



HAL
open science

Le statut juridique du Comité international olympique – brève incursion dans les lois de la physique juridique

Franck Latty

► To cite this version:

Franck Latty. Le statut juridique du Comité international olympique – brève incursion dans les lois de la physique juridique. PUAM. Mathieu MAISONNEUVE (dir.), Droit et Olympisme, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2015, 2015, 978-2-7314-0972-7. halshs-03985425

HAL Id: halshs-03985425

<https://shs.hal.science/halshs-03985425>

Submitted on 13 Feb 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.

Le statut juridique du Comité international olympique – brève incursion dans les lois de la physique juridique

Franck Latty

Professeur à l'Université Paris 13, Sorbonne Paris Cité

Alors que les Jeux olympiques (JO) bénéficient d'une notoriété universelle, l'institution à leur origine, le Comité international olympique (CIO), demeure assez mal connue du grand public en dehors du feu fugitif des projecteurs à l'occasion de l'élection de son président ou des villes hôtes, de la célébration des Jeux, ou des affaires de corruption qui ont marqué l'opinion publique. Le CIO est ainsi souvent perçu comme une « ONU du sport »¹ regroupant toutes les nations sportives de la planète, confusion qu'alimente l'utilisation abondante des symboles nationaux (drapeau, hymne) à l'occasion des Jeux olympiques. Or, contrairement à l'Organisation des Nations Unies qui est une organisation internationale publique, créée par un traité international – la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945 – et dont les membres sont des Etats, le Comité international olympique est une organisation de droit privé, régie par Code civil suisse, et composée non pas de gouvernements nationaux mais de personnes privées (les membres du CIO, qui sont tous des personnes physiques²). Les ambitions universalistes du CIO, malaisément compatibles avec l'allégeance à un droit étatique, ont pendant longtemps rendu trouble la question de son statut ; aujourd'hui encore, cette dernière constitue un défi aux « lois de la physique juridique » qui font rentrer les organismes de droit privé dans le champ de gravité des ordres juridiques étatiques.

A sa création en 1894 à l'issue du Congrès international de la Sorbonne, le « Comité international des Jeux olympiques » – telle était alors son appellation – n'a fait l'objet d'aucune déclaration ni enregistrement auprès des autorités françaises par son fondateur, Pierre de Coubertin³. Le siège du comité était d'ailleurs censé se situer là où se tiendraient les Jeux olympiques à venir⁴, suivant en cela l'exemple des organisations « itinérantes », pour ne pas dire vagabondes », qui « pour demeurer ***16*** vraiment internationales, [...] ont préféré être privées de statut et de siège »⁵. Rapidement, le CIO se sédentarisa au domicile de Pierre de Coubertin à Paris⁶, sans qu'aucune démarche de « régularisation » ne soit pour autant entreprise – l'adoption entretemps de la loi Waldeck-Rousseau avait, il est vrai, consacré la liberté d'association. Les premiers statuts du CIO rédigés seulement en 1908 demeurent muets sur la forme juridique de l'organisation. Mais comme l'a relevé Keba Mbaye, « les créateurs [du CIO] savaient bien ce qu'ils voulaient mais s'embarrassaient peu

¹ V. par ex. Ch. Makarian, « Les secrets d'une diplomatie parallèle », *Le Point*, 13 juillet 1996. V. aussi, au terme d'une analyse plus poussée, D. Maliesky, « De Coubertin à Samaranch : la diplomatie du CIO », *Pouvoirs*, n° 61, 1992, p. 37.

² Règle 16 de la Charte olympique, disponible sur le site internet du CIO <www.olympic.org>.

³ J.-L. Chappelet, *Le Système olympique*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1991, p. 76 ; F. Alaphilippe, in *RJES*, septembre 2001, n° 61, numéro spécial « L'association sportive : un contrat centenaire », p. 33.

⁴ P. de Coubertin, *Mémoires olympiques*, CIO, Lausanne, 1997, p. 168.

⁵ N. S. Politis, « La condition juridique des associations internationales », *JDI*, 1923, p. 473 (exemples cités de l'Institut de droit international, de l'Union interparlementaire et de l'ancienne Association internationale des Académies).

⁶ H. Stupp, « L'évolution du statut juridique du Comité international olympique au XX^e siècle », *Académie internationale olympique*, 28^e session, 1988, p. 160.

Franck LATTY, « Le statut du Comité international olympique – brève incursion dans les lois de la physique juridique », in Mathieu MAISONNEUVE (dir.), *Droit et Olympisme*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2015, pp. 15-25.

de juridisme »⁷. Bien au contraire, « les initiateurs du renouveau de l'Olympisme affich[ai]ent une volonté de s'affranchir de toute contrainte bureaucratique et territoriale, pour se prémunir de toute ingérence politique »⁸. Cette volonté a conduit le CIO en territoire neutre à la survenance de la Première Guerre mondiale. Le 10 avril 1915, le Comité s'est établi en Suisse, à Lausanne. Alors que la municipalité s'interrogeait sur le statut juridique de l'organisation et sur la capacité de Coubertin à l'engager, ce dernier a péremptoirement « exclu que le CIO, organisme international, soit réduit au rang d'une simple association de droit suisse [et jugé] parfaitement inconvenant d'imaginer qu'il puisse être astreint à s'inscrire au Registre du commerce comme un vulgaire négoce de la place »⁹. Les remarques de Nicolas Politis sur les associations, également valables pour les sociétés commerciales, expliquent la réaction épidermique du baron et ses prétentions subséquentes à bénéficier d'un statut analogue à celui de la Société des Nations¹⁰ créée à l'issue du premier conflit mondial :

« En se rattachant à un pays déterminé, l'association s'y fait en quelque sorte naturaliser. Elle prend une nationalité. Dès lors, elle perd le caractère international qui la caractérise et bien souvent conditionne son développement voire son existence. Ayant un siège fixe et un statut local, l'association nationale subit fatalement l'influence du milieu dont elle est le produit ; quelque effort qu'elle fasse vers l'internationalisation, elle pourra difficilement s'en dégager »¹¹.

Cette prétention à l'internationalité s'est reflétée dans la Charte olympique, lorsque le « constituant » olympique s'est attelé à la définition du statut CIO¹². Elle apparaît pour la première fois dans la version de 1975 de la Charte, dont la Règle 11 indiquait :

17

« Le Comité International Olympique [...] est une association de droit international ayant la personnalité juridique. Sa durée est illimitée. Son siège social est en Suisse [...] »¹³.

La qualification d'« association de droit international », qui montre bien que « les rédacteurs des règles de l'olympisme n'étaient pas des juristes »¹⁴, concerne les organisations intergouvernementales (ONU, UNESCO etc.) : ce sont des « associations d'Etats »¹⁵ créées

⁷ K. Mbaye, *Le Comité International Olympique et l'Afrique du Sud - Analyse et illustration d'une politique sportive humaniste*, Lausanne, CIO, 1995, p. 28.

⁸ P.-A. Hug, « De l'utopie au pragmatisme : l'installation du CIO à Lausanne (1906-1927) », in Ch. Jaccoud / Th. Busset (dir.), *Sports en formes*, Lausanne, Ed. Antipodes, 2001, p. 95

⁹ Ch. Gilliéron, *Les relations de Lausanne et du Mouvement olympique à l'époque de Pierre de Coubertin 1894-1939*, Lausanne, CIO, 1993, pp. 92-93

¹⁰ P. Morath, *Le CIO à Lausanne : 1939-1999*, Yens sur Morges, Cabédita, 2000, p. 185.

¹¹ N. Politis, *loc. cit.*, pp. 471-473.

¹² V. A. M. Mestre, *The Law of the Olympic Games*, The Hague, TMC Asser Press, 2009, pp. 38-39.

¹³ V. les différentes versions au cours du temps de la Charte olympique sur le site du CIO <www.olympic.org>.

¹⁴ K. Mbaye, « La nature juridique du CIO », in P. Collomb (dir.), *Sport, droit et relations internationales*, Economica, Paris, 1988, p. 88. L'auteur ajoute : « Ils avaient décidé purement et simplement, avec candeur et une totale bonne foi, que le Comité international olympique ne devait être régi que par le droit international » (*ibid.*).

¹⁵ Sir G. Fitzmaurice, *Annuaire de la Commission du droit international des Nations Unies*, 1956-II, A/CN.4/101, p. 106 (l'organisation internationale intergouvernementale y est définie comme une « association d'Etats constituée par traité, dotée d'une constitution et d'organes communs, et possédant une personnalité juridique distincte de celle des Etats membres »).

Franck LATTY, « Le statut du Comité international olympique – brève incursion dans les lois de la physique juridique », in Mathieu MAISONNEUVE (dir.), *Droit et Olympisme*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2015, pp. 15-25.

dans l'ordre juridique international dont elles tirent leur personnalité juridique, tout en ayant leur siège sur le territoire d'un Etat. Impropre à caractériser le CIO, elle a été remplacée en 1990 par une disposition reconnaissant à la fois son statut associatif (implicitement) de droit suisse et son caractère international mais non gouvernemental. Modifiée à la marge à deux reprises pour tenir compte de l'évolution de son statut en Suisse¹⁶, depuis 2004, la Règle 15 de la Charte olympique prévoit ainsi :

« Le CIO est une organisation internationale non gouvernementale, à but non lucratif, de durée illimitée, à forme d'association dotée de la personnalité juridique, reconnue par le Conseil fédéral suisse conformément à un accord conclu en date du 1^{er} novembre 2000. »

La correction juridique de cette nouvelle règle va de pair avec l'ambiguïté qui caractérise la position du CIO, à la fois arrimé à la Confédération helvétique et désireux de s'en extraire. C'est en ce sens qu'il défie les lois de la physique juridique : non seulement il lutte avec un certain succès contre la loi de l'attraction universelle en cherchant à s'émanciper de l'ordre juridique suisse (I), mais encore il réussit à graviter dans un espace encore inatteignable pour la plupart des entités de son espèce : l'ordre juridique international (II).

*****18*****

I. Le CIO, organisation partiellement soumise à la pesanteur de l'ordre juridique suisse

Les organisations intergouvernementales échappent à la force d'attraction juridique du territoire étatique où elles siègent en raison de leur statut international. En vertu de leur traité constitutif, de l'accord de siège conclu avec l'Etat hôte¹⁷, voire de traités spécifiquement consacrés à leurs privilèges et immunités, les organisations intergouvernementales ne relèvent ni du droit, ni des tribunaux étatiques de l'Etat de leur siège¹⁸. Tel n'est pas le sort du CIO, qui demeure soumis à la force de gravité de l'ordre juridique suisse (A), même si la conclusion d'un accord avec les autorités suisses lui permet d'en réduire l'intensité (B).

A. La force d'attraction de l'ordre juridique suisse

Les autorités suisses n'ont jamais assimilé le Comité international olympique aux organisations intergouvernementales riveraines du lac Léman : Société des Nations, Organisation internationale du travail puis, après la Seconde Guerre mondiale, organisations mondiales de la santé, de la propriété intellectuelle etc. Si jusqu'aux années 1960, le CIO était

¹⁶ Dans la version entrée en vigueur en 1991, la Règle 19 de la Charte olympique précisait que « [l]e CIO est une organisation internationale non-gouvernementale, à but non lucratif, à forme d'association dotée de la personnalité juridique, reconnue par arrêté du Conseil fédéral suisse du 17 septembre 1981, et dont la durée est illimitée ». Dans la version de 1999, l'arrêté du Conseil fédéral n'est plus mentionné : « [l]e CIO est une organisation internationale non-gouvernementale, à but non lucratif, à forme d'association dotée de la personnalité juridique, reconnue par le Conseil fédéral suisse, et dont la durée est illimitée » (Règle 19).

¹⁷ V° « Accord de siège », in J. Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant/AUF, 2001, p. 14 : « Traité international conclu entre une organisation internationale et l'Etat où elle a fixé son siège (Etat hôte) qui détermine son statut juridique dans cet Etat, notamment ses privilèges et immunités ».

¹⁸ V. P.-M. Dupuy / Y. Kerbrat, *Droit international public*, 12^e éd., Paris, Dalloz, 2014, pp. 222 et s., n^{os} 186 et s.

Franck LATTY, « Le statut du Comité international olympique – brève incursion dans les lois de la physique juridique », in Mathieu MAISONNEUVE (dir.), *Droit et Olympisme*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2015, pp. 15-25.

considéré comme « une sorte d'ectoplasme, juridiquement parlant »¹⁹, son intégration dans les catégories juridiques du droit suisse – en l'occurrence celle d'association régie par les articles 60 et suivants du Code civil – s'est imposée dans la pratique subséquente.

La personnalité juridique qui y est associée emporte dans l'ordre juridique helvétique des prérogatives (notamment celle de passer des contrats, devenue indispensable avec le développement économique du sport, ou celle d'accumuler un patrimoine, non moins importante dans ce contexte) mais aussi des servitudes (dont la soumission aux droit et tribunaux nationaux). Le CIO en a fait l'expérience, douloureusement vécue, lorsqu'en 1979 son membre taiwanais a déposé une plainte contre lui, conformément à l'article 75 du Code civil suisse qui reconnaît aux membres d'une association le droit d'ester en justice contre elle. Etait en l'espèce contestée l'obligation faite au comité national olympique de la Chine nationaliste de changer son nom et ses emblèmes à la suite de la reconnaissance du CNO de la Chine communiste²⁰. Malgré le retrait de la plainte en 1981, le Tribunal de Lausanne a eu l'occasion de prononcer la recevabilité de la requête en référé, sans pour autant y faire droit²¹, ce alors que le CIO voulait croire que son caractère international lui ***19*** conférait une immunité de juridiction sur le territoire suisse. Plus récemment, le CIO a été attiré devant le juge suisse par des associations sportives nationales à qui il a refusé la reconnaissance en tant que comités nationaux olympiques²².

La forme associative suisse du CIO ne va pas sans soulever diverses questions. Tout d'abord, les sommes faramineuses que brassent les Jeux olympiques, qui sont sa « propriété exclusive »²³, n'en font-ils pas une entreprise capitalistique ? On notera que les millions de dollars que perçoit le CIO à l'occasion des Jeux sont néanmoins largement redistribués au sein du Mouvement olympique. L'objet du CIO demeure officiellement non lucratif : promouvoir l'Olympisme et diriger le Mouvement olympique²⁴. L'argent est censé n'être qu'un moyen, non une fin, au service de cet objectif.

Ensuite, le statut associatif de droit suisse est suffisamment souple pour englober les entités les plus diverses dans leurs missions. Il y a pourtant un monde entre une association sportive de quartier et le CIO dont les fonctions sont par nature internationales. De fait, le régime associatif de droit commun s'est avéré trop étroit pour le CIO, qui, à la suite du procès intenté par son membre taiwanais et eu égard à ses activités internationales, a cherché à obtenir un statut dérogatoire dans l'ordre juridique suisse.

B. Vers un statut en impesanteur par rapport à l'ordre juridique suisse ?

¹⁹ M. Berlioux, in *RJES*, septembre 2001, n° 61, numéro spécial « L'association sportive : un contrat centenaire », p. 31. L'ancienne directrice du CIO ajoute : « Pour que le CIO soit reconnu comme organisation internationale, il a fallu passer sous les fourches caudines de l'Etat helvétique et donc ajouter aux statuts d'une part que le CIO était immatriculé en Suisse, ce qui n'avait jamais été fait jusque là, d'autre part, qu'il fonctionnait suivant les règles des associations helvétiques ».

²⁰ J.-L. Chappelet, *Le Système olympique*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 1991, p. 79 ; J. A. Nafziger, *International Sports Law*, 2nd Ed., NY, Transnational Publ. Dobbs Ferry, 2004, p. 237.

²¹ « Le CIO en justice », *Rev. ol.*, janvier-février 1980, p. 66.

²² V. notamment Trib. fédéral, II^e Cour de droit civil, arrêt du 10 février 2012, *Gibraltar Olympic Committee c. CIO* (rejet du recours).

²³ Règle 7, § 2, de la Charte olympique.

²⁴ Règle 2 de la Charte olympique.

Franck LATTY, « Le statut du Comité international olympique – brève incursion dans les lois de la physique juridique », in Mathieu MAISONNEUVE (dir.), *Droit et Olympisme*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2015, pp. 15-25.

La disparition de la pesanteur aboutit à un état d'impesanteur – terme préféré à celui d'« apesanteur » par l'Académie française – qui caractérise métaphoriquement l'objectif d'indépendance que poursuit le CIO. Sans avoir encore atteint cet état, par un *lobbying* efficace auprès des autorités helvétiques assorti de la menace de quitter la Suisse face à leur réticence initiale²⁵, le CIO est progressivement parvenu à obtenir un statut spécifique lui permettant de réduire de la force d'attraction de l'ordre juridique suisse.

Un premier acte du Conseil fédéral – un arrêté du 8 juillet 1981 – lui a unilatéralement reconnu certains avantages : exonération de l'impôt sur la défense nationale et soustraction aux règles limitant le nombre d'étrangers exerçant une activité lucrative²⁶. Une décision du 23 juin 1999 est venue étendre les exonérations fiscales accordées (TVA, impôt fédéral direct), tout en mettant en place un régime douanier privilégié et un système de carte de légitimation pour les membres du CIO, destiné à faciliter leur accès au territoire suisse²⁷.

*****20*****

Un stade supplémentaire a été franchi par la conclusion d'un accord bilatéral entre le CIO et les autorités suisses « relatif au statut du Comité international olympique en Suisse », daté du 1^{er} novembre 2000²⁸. L'accord reprend et complète la série de prérogatives déjà octroyées par le Conseil fédéral, en abandonnant la forme unilatérale au profit d'une convention négociée entre deux parties²⁹. Surtout, il marque un début de « déshelvétisation » du statut du CIO. Sur le fond, certains droits reconnus (garantie d'indépendance et de liberté d'action ; liberté de réunion absolue etc.) rapprochent le CIO de la situation des organisations intergouvernementales ou de certaines ONG de premier plan (Comité international de la Croix-Rouge, Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Union interparlementaire), avec lesquelles la Suisse a conclu des accords de siège. Sur la forme également, la ressemblance avec les accords de siège est frappante³⁰. Il n'en demeure pas moins que le statut du CIO, bien que « quasi-diplomatique » selon son ancien directeur général³¹, n'est pas aligné sur celui des organisations intergouvernementales ou des ONG précitées, dans la mesure où l'accord n'octroie pas au CIO les privilèges (inviolabilité des locaux, des archives) et immunités (immunités de juridiction et d'exécution) dont elles bénéficient.

Il n'est pas improbable que sur le fondement de la loi, fort libérale, « sur l'Etat hôte » adoptée par la Suisse en 2007³², le CIO parvienne un jour à obtenir ce qu'il recherche depuis le début

²⁵ P. Morath, *Le CIO à Lausanne : 1939-1999*, Yens sur Morges, Cabédita, 2000, pp. 190 et s.

²⁶ A noter que dès les années 1920, Coubertin avait obtenu du Conseil fédéral suisse une franchise de douane généralisée pour le CIO. Ce dernier bénéficiera au début des années 1970 de l'exemption de l'impôt fédéral, cantonal et communal (P. Morath, *id.*, p. 185 et p. 188).

²⁷ Textes reproduits in F. Latty, *Le Comité international olympique et le droit international*, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 169 et s.

²⁸ Texte in F. Latty, *id.*, pp. 176 et s. et au *Recueil officiel* de la Confédération helvétique, 2001, pp. 845 et s. (en ligne sur <www.admin.ch>).

²⁹ F. Carrard, « L'accomplissement d'une mission de service public international : l'exemple des activités sportives », in SFDI, *Le sujet en droit international*, colloque du Mans, Paris, Pedone, 2005, p. 103.

³⁰ Pour une analyse détaillée de l'accord, en comparaison avec les accords de siège conclu par la Suisse, v. F. Latty, *La lex sportiva – Recherche sur le droit transnational*, coll. Études de droit international, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, pp. 434 et s.

³¹ M^e F. Carrard, cité par J.-P. Karaquillo, « Droit international du sport », *RCADI*, 2004, t. 309, p. 34.

³² Loi fédérale sur les privilèges et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordées par la Suisse en tant qu'Etat hôte, *Recueil officiel*, 2007, p. 6637 (en ligne sur <www.admin.ch>).

Franck LATTY, « Le statut du Comité international olympique – brève incursion dans les lois de la physique juridique », in Mathieu MAISONNEUVE (dir.), *Droit et Olympisme*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2015, pp. 15-25.

des années 1980 : la conclusion d'un authentique accord de siège³³, qui contribuerait plus encore à l'extirper du droit commun de la Confédération helvétique. L'accord de 2000, qui présente un caractère international, montre en tout état de cause que sans avoir encore échappé à la pesanteur de l'ordre juridique suisse, il est parvenu à graviter dans l'univers de l'ordre juridique international.

II. Le CIO, organisation gravitant dans l'ordre juridique international

La qualification du CIO en tant qu'« organisation internationale non gouvernementale » par la Règle 15 de la Charte olympique est exacte³⁴. Le CIO correspond à la notion d'ONG en droit international, ces entités émanant de l'initiative privée, présentant un caractère international dans leur composition ou à tout le moins dans leurs objectifs, desquels la recherche première du lucre doit être *****2I***** absente³⁵. Cela dit, l'ordre juridique international n'associe aucun régime général à la qualification d'ONG qui n'est elle-même consacrée dans aucun texte à portée globale³⁶. Il n'y a que des régimes partiels, qui se limitent pour l'essentiel à la reconnaissance de prérogatives limitées (participation sans droit de vote aux débats, communication de documentation etc.) au sein de certaines organisations intergouvernementales (ex : statut consultatif auprès du Conseil économique et social de l'ONU prévu à l'article 71 de la Charte des Nations Unies³⁷). Dépourvues de réel statut, les ONG ne gravitent pas dans l'ordre juridique international. Elles n'y font que des incursions informelles, à travers l'influence qu'elles exercent dans l'élaboration du droit international ou la surveillance de son respect par les Etats³⁸. A cet égard la position du CIO bouleverse les lois de la physique juridique, eu égard à la reconnaissance particulière dont il a fait l'objet au sein du système des Nations Unies (A), qui s'est accompagnée de capacités juridiques dans l'ordre juridique international (B).

A. La reconnaissance particulière du CIO au sein du système des Nations Unies

Le boycott partiel successif des Jeux olympiques de Montréal (1976), Moscou (1980) et Los Angeles (1984)³⁹ a conduit le CIO, sous l'impulsion de son président Juan Antonio

³³ V. C. Miège / J.-Ch. Lapouble, *Sport et organisations internationales*, Paris, Economica, 2004, p. 157.

³⁴ V. Ch. Vedder, « The International Olympic Committee : an Advanced Non-Governmental Organization and the International Law », *German Yearbook of International Law*, vol. 27, 1984, pp. 232 et s., D. J. Ettinger, « The Legal Status of the International Olympic Committee », *Pace Yearbook of International Law*, 1992, vol. 4, pp. 97 et s.

³⁵ H. Ruiz Fabri, « Organisations non gouvernementales », *Encyclopédie Dalloz – Répertoire de droit international*, 2^e éd., t. III, octobre 2000, n^{os} 5 et s.

³⁶ *Id.*, n^o 4.

³⁷ « Le Conseil économique et social peut prendre toutes les dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. [...] ». Sur les conditions d'octroi du statut consultatif, v. Ecosoc, Résolution 1996/31 du 25 juillet 1996.

³⁸ V. M. Bettati, « La contribution des organisations non gouvernementales à la formation et à l'application du droit international », in M. Bettati / P.-M. Dupuy (dir.), *Les organisations non gouvernementales et le droit international*, Economica, Paris, 1986, pp. 16-19 ; S. Szurek, « La société civile internationale et l'élaboration du droit international », in H. Gherari / S. Szurek (dir.), *L'émergence de la société civile internationale. Vers la privatisation du droit international ?*, Paris, Pedone, 2003, pp. 49 et s.

³⁹ En 1976, 35 Etats africains avaient interdit à leurs athlètes de participer aux Jeux de Montréal en raison du refus du CIO d'exclure les athlètes de Nouvelle-Zélande, dont l'équipe de rugby avait participé à une compétition avec celle d'Afrique du sud. En 1980, en réponse à l'invasion de l'Afghanistan par l'URSS, sous l'impulsion des Etats-Unis, plusieurs Etats occidentaux ont aussi empêché leur CNO de prendre part aux Jeux de

Franck LATTY, « Le statut du Comité international olympique – brève incursion dans les lois de la physique juridique », in Mathieu MAISONNEUVE (dir.), *Droit et Olympisme*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2015, pp. 15-25.

Samaranch, à rechercher une « légitimation »⁴⁰ de la part des organisations intergouvernementales et, à travers elles, des Etats. Après l'échec d'un projet de déclaration sur la protection des Jeux olympiques censé être soumis à l'Assemblée générale de l'ONU⁴¹, le CIO a conclu une série d'accords de coopération avec diverses organisations du système des Nations Unies (OMS, UNESCO, OIT, OMM, OMT, UPU, UNICEF etc.), lesquels ont servi de socle au développement d'activités communes, notamment dans l'aide au développement sportif⁴². Depuis le début des années 1990, l'organe plénier de l'ONU, l'Assemblée générale, a adopté une longue série de textes reconnaissant le rôle international du CIO. A l'approche de chaque édition des Jeux olympiques, elle passe une résolution appelant au respect de la Trêve olympique réactivée au début des années 1990 par le CIO⁴³. Ces résolutions, tout comme celles portant sur le rôle du sport comme moyen de promouvoir de l'éducation, la santé, le développement et la paix⁴⁴, sont autant d'occasions de « légitimer » le Comité à travers la reconnaissance implicite, à défaut de délégation explicite, des missions de service public international qu'il remplit⁴⁵. Dans la « Déclaration du Millénaire », les chefs d'Etat et de gouvernement réunis à l'ONU avaient d'ailleurs demandé

« instamment à tous les États Membres d'observer la trêve olympique, individuellement et collectivement, dans le présent et à l'avenir, et de soutenir les efforts que le Comité international olympique déploie pour promouvoir la paix et la compréhension entre les hommes par le sport et l'idéal olympique »⁴⁶.

Moscou (v. Ch. Rousseau, « Chronique des faits internationaux », *RGDIP*, 1980/3, pp. 835-837 ; Ch. Lapeyre, « Moscou 1980 », in P. Collomb (dir.), *Sport, droit et relations internationales*, Paris, Economica, 1988, pp. 237-252). En rétorsion, l'URSS imposera le boycott des Jeux de Los Angeles de 1984 (v. J.-F. Guilhaudis, « Los Angeles 1984 », in P. Collomb (dir.), *id.*, pp. 253-260). V. aussi R. Lévy, « L'embargo sportif : un vecteur privilégié », *Relations internationales et stratégiques*, n° 24, hiver 1996, pp. 125-134 ; P. Mertens, « Le boycott des Jeux olympiques », *RBDI*, 1984-85, pp. 195-201.

⁴⁰ K. Mbaye, *Le Comité international olympique et l'Afrique du Sud...*, *op. cit.*, p. 29.

⁴¹ Projet de Déclaration aux Nations Unies sur la protection des Jeux olympiques, *Rev. ol.*, août-septembre 1982, pp. 481-482. L'idée d'une convention internationale a été rapidement abandonnée par le CIO de crainte que les négociations interétatiques ne mettent en danger l'indépendance du Comité (v. J.-L. Chappelet, « Le système olympique et les pouvoirs publics face au dopage et à la corruption : partenariat ou confrontation ? », in J.-Ch. Basson (dir.), *Sport et ordre public*, Paris, La Documentation française, 2001, p. 233 ; F. Latty, *Le CIO et le droit international*, *op. cit.*, pp. 60 et s.).

⁴² V. F. Latty, *Le CIO et le droit international*, *op. cit.*, pp. 113 et s. et le texte des accords pp. 187 et s. V. aussi G. Bernasconi, « Le CIO et les organisations internationales, entre recherche de légitimité et défense du territoire », *RJES*, n° 86, mars 2008, pp. 32 et s.

⁴³ V. les résolutions A/RES/48/11 du 25 octobre 1993 ; A/RES/49/29 du 7 décembre 1994 ; A/RES/50/13 du 7 novembre 1995 ; A/RES/52/21 du 25 novembre 1997 ; A/RES/54/34 du 24 novembre 1999 ; A/RES/56/75 du 11 décembre 2001 ; A/RES/58/6 du 3 novembre 2003 ; A/RES/60/8 du 3 novembre 2005 ; A/RES/62/4 du 31 octobre 2007 ; A/RES/64/4 du 19 octobre 2009 ; A/RES/66/5 du 17 octobre 2011 ; A/RES/68/9 du 6 novembre 2013. V. aussi A. Wax, « Public International Sports Law : a 'Forgotten' Discipline ? », in R. Siekman / J. Soek (Ed.), *Lex sportiva : What is Sports Law ?*, The Hague, TMC Asser Press, Springer, 2012, pp. 291-293.

⁴⁴ V. les résolutions A/RES/58/5 du 3 novembre 2003 ; A/RES/59/10 du 27 octobre 2004 ; A/RES/60/9 du 3 novembre 2005 ; A/RES/61/10 du 3 novembre 2006 ; A/RES/271 du 23 juillet 2008 ; A/RES/135 du 11 décembre 2008 ; A/RES/62/4 du 18 octobre 2010 ; A/RES/67/10 du 28 novembre 2012.

⁴⁵ V. F. Latty, *Le CIO et le droit international*, *op. cit.*, pp. 76 et s. ; F. Latty, *La lex sportiva...*, *op. cit.*, pp. 641 et s.

⁴⁶ A/RES/55/2, Déclaration du Millénaire, 8 septembre 2000, § 10.

Franck LATTY, « Le statut du Comité international olympique – brève incursion dans les lois de la physique juridique », in Mathieu MAISONNEUVE (dir.), *Droit et Olympisme*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2015, pp. 15-25.

Cette reconnaissance par l'ONU s'est matérialisée en 2009 par l'obtention d'un statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale⁴⁷, autrement plus valorisant que le statut consultatif des ONG auprès du Conseil économique et social, dont le CIO n'a jamais voulu bénéficier⁴⁸. Seuls quelques Etats non membres (Palestine⁴⁹, Saint-Siège), des organisations intergouvernementales (Union européenne, Union africaine, Cour pénale internationale etc.) et de très rares ONG (CICR, Fédération des sociétés de la Croix-Rouge, Union interparlementaire, et Ordre de Malte) bénéficient du statut d'observateur⁵⁰, qui permet à son titulaire de prendre part, à titre permanent, aux sessions et aux conférences de l'Assemblée générale – à l'exclusion de celles du Conseil de sécurité – et partant d'exercer une certaine influence en faisant valoir son point de vue auprès Etats membres⁵¹.

Ce statut d'observateur⁵² n'emporte pour le Comité international olympique de prérogatives que limitées. Il peut néanmoins être interprété comme livrant le témoignage institutionnel de la subjectivité internationale acquise par le CIO.

B. Le CIO, sujet de droit international

Traditionnellement, les ONG ne sont pas des sujets du droit international, dans la mesure où l'ordre juridique international ne leur reconnaît pas de capacités juridiques telles que celle de conclure des traités, d'entretenir des relations diplomatiques ou de participer aux mécanismes de la responsabilité internationale. Le cas du CICR montre toutefois que, sur le fondement d'une délégation de missions de service public international⁵³ – en l'occurrence les missions humanitaires dévolues au Comité par les Conventions de Genève – une simple association de droit suisse est susceptible de brouiller les lois de la physique juridique en se voyant reconnaître de tels pouvoirs juridiques⁵⁴. L'évolution de la pratique internationale concernant le Comité international olympique, fondée sur la reconnaissance dont il a fait l'objet de la part des Nations Unies, permet d'aboutir à une conclusion analogue⁵⁵.

⁴⁷ Résolution A/RES/64/3 du 19 octobre 2009.

⁴⁸ V. F. Latty, *La lex sportiva...*, *op. cit.*, pp. 628 et s.

⁴⁹ Résolution A/67/19 du 29 novembre 2012.

⁵⁰ V. la Liste des Etats non membres, des entités et des organisations ayant reçu une invitation permanente à participer en tant qu'observateur aux sessions et aux travaux de l'Assemblée générale, A/INF/67/5.

⁵¹ V. E. Suy, « The Status of Observers in International Organizations », *RCADI*, vol. 160, 1978/II, pp. 83 et s. ; Ch. Koenig, « Considérations juridiques sur le statut d'observateur du Comité international de la Croix-Rouge auprès des Nations Unies », *RICR*, 1991, pp. 39-52.

⁵² Au terme de l'article 29 de la Convention internationale de l'UNESCO contre le dopage (2005), le CIO bénéficie également d'un statut d'observateur auprès de la Conférence des Etats parties à la Convention.

⁵³ Cf. Ch. Chaumont, « Perspective d'une théorie du Service public à l'usage du droit international contemporain », in *La technique et les principes du droit public. Etudes en l'honneur de Georges Scelle*, vol. I, Paris, LGDJ, 1950, pp. 115-178 ; P. Weil, « Droit international public et droit administratif », in *Mélanges offerts à Monsieur le Doyen L. Trotabas*, Paris, LGDJ, 1970, pp. 514 et s.

⁵⁴ V. F. Bugnion, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de guerre*, Genève, CICR, 1994, pp. 1115 et s. ; Ch. Dominicé, « La personnalité juridique internationale du CICR », in *Etudes et essais sur le droit humanitaire et sur les principes de la Croix Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Genève, CICR, Nijhoff, 1984, pp. 663-673 ; A. Lorite Escorihuela, « Le Comité international de la Croix-Rouge comme organisation *sui generis* ? Remarques sur la personnalité juridique internationale du CICR », *RGDIP*, 2001/3, pp. 581-616 ; P. Reuter, « La personnalité juridique internationale du Comité international de la Croix-Rouge », *Etudes Pictet, op. cit.*, pp. 783-791 ; R. Sogno-Bezza, *La personnalité juridique internationale de la Croix-Rouge*, thèse, Paris, 1974, pp. 202-223.

⁵⁵ A noter, dans un tout autre registre : celui de l'Internet, que le CIO et le CICR bénéficient tous deux d'une protection particulière en matière de noms de domaines, reconnue par l'ICANN, qui les place même dans une

Franck LATTY, « Le statut du Comité international olympique – brève incursion dans les lois de la physique juridique », in Mathieu MAISONNEUVE (dir.), *Droit et Olympisme*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2015, pp. 15-25.

Les accords de coopération conclus par le Comité avec les organisations du système des Nations Unies témoignent en effet de la capacité du CIO à conclure des engagements dans l'ordre juridique international. Certes, ces conventions demeurent ambiguës sur leur ordre juridique d'appartenance⁵⁶. L'analyse de leur contenu comme de leur forme les rattache toutefois davantage à l'ordre international qu'à l'ordre juridique suisse⁵⁷. Telle est d'ailleurs la position de la Confédération ***24*** helvétique au terme de l'accord de 2000 sur le statut du CIO, dont le préambule constate que

« [I]e rôle universel du Comité international olympique dans un domaine important des relations internationales, la notoriété qui est la sienne de part le monde et *les accords de coopération qu'il a conclus avec les organisations intergouvernementales font apparaître des éléments de la personnalité juridique internationale* »⁵⁸.

L'accord de 2000 conclu avec la Suisse, comme un accord de 1999 conclu avec la Grèce sur la création du Centre international pour la Trêve olympique⁵⁹, tous deux signés par les autorités diplomatiques nationales, montrent que la capacité du CIO de s'engager au niveau international a été aussi reconnue par des Etats. A cet égard, aucun obstacle *de nature juridique* ne s'opposerait à la conclusion d'un authentique accord de siège entre la Suisse et le CIO. L'on pourrait même imaginer que l'organisation des Jeux olympiques donne lieu à un accord formel entre le Comité et l'Etat d'accueil de l'événement quadriennal, dont l'objet serait de donner valeur conventionnelle aux nombreux engagements gouvernementaux émis à l'occasion de la candidature de la ville hôte – à l'heure actuelle, il s'agit d'engagements unilatéraux, à l'autorité incertaine, inclus dans le contrat conclu entre le CIO et la ville élue par le Comité⁶⁰.

La pratique révèle encore que le CIO bénéficie d'un pouvoir juridique de réclamation au niveau international, qui le dispense de passer par la « médiation étatique »⁶¹ – celle de la Suisse. Le CIO s'adresse ainsi directement aux autorités étatiques lorsque l'Etat d'accueil des JO omet, contrairement à la promesse incluse dans le contrat d'organisation, de respecter la loi olympique. Tel fut le cas, par exemple, en 1976 lorsque le Canada a refusé l'entrée sur son territoire des athlètes de la Chine nationaliste⁶², ou plus récemment en juillet 2013 lorsqu'après l'adoption par la Russie d'une loi pénalisant « la propagande » (*sic*) de l'homosexualité auprès de mineurs, le CIO a recherché et obtenu, selon ses dires, « des

position plus favorable que les organisations intergouvernementales <<http://gnso.icann.org/en/group-activities/active/ioc-rcrc>>.

⁵⁶ V. P.-M. Eisemann, in SFDI, *Le sujet en droit international*, colloque du Mans, Paris, Pedone, 2005, p. 159.

⁵⁷ V. F. Latty, *Le CIO et le droit international*, *op. cit.*, pp. 119 et s.

⁵⁸ Accord précité, italiques ajoutés.

⁵⁹ Texte in F. Latty, *Le CIO et le droit international*, *op. cit.*, pp. 195-196.

⁶⁰ V. F. Latty, « Compétition sportive et droit international des investissements. Quelques élucubrations juridiques à l'approche de la Coupe du monde de football au Brésil et des Jeux olympiques de Rio de Janeiro », *VI^e Anuário Brasileiro de Direito Internacional*, 2011, pp. 163 et s. V. à ce sujet l'Agenda olympique 2020, adopté par la Session du CIO en décembre 2014, dont la Recommandation n°1, § 9, ouvre la signature du contrat de ville hôte aux Etats.

⁶¹ P. Daillier / M. Forteau / A. Pellet, *Droit international public (Nguyen Quoc Dinh)*, 8^e édition, Paris, Lextenso/LGDJ, 2009, p. 716, n° 418.

⁶² J. A. Nafziger / A. Strenk, « The Political Uses and Abuses of Sports », *Connecticut Law Review*, vol. 10, 1978-2, p. 266.

assurances au plus haut niveau du gouvernement de Russie » que la loi incompatible avec les valeurs de l'Olympisme n'affecterait, le temps des Jeux d'hiver de Sotchi, ni les athlètes ni les spectateurs⁶³. La capacité de présenter des réclamations internationales est autant ***25*** manifeste lorsque le Comité international olympique fait valoir ses positions directement auprès du Conseil de sécurité des Nations, pour obtenir la participation aux Jeux olympiques d'athlètes dont l'Etat de nationalité est soumis à un « embargo sportif »⁶⁴.

De cette pratique internationale qui permet au CIO d'exercer des « prérogatives de puissance publique internationale », particulièrement celles de conclure des accords internationaux ou de présenter des réclamations au niveau international, il ressort que le CIO, à l'instar du CICR, a accédé à la subjectivité internationale. Sa personnalité juridique internationale ne présente pas pour autant les mêmes contours que celle des sujets primaires du droit international que sont les Etats, ni d'ailleurs que celle des organisations internationales et des très rares ONG qui en sont pourvues. Comme la personnalité des sujets secondaires, elle demeure en tout état de cause *partielle* (par exemple, le CIO n'a pas la capacité d'entretenir des relations diplomatiques au sens juridique du terme), *dérivée* (de la volonté des sujets qui la reconnaissent), *fonctionnelle* (elle s'exerce dans la limite des missions qui lui sont reconnues, en l'occurrence, *via* le sport, la promotion de la paix, l'aide au développement, l'aide humanitaire etc.) et *relative* (elle n'est pas opposable à ceux qui ne la reconnaissent pas)⁶⁵. Il n'en demeure pas moins que le CIO gravite bien dans l'ordre juridique international, même s'il demeure encore soumis à la force attractive de l'ordre juridique suisse.

Si l'on s'éloigne de la stricte analyse juridique pour sonder les arrière-pensées du CIO, il apparaît que la recherche persistante d'un statut international, apte à assurer son indépendance, constitue aussi un moyen pour le Comité international olympique d'échapper aux contraintes des droits étatiques. Si le processus arrivait à terme, ses comportements ne relèveraient plus, à l'instar de ceux des organisations intergouvernementales, que des règles assez peu intrusives et exceptionnellement justiciables du droit international général. Cette volonté d'affranchissement du droit commun émanant d'un pouvoir privé qui n'hésite pas employer sa puissance politique et économique à cette fin, peut susciter de légitimes interrogations, voire des réticences, à plus forte raison au vu de la mauvaise presse dont bénéficie l'oligarchie du sport mondial. A cet égard, seule une gouvernance irréprochable du Mouvement olympique éviterait qu'en plus de constituer un défi aux lois de la physique juridique, le statut du CIO soit perçu comme un pied de nez aux vraies lois, celles démocratiquement adoptées par des Etats souverains.

⁶³ Le CIO a également « soulign[é] clairement que le sport est un droit de l'homme et doit être accessible pour tous, libre de toute discrimination, et ceci s'applique aux spectateurs, officiels, médias et, bien sûr, aux athlètes. Nous nous opposerons dans les termes les plus forts à toute action qui remettrait en cause ces principes » (« JO de Sotchi : remise d'une pétition au CIO contre la loi russe antigay », *Lemonde.fr/AFP*, 7 août 2013). V. la Recommandation 14 de l'Agenda olympique 2020 qui inclut la non-discrimination selon l'orientation sexuelle dans le 6^e Principe fondamental de l'Olympisme.

⁶⁴ V. M. Gounelle, « La résolution 757 du Conseil de Sécurité de l'ONU du 30 mai 1992 plaçant la Yougoslavie (Serbie et Monténégro) sous "Embargo sportif" - Analyse des problèmes juridiques », *RJES*, n° 22, 1992-3, pp. 87-94 ; F. Latty, *Le CIO et le droit international*, *op. cit.*, pp. 129 et s.

⁶⁵ Cf. P. Daillier, M. Forteau, A. Pellet, *Droit international public (Nguyen Quoc Dinh)*, 7^e édition, Paris, LGDJ, 2002, p. 646, n° 417.