“ Russie – guerre contre l’Ukraine. Vers un boycott des Jeux olympiques de Paris ? ” (Chronique des faits internationaux, n° 2023/2.26)

Franck Latty

▶ **To cite this version:**

Franck Latty. “ Russie – guerre contre l’Ukraine. Vers un boycott des Jeux olympiques de Paris ? ” (Chronique des faits internationaux, n° 2023/2.26). Revue générale de droit international public, 2023, 2, pp. 436-442. 10.5553/VSZ/277267382023003001002) . halshs-04196936

HAL Id: halshs-04196936
https://shs.hal.science/halshs-04196936

Submitted on 5 Sep 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.

Franck LATTY, « Russie – guerre contre l'Ukraine. Vers un boycott des Jeux olympiques de Paris ? », *in* Th. FLEURY GRAFF (dir.), Chronique des faits internationaux, n° 2023/2.26, *Revue générale de droit international public*, 2022/3, pp. 436-442.

RUSSIE – GUERRE CONTRE L'UKRAINE
Vers un boycott des Jeux olympiques de Paris ?

2023/2.26 – « La guerre en Ukraine menace les JO de Paris » : tel était le titre principal en Une du quotidien *Le Monde* le 4 février 2023. La perspective du boycott des Jeux olympiques de Paris par l'Ukraine et les nations qui la suivraient dans cette démarche (les pays baltes et la Pologne se sont déjà prononcés en ce sens ; plusieurs pays nordiques pourraient suivre) ne manque pas d'évoquer les boycotts collectifs de la seconde moitié du ******437****** XX^e^ siècle : celui des Jeux de Montréal (1976) par 22 délégations africaines 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 de l'Afrique du Sud de l'apartheid (E. et C. MONNIN, « Le boycott des Jeux olympiques de Montréal », *Relations internationales*, 2008/2, pp. 93-113) ; puis, le boycott des Jeux de Moscou (1980) par la majeure partie du bloc occidental à la suite de l'invasion de l'Afghanistan par l'URSS (Ch. ROUSSEAU, cette chron., 1980/3, pp. 835-837), suivi de celui des Jeux de Los Angeles (1984), en « retour à l'envoyeur », par le bloc soviétique (P. MERTENS, « Le boycott des Jeux olympiques », *RBDI*, 1984-85, pp. 195-201).

Une précision s'impose d'emblée. Ce ne sont pas les Etats qui directement boycottent les JO, dans la mesure où les compétitions opposent, contrairement à la représentation qui est en souvent faite, non pas des membres de délégations *étatiques*, mais des athlètes et équipes inscrits par leur comité national olympique respectif. Il n'en demeure pas moins qu'un phénomène d'identification entre l'Etat et la délégation sportive « nationale » est manifeste, les Etats lui apportant d'ailleurs généralement un soutien fort (notamment en termes de préparation olympique), de même qu'ils ne sont pas sans pouvoir pour empêcher leurs athlètes de participer aux Jeux, y compris pour des motifs extra-sportifs.

En réaction aux boycotts des années 1970 et 1980, le CIO avait tout mis en œuvre pour que les Jeux soient épargnés par les rivalités entre Etats. Il avait entre autres lancé l'idée d'un traité international ou, à défaut, d'une résolution engageant les Etats à protéger les JO (F. LATTY, « Le boycott des Jeux olympiques à l'épreuve du droit », *Gazette du Palais*, 19-21 octobre 2008, n° 293-294, pp. 17-18). Ces démarches n'ayant pas abouti, le CIO a recherché une reconnaissance plus indirecte, en concluant des partenariats avec les organisations du système des Nations Unies ; en obtenant un statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies (A/RES/64/3) ; et en parvenant à ce que cette dernière adopte une série de résolutions sur le sport. Ces textes non seulement appellent tous les deux ans au respect de la Trêve olympique en permettant aux athlètes de se rendre aux Jeux en toute sécurité (ex : A/RES/76/13), mais ils vont encore jusqu'à « appu[yer] l'indépendance et l'autonomie du sport ainsi que la mission du Comité international olympique » (A/RES/75/18, § 15, A/77/L.28, § 16).

Le *credo* du CIO était clair : les Jeux olympiques doivent être universels ; le sport obéit au principe de neutralité politique, reconnu par la Charte olympique ; et les athlètes, pour qui la participation aux Jeux constitue souvent l'objectif d'une carrière, ne doivent pas faire les frais de décisions gouvernementales qui leur sont étrangères. La fin de la Guerre froide avait contribué à mettre fin au boycott des JO et à assurer l'universalité de la manifestation, qu'entachaient à peine certaines pratiques symboliques de boycott « diplomatique » consistant

en l'absence de représentants étatiques lors des cérémonies officielles (v. cette chronique 2022/2.21).

Las ! La guerre de la Russie contre l'Ukraine a fait bouger les lignes (v. M. Maisonneuve, « Le principe olympique de neutralité politique. Réflexions juridiques à la lumière de l'invasion de l'Ukraine par la Russie », *L'Observateur des Nations Unies*, 2022-1, vol. 52, pp.13-34). En réponse à l'agression déclenchée dans le laps de temps qui séparait les Jeux olympiques et les Jeux paralympiques de Beijing, le CIO a appelé le monde sportif à boycotter le sport russe, en annulant les compétitions devant se tenir en Russie et en ne permettant pas la participation d'athlètes ou d'équipes russes aux compétitions internationales, ou à défaut en les faisant concourir sans que les noms et ***438*** couleurs de la Russie soient visibles (cette chronique, 2022/3.45 et X. Aumeran *et al.*, « Guerre en Ukraine et sanctions sportives », *Recueil Dalloz*, 2022, p. 1319). En basket-ball, par exemple, la fédération internationale a exclu jusqu'à nouvel ordre des compétitions internationales les équipes nationales, les clubs et les athlètes russes et bélarusses. Ces mesures ruissèlent au sein de l'organisation pyramidale du sport, om elles produisent des effets collatéraux. Ainsi la fédération française de basket-ball a-t-elle décidé que les basketteurs français engagés dans un club russe ou bélarusse ne seront plus sélectionnables en équipe de France (*AFP*, 1er août 2022).

Au ban des compétitions internationales, la Russie a semblé vouloir mettre en place un système alternatif ouvert à ses sportifs et à ceux des nations amies, tout comme l'URSS avait au début du XXe siècle initié des Spartakiades, concurrentes des Jeux olympiques « bourgeois ». En 2023, c'est dans le cadre de l'Organisation de coopération de Shanghai que la création d'une nouvelle association sportive est envisagée, laquelle pourrait organiser des Jeux. La Russie a également annoncé accueillir des « Jeux du futur » à Kazan en 2024, avec le soutien de la Chine (« Putin and Xi release statement backing IOC stance as plans for rival events continue », *www.insidethegames.biz*, 22 mars 2023). L'unité et l'universalité du Mouvement olympique se trouvent ainsi menacées par le risque de développement d'une logique de blocs sportifs concurrents et hermétiques.

Par ailleurs, les premières sentences du Tribunal arbitral du sport (TAS) rendues dans le contentieux relatif à la mise à l'écart du sport russe ont pu générer quelque inquiétude quant à la pérennité des mesures prises. En effet, si le TAS a jugé que la FIFA ou l'UEFA avaient pu légalement exclure l'équipe nationale et les clubs russes de leurs compétitions afin d'assurer le déroulement sûr et ordonné des compétitions de football, les sentences sont assorties d'un *caveat* d'importance : cette suspension, fondée sur des circonstances extraordinaires et imprévues, doit demeurer temporaire (ex. : CAS 2022/A/8708 *Football Union of Russia v. Fédération Internationale de Football Association* et al., sentence du 25 novembre 2022, § 175, en libre accès sur le site www.tas-cas.org ; v. aussi A. DUVAL, « FIFA and UEFA's Reaction to Russia's Invasion of Ukraine. How the Neutrality of Sport Survived the War », *Voetbal- & Sportjuridische Zaken*, 2023, n° 1, en libre accès en ligne, doi: 10.5553/VSZ/277267382023003001002).

Ces différents ont éléments ne sont vraisemblablement pas étrangers à l'évolution de la position du CIO.

D'une part, le CIO a précisé que certaines mesures (interdiction des compétitions internationales sur les territoires russe et bélarusse ; interdiction de tout symbole national ; interdiction d'accréditer des représentants gouvernementaux) consistaient en « des sanctions sans précédent à l'encontre des Etats et gouvernements » en réponse à la « violation flagrante de la Trêve olympique […], et partant de la Charte olympique » (Déclaration du CIO, « Guerre en Ukraine – Un an après », 22 février 2023, disponible sur le site www.olympics.com). Le CIO semble ainsi opérer une distinction entre les authentiques « sanctions » contre les Etats, et les mesures affectant les athlètes et les clubs, présentées dès l'origine (cette chronique, 2022/3.45) et validées par le TAS en tant que mesures de sauvegarde des compétitions sportives dans des circonstances exceptionnelles. Ces sanctions contre les Etats intéressent ainsi tout particulièrement le droit international, dans la mesure où elles proviennent d'une organisation privée, le CIO, lequel entend réagir à un acte d'agression – même si l'élément déclencheur n'est pas la violation de l'interdiction *cogens* du recours à la force, mais la violation de la trêve olympique (qui ******439****** repose cependant sur une simple recommandation de l'Assemblée générale des Nations Unies) et « partant » celle de la Charte olympique (on notera que la déclaration du CIO n'explique pas en quoi la violation de la trêve olympique entraîne une violation de la Charte olympique, ni sur quel fondement les Etats seraient liés par cet instrument privé).

D'autre part, le CIO a ouvert la voie à la réintégration des athlètes russes et bélarusses dans le système sportif mondial, à condition qu'ils apparaissent sous bannière neutre – solution antérieurement retenue à la suite des sanctions antidopage affectant le sport russe, et déjà mise en œuvre dans certains sports depuis le déclenchement de l'agression russe, par exemple dans le tennis, où les joueurs et joueuses concourent à titre individuel sans que leur pays d'origine n'apparaisse (seul le tournoi de Wimbledon avait décidé de les exclure en 2022, sous la pression du gouvernement britannique). La joueuse bélarusse Aryna Sabalenska a ainsi pu emporter l'Open d'Australie fin janvier 2023, sans que sa nationalité soit visible (« Sabalenka, la Biélorusse sacrée sans drapeau ni hymne », *Aujourd'hui en France*, 29 janvier 2023). Après la communication d'une feuille de route fin janvier 2023 (Déclaration sur la solidarité avec l'Ukraine, sur les sanctions à l'encontre de la Russie et du Bélarus, et sur le statut des athlètes, 25 janvier 2023, disponible sur www.olympics.com), le CIO a précisé deux mois plus tard la ligne recommandée aux fédérations internationales (en renvoyant à plus tard sa décision concernant les JO de Paris) : les athlètes russes et bélarusses devraient être admis à « concourir en tant qu'athlètes individuels neutres », s'ils ne « soutiennent pas activement la guerre en Ukraine » et s'ils ne sont pas « sous contrat » avec l'armée ou les agences de sécurité de leur pays (« A la suite de la demande adressée par le 11e Sommet olympique, le CIO émet des recommandations […] concernant la participation d'athlètes munis d'un passeport russe ou bélarussien aux compétitions internationales », communiqué du CIO du 28 mars 2023). Les équipes demeurent en revanche privées de compétition – la Fédération internationale de basket-ball a ainsi annoncé que les équipes russes et bélarusses n'étaient pas autorisées à s'inscrire aux tournois de pré-qualification olympique (*AFP*, 18 avril 2023).

Il est intéressant de noter que pour justifier cette évolution, le CIO s'appuie sur différents éléments ressortissant au droit international, en particulier la position exprimée par deux rapporteuses spéciales du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (la rapporteuse dans le domaine des droits culturels et la rapporteuse sur les formes contemporaines de racisme, de

discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance). Dans un courrier au CIO du 14 septembre 2022, les rapporteuses disaient comprendre les sanctions visant les Etats et leurs représentations officielles, mais exprimaient « de sérieuses inquiétudes quant à la recommandation d'interdire de compétitions internationales les athlètes et les officiels russes et bélarussiens, tels que les juges, sur la base de leur seule nationalité. Cela soulève de sérieuses questions en lien avec la non-discrimination » (lettre citée *in* CIO, Déclaration sur la solidarité avec l'Ukraine etc., préc.). La rapporteuse sur les droits culturels est allé jusqu'à déclarer que « les Etats qui boycottent ou qui autorisent leurs organismes publics à boycotter et à pratiquer une discrimination directe à l'encontre des individus sont responsables au titre des obligations qu'ils ont contractées en vertu du droit international » (Introductory remarks by the UN Special Rapporteur in the field of cultural rights [edited version] in the consultation call with athletes on 24 March 2023, disponible sur www.olympics.com, traduction libre). Le CIO s'appuie également sur la résolution A/77/L.28 de l'Assemblée générale des ******440****** Nations Unies qui invite les Etats à « respecter le caractère unificateur et conciliateur » des grandes manifestations sportives internationales, et qui appuie « l'indépendance et l'autonomie du sport » (*id.*).

Cette évolution de la position du CIO a suscité de nombreuses réactions hostiles de la part de l'Ukraine et de ses alliés (v. l'article préc. *in Le Monde*, 4 février 2023 : « L'olympisme et les Etats terroristes ne doivent pas se croiser » (V. Zelensky, président ukrainien) ; « Le sport est un outil de la machine de propagande de la Russie. L'ignorer, c'est se ranger du côté de l'agression » (K. Kallas, première ministre estonienne)). Le Parlement européen a pour sa part condamné la décision du CIO « d'autoriser les athlètes russes et biélorusses à participer sous drapeau neutre aux qualifications pour les Jeux olympiques de Paris de 2024, qui va à l'encontre de l'isolement multiforme de ces pays et sera utilisée par les deux régimes à des fins de propagande », et « invit[é] les Etats membres et la communauté internationale à faire pression sur le CIO pour qu'il renonce à cette décision, qui discrédite le monde international du sport » (Résolution 2023/2558(RSP) du 16 février 2023 sur un an d'invasion et de guerre d'agression lancées par la Russie contre l'Ukraine, § 24). Les ministres des sports d'une trentaine d'Etats occidentaux, dont la France, se sont aussi emparés de la question, en adressant au CIO une lettre commune lui demandant des « clarifications » concernant sa feuille de route, non sans s'inquiéter de la « faisabilité pour les athlètes olympiques russes et bélarusses de participer en tant que 'neutres' […] alors qu'ils sont financés et supportés [*sic*] par leur Etat. Tant que des sujets fondamentaux ainsi que le cruel manque de clarté et de détails concrets sur la définition de la 'neutralité' ne sont pas abordés, nous n'acceptons pas que les athlètes russes et bélarusses soient autorisés à revenir en compétition » (« Participation des Russes aux JO-2024 : une coalition de pays demande des 'clarifications' au CIO », *AFP*, 20 février 2023). La secrétaire d'Etat britannique à la culture et aux sports a adressé une lettre aux principaux sponsors du CIO en leur demandant de « faire pression sur le CIO » pour qu'il réponde aux préoccupations exprimées dans la déclaration des ministres (« Paris 2024 : le gouvernement britannique appelle les sponsors à soutenir l'exclusion des Russes et des Biélorusses », *lemonde.fr*, 11 mars 2023). La société civile n'est pas en reste, à l'image des quarante athlètes olympiques canadiens qui ont adressé une lettre ouverte à leur comité national olympique, lui demandant de renoncer à soutenir la participation des athlètes russes et bélarusses aux Jeux olympiques (lettre du 8 mars 2023).

De fait, la position du CIO se heurte à de sérieuses difficultés de mise en œuvre, qui risquent de priver de toute façon les athlètes russes et bélarusses des Jeux de Paris, faute de pouvoir participer aux épreuves qualificatives. Ainsi, alors que la Fédération internationale d'escrime avait décidé de réintégrer les tireurs des deux pays, les menaces ukrainiennes de boycott et la protestation de quelque 300 escrimeurs ont entraîné l'annulation de plusieurs tournois comptant pour la qualification aux JO (« JO-2024 : face aux Russes, le CIO avance sur un fil », *AFP*, 31 mars 2023). Le président du CIO a jugé « déplorable de voir que des gouvernements ne veulent pas respecter la volonté de la majorité des parties prenantes du mouvement olympique, ni l'autonomie du sport » (« Bach contre-attaque », *L'Equipe*, 31 mars 2023).

Un rapport de force entre certains Etats et le CIO a pris corps, qui interroge plus généralement sur les rapports, au plan international, entre souveraineté étatique et puissance sportive transnationale, sur fond d'« autonomie du sport ». En la matière, le pouvoir des Etats est essentiellement territorial (ils peuvent refuser l'entrée sur leur ***441*** territoire des sportifs russes et bélarusses). L'Etat peut aussi exercer sa compétence personnelle, en interdisant à ses nationaux de participer aux compétitions. C'est ainsi que le 12 avril 2023, le ministère des sports ukrainien a adopté un décret interdisant à toutes les délégations officielles des équipes sportives nationales de concourir lors de compétitions internationales auxquelles participeraient des athlètes russes ou biélorusses (*lemonde.fr*, 14 avril 2023). Mais par ailleurs, il revient aux seules organisations sportives de déterminer quelles sont les personnes éligibles à leurs compétitions internationales. Ainsi, au gouvernement britannique qui s'opposait à la participation de joueurs et joueuses de tennis russes aux tournois britanniques, le président du CIO a rétorqué : « Les gouvernements ne devraient pas décider pour des raisons politiques qui doit participer ou non à tel ou tel événement sportif. La participation à des événements sportifs doit se faire sur la base du mérite sportif et non sur des considérations politiques » (« Tennis : les tournois britanniques de l'ATP et de la WTA menacés de suspension », *AFP*, 7 décembre 2022). Après la décision des organisateurs du tournoi de Wimbledon d'autoriser sous condition la participation des Russes et des Bélarusses en 2023, le président ukrainien n'a pu qu'appeler les autorités britanniques à ne pas leur délivrer de visas (« Tennis : les Russes et Bélarusses pourront jouer à Wimbledon en 2023 », *AFP*, 1er avril 2023).

S'agissant des Jeux olympiques de Paris, les choses sont juridiquement balisées, à la et en faveur du CIO, puisque le gouvernement français s'est engagé à garantir l'accès au territoire national des athlètes disposant d'une « carte d'identité et d'accréditation olympique » octroyée par le CIO et censée « conf[érer] l'autorisation d'entrer dans le pays de l'hôte » (Règle 52.1 de la Charte olympique). Le dossier de candidature de Paris pour les Jeux de 2024 incluait en effet des courriers du Premier ministre français garantissant le respect de la Charte olympique par le gouvernement de la République française, y compris concernant l'entrée dans le pays des titulaires de la carte d'identité et d'accréditation olympique (lettre du Premier ministre Manuel Valls au Président du CIO, 16 décembre 2015), et engageant la France à accorder à ces personnes « les visas requis sans réserve (sauf en ce qui concerne les questions de sûreté et de sécurité publiques » (lettre du Premier ministre Manuel Valls au Président du CIO, 3 août 2016 – documents reproduits, avec l'ensemble des engagements pris par les autorités publiques françaises, en annexe du Rapport de la députée Aude Amadou du 12 décembre 2017 sur le projet de loi relatif à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024). Certes, l'argument de la sécurité et de la sûreté publiques pourrait être soulevé pour refuser l'accès au territoire français des sportifs russes. Plus fondamentalement, la valeur juridique des garanties

gouvernementales pourrait être discutée (v. F. Latty, *La* lex sportiva – Recherche sur le droit transnational, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, pp. 591 et s. ; J.-M. Marmayou, « Le contrat de ville hôte pour les Jeux olympiques », *in* M. Maisonneuve (dir.), *Droit et olympisme*, Aix, PUAM, 2015, pp. 155 et s.). Telle n'est pas l'approche des autorités françaises. En réponse aux interpellations de certains dirigeants étatiques, aux premiers rangs desquels le président ukrainien, incitant les autorités françaises à s'opposer à la présence aux Jeux de Paris d'athlètes russes et bélarusses, le gouvernement français a botté en touche. « C'est le CIO qui a le dernier mot, c'est le CIO qui fixe la condition de participation des athlètes », a déclaré la ministre des sports et des Jeux olympiques et paralympiques, Amélie Oudéa-Castéra, ajoutant qu' « il est évident que le chef d'Etat du pays-hôte aura une voix qui sera écoutée dans cette réflexion que mènera le CIO » (article préc. *in L'Equipe*, 31 mars 2023). La ministre a précisé devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe que « la ***442*** France reconnaît et respecte l'autonomie du mouvement sportif » et que le CIO prendrait une « décision souveraine » concernant la participation des athlètes russes et bélarusses (« Le CIO souverain sur l'exclusion des Russes des JO (Oudéa-Castera) », *AFP*, 25 avril 2023). La « souveraineté » change de camp lorsqu'il est question de Jeux olympiques.

F.L.