux russes (drapeau, hymne) étaient déjà proscrits de nombreuses manifestations sportives. Il s’agissait néanmoins de sanctions sportives adoptées en réponse à des comportements attentatoires à l’intégrité du sport, et non à la violation d’une norme de droit international public.

Les mesures prises après le 24 février 2022 sont d’un tout autre acabit. Elles témoignent d’une réaction « à l’unisson » des Etats et du monde du sport, en premier lieu les organisations sportives internationales, à la suite d’une agression armée déclenchée par un Etat. Le boycott sportif de la Russie accompagne en effet les nombreuses condamnations et les sanctions prises par les Etats, par l’Union européenne et certaines organisations internationales publiques, dans le but d’infléchir le cours de la guerre d’agression. Trente-sept Etats ont d’ailleurs manifesté leur « soutien à la position des organisations sportives internationales », à travers une déclaration commune de leurs ministres des sports (déclaration mise en ligne le 10 mars sur le site du ministère français des sports). Une deuxième déclaration émanant de trente-cinq ministres des sports a été adoptée le 5 juillet 2022 qui, tout en reconnaissant l’autonomie des organisations sportives, n’en réaffirme pas moins la position des gouvernements en faveur de la suspension des organisations sportives russes et des individus liés à l’Etat russe, de telles restrictions ***553*** devant rester en vigueur « jusqu’à ce que la coopération dans le cadre de l’ordre international fondé sur des règles soit redevenue possible » (Deuxième déclaration sur la guerre de la Russie contre l’Ukraine et le sport international).

De leur côté, les organisations sportives n’ont pas hésité à réprouber formellement le comportement de la Russie, à l’exemple du CIO, de World Rugby qui a « condamn[é] fermement l’utilisation de la force militaire en Ukraine » (communiqué du 25 février 2022) ou de l’Union cycliste internationale qui a tenu « à condamner avec la plus vive fermeté l’agression dont se sont rendus coupables les gouvernements russe et biélorusse, et leur non-respect de la trêve olympique » (communiqué du 1^{er} mars 2022).

Or, les organisations sportives internationales – qui sont des associations de droit privé – revendiquent leur autonomie par rapport aux Etats. A ce titre, elles sont traditionnellement attachées au principe de « neutralité politique », en vertu duquel le système de compétitions sportives demeure étranger aux conflits interétatiques et autres crises internationales (par exemple, considérant que l’instruction de la fédération iranienne de judo donnée à un de ses athlètes de ne pas affronter à un judoka israélien viole le principe de neutralité politique, voir la sentence du Tribunal arbitral du sport CAS 2019/A/6500 et 6580 du 1^{er} mars 2021). Ainsi, bien qu’objets de sanctions décidées par la communauté internationale, notamment un embargo sévère sur différents produits ou marchandises, ni l’Iran, ni la Corée du Nord n’ont jamais été mis au ban du sport mondial. De même, lorsque le Conseil de sécurité de l’ONU a, pour la seule et unique fois, décidé d’un embargo sportif contre un Etat, en l’occurrence l’ex-Yougoslavie (résolution 757 (1992)), le CIO s’est employé à atténuer les effets de cette décision en négociant avec l’ONU la participation des athlètes yougoslaves aux Jeux de Barcelone (1992) en tant qu’« équipe indépendante » sous drapeau olympique – il est vrai que sur une base volontaire la FIFA et l’UEFA avaient pour leur part suspendu la fédération yougoslave, dont l’équipe a ainsi

été disqualifiée de l’Euro (v. F. Latty, *La lex sportiva – Recherche sur le droit transnational*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, pp. 666 et s.). L’existence d’une diplomatie sportive parallèle est un fait connu de longue date – parmi de nombreux exemples, on pense au rôle précurseur du CIO concernant l’exclusion puis la réintégration de l’Afrique du Sud dans le monde du sport, à la reconnaissance du comité olympique palestinien dès 1993, ou aux efforts de rapprochement, par le sport, des deux Corée. C’est toutefois la première fois que la diplomatie sportive s’aligne de manière aussi évidente sur les positions des Etats – du moins d’un nombre important d’entre eux.

Il est vrai que le CIO entretient des relations proches avec l’ONU, qui lui a octroyé un statut d’observateur (A/RES/64/3) et qui vote à l’approche de chaque édition des Jeux olympiques une résolution appelant au respect de la « Trêve olympique » (résolutions bisannuelles intitulées « Edification d’un monde pacifique et meilleur grâce au sport et à l’idéal olympique »). Tirée d’une tradition de la Grèce antique en vertu de laquelle les guerres entre cités étaient suspendues le temps des Jeux olympiques, cette institution a été remise au goût du jour par le CIO en coopération avec l’ONU (v. F. Latty, *op. cit.*, pp. 633 et s.). Dans ces résolutions, l’Assemblée générale ne va toutefois pas jusqu’à appeler explicitement les Etats à ne pas user de la force ou à suspendre les hostilités militaires. Ainsi, dans sa résolution 76/13 adoptée juste avant les Jeux de Beijing, elle se limite à « [d]emande[r] instamment aux Etats Membres d’observer la Trêve olympique dans l’esprit de la Charte des Nations Unies [...] notamment de garantir que les athlètes, les officiels et toutes les autres personnes accréditées prenant part aux Jeux olympiques *****554***** d’hiver et aux Jeux paralympiques d’hiver puissent se rendre aux Jeux et y participer en toute sécurité, ainsi que de contribuer, grâce à toutes les autres mesures de sécurité appropriées, au bon déroulement des Jeux ». C’est néanmoins cette norme, *soft* et ambiguë, de droit international public, qui est invoquée par certaines organisations sportives – le CIO en tête – pour justifier des mesures prises à l’encontre du sport russe. D’autres impératifs liés à l’intégrité, l’équité et la sécurité de la compétition sportive sont par ailleurs mobilisés, qui joueront vraisemblablement un rôle important dans le contentieux né de ces mesures (voir *infra* III).

Les mesures du monde sportif en réponse à l’agression russe contre l’Ukraine s’inscrivent dans une réflexion plus large concernant les réactions à l’illicite, et notamment aux violations des normes impératives de droit international, telles que la prohibition des actes d’agression. Dans le monde contemporain, ces réactions débordent très largement du cadre interétatique. D’autres acteurs que les Etats (en l’occurrence les acteurs sportifs, mais les mondes économique, artistique etc. ne sont pas en reste) adoptent d’autres mesures, notamment de boycott, au soutien du respect du droit international public, qui se confond avec des idéaux ou des valeurs qui leur sont propres. Ainsi le président du CIO a-t-il déclaré que «[l]’invasion a renforcé notre attachement à nos valeurs de paix, de solidarité et de non-discrimination dans le sport, quelle qu’en soit la raison. Ce qui a changé, en revanche, ce sont les moyens de les protéger et de les promouvoir » (message du 11 mars 2022). L’équilibre entre la neutralité politique du monde sportif et la défense de ses valeurs en cas d’agression armée demeure incertain et devra être évalué au-delà du cas topique de l’agression de l’Ukraine par la Russie.

Toujours est-il que le cadre du droit international public *strico sensu* n’est pas le seul référentiel pour juger des mesures en réponse à l’invasion de l’Ukraine, ainsi que le montre le contentieux généré par les décisions des organisations sportives.

III. Contentieux des mesures sportives. La Russie en tant qu’Etat n’est pas le destinataire direct des mesures prises par les organisations sportives internationales. En revanche, les fédérations, clubs ou sportifs russes visés bénéficient de voies de recours au sein de l’ordre juridique sportif, dont la « cour suprême » est le Tribunal arbitral du sport (TAS) de Lausanne, reconnu en tant que juridiction d’appel par les statuts de la plupart des organisations sportives. Un contentieux important ayant pour toile de fond l’agression russe est ainsi annoncé devant le TAS. Dans un communiqué du 5 avril 2022, ce dernier a déclaré être saisi d’une première série de dix affaires initiées par le comité olympique russe, les fédérations russes de divers sports (notamment le football et le patinage) et des individus privés de participation aux compétitions internationales.

Le 15 juillet 2022, le TAS a rendu plusieurs sentences rejetant les appels de la fédération russe de football et des clubs de Zenit, Sotchi, CKA Moscou et le Dynamo de Moscou dirigés contre les décisions de la FIFA et de l’UEFA (affaires CAS 2022/A/8708, 8709, 8865, 8866, 8867 et 8868). La formation arbitrale qui a connu de ses affaires a jugé que l’escalade du conflit entre la Russie et l’Ukraine, ainsi que les réactions du public et des gouvernements dans le monde entier, ont créé des circonstances imprévues et sans précédent auxquelles la FIFA et l’UEFA ont dû répondre. En déterminant que les équipes et les clubs russes ne devaient pas participer aux compétitions sous leur égide tant que ces circonstances persistaient, la formation arbitrale a estimé que les deux organisations avaient agi dans le cadre du pouvoir discrétionnaire qui leur était accordé par leurs statuts *****555***** et règlements respectifs (communiqué du 15 juillet 2022, disponible sur [www.tas-cas.org]).

Le TAS a ainsi rejeté les arguments des parties russes, selon lesquels les suspensions décidées violaient les statuts de la FIFA ou de l’UEFA ainsi que divers principes tels que les principes de neutralité politique, de non-discrimination, *nulla poena sine lege*, de proportionnalité etc. Plutôt que de considérer que les décisions prises s’apparentaient à des sanctions disciplinaires prononcées en violation des garanties procédurales, le TAS a vu en elles des mesures de sauvegarde des compétitions de football. Si le TAS juge ainsi regrettable que les opérations militaires menées en Ukraine aient eu ces conséquences négatives sur le football russe, dont les protagonistes sont manifestement étrangers à la guerre, ces effets négatifs sont compensés par la nécessité d’assurer le déroulement sûr et ordonné des compétitions de football pour le reste du monde (*idem*). Cette position ne jure pas avec celle du CIO qui justifie les mesures de boycott recommandées par la nécessité de la préserver l’intégrité des compétitions et la sécurité des participants (communiqué du CIO du 28 février 2022).

Au vu de ces premières sentences, le droit international public ne devrait occuper qu’une place marginale dans le contentieux des mesures sportives de boycott du sport russe. Le TAS a en effet estimé qu’il n’était pas nécessaire de caractériser la nature du conflit entre la Russie et l’Ukraine, mais seulement de se concentrer sur les conséquences de ce conflit sur les compétitions (communiqué du TAS du 15 juillet). Il n’en demeure pas moins que, eu égard à la nature de l’arbitrage, les sentences du TAS font partie des premières décisions juridictionnelles rendues à la suite de l’agression de l’Ukraine par la Russie. Dans le contexte de la guerre juridique qui prolonge la guerre « militaire », elles méritent d’être scrutées avec intérêt.

F.L.