



HAL
open science

France. Appel à la Trêve olympique – participation des athlètes russes et bélarusses

Franck Latty

► **To cite this version:**

Franck Latty. France. Appel à la Trêve olympique – participation des athlètes russes et bélarusses. Revue générale de droit international public, 2024, 1, pp.87-91. halshs-04614953

HAL Id: halshs-04614953

<https://shs.hal.science/halshs-04614953>

Submitted on 17 Jun 2024

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.

FRANCE

Appel à la Trêve olympique – participation des athlètes russes et biélorusses

2024/1.5 – L'approche des Jeux olympiques et paralympiques de Paris qui se tiendront à l'été 2024 dans un contexte de « tensions mondiales » (« Les JO au cœur des tensions mondiales », *Le Monde*, 23 novembre 2023) alimente de manière continue la chronique des faits internationaux d'intérêt juridique. Deux points méritent particulièrement l'attention à cet égard : l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies d'une résolution appelant les Etats à observer la « Trêve olympique », d'une part, et la décision prise par le Comité international olympique (CIO) d'autoriser les athlètes russes et biélorusses à participer en tant qu'« athlètes individuels neutres (AIN) » aux Jeux de Paris, d'autre part.

i) La renaissance à la fin du XX^e siècle de la « Trêve olympique » antique (*Ekecheiria*) repose sur une initiative du CIO, tandis que la guerre faisait rage en ex-Yougoslavie et que le Conseil de sécurité des Nations Unies avait, de manière inédite, mis en place une forme d'embargo sportif, en demandant aux Etats de « prendre les mesures nécessaires pour empêcher la participation à des manifestations sportives sur leur territoire de personnes ou de groupes de personnes représentant la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) » (résolution 757 (1992) – v. P. Clastres, « La trêve olympique, une tradition inventée par le CIO », *Le Monde*, 23 novembre 2023). A la veille des Jeux de Barcelone (1992), le CIO avait ainsi lancé un appel à « tous les Etats, leurs chefs, leurs gouvernements et leurs assemblées ; toutes les organisations intergouvernementales [...] ; tous les pouvoirs publics ; tous les mouvements de libération ; toutes les ONG ; [...] tous les peuples [...] », leur demandant de décider que « tout conflit armé, tout acte qui s'y rattache, s'en inspire ou s'y apparente [cesse] quelle qu'en soit la motivation, la cause ou le mode de perpétration ». Signe d'une certaine efficacité de la diplomatie olympique, trois mois plus tard, peu avant l'ouverture des Jeux d'hiver de Lillehammer (1994), l'Assemblée générale de l'ONU adoptait sa première résolution par laquelle elle « engage[ait] les Etats membres à ***88*** observer cette trêve [...] conformément à l'appel lancé par le Comité international olympique » (A/RES/48/11, Respect de la Trêve olympique, 25 octobre 1993).

Depuis lors, tous les deux ans, à l'approche de chaque édition des Jeux olympiques (d'été et d'hiver), l'Assemblée générale des Nations Unies adopte une résolution en faveur de la « Trêve olympique ». Trente ans après sa première résolution en ce sens, l'Assemblée générale n'a pas failli : le 21 novembre 2023, elle a voté un texte de plus de cinq pages intitulé « Edification d'un monde pacifique et meilleur grâce au sport et à l'idéal olympique » (A/78/L.9). L'Assemblée y « demande instamment aux Etats membres d'observer la Trêve olympique dans l'esprit de la Charte des Nations Unies, tant individuellement que collectivement, tout au long de la période qui s'étend du septième jour précédant l'ouverture des Jeux de la XXXIII^e Olympiade au septième jour suivant la clôture des XVII^e Jeux paralympiques, qui se tiendront à Paris en 2024 [...] ».

Alors que les résolutions biennales sur la Trêve olympique sont toujours adoptées par consensus sur la base du texte formellement présenté par l'Etat hôte, la résolution de 2023 a dû passer au vote, à la demande de la Russie qui avait échoué à y intégrer un appel à « soutenir la participation de toutes les délégations, et de leurs athlètes sous leurs drapeaux nationaux ». Cette proposition n'était de toute évidence pas sans lien avec le boycott sportif dont cet Etat est l'objet depuis son agression de l'Ukraine et la « neutralité » imposée à ses athlètes pour concourir (voir cette chronique 2022/3.45, n° 2023/2.26 et *infra* ii). De plus, le texte a été approuvé par un nombre relativement limité d'Etats (118 voix pour, 2 abstentions : Russie et Syrie), plus d'une quarantaine d'Etats africains ayant

manqué à l'appel (« Aux Nations Unies, les grands enjeux diplomatiques », *Le Monde*, 23 novembre 2023).

L'approbation répétée, depuis trois décennies, et consensuelle, sauf en 2023, des résolutions de l'Assemblée générale pourrait constituer une base crédible à l'émergence d'une norme coutumière (v. F. Latty, *La lex sportiva. Recherche sur le droit transnational*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, pp. 633 et s.). Toutefois, le sens exact de la « Trêve olympique » demeure incertain. Le préambule de la résolution du 21 novembre 2023 rappelle que « le principe central de l'*ekecheiria* était de suspendre les hostilités à compter du septième jour précédant l'ouverture et jusqu'au septième jour suivant la clôture des Jeux olympiques, compétition amicale qui devait, selon l'oracle légendaire de Delphes, interrompre tous les quatre ans le cycle des conflits » (*contra* v. P. Clastres, préc., qui présente l'*ekecheiria* non comme une suspension des hostilités mais comme une simple « autorisation donnée aux pèlerins, dont les athlètes, de circuler entre les lignes des armées ennemies »). Néanmoins, la résolution, comme celles qui l'ont précédée, se garde bien d'en appeler explicitement à la suspension des opérations militaires le temps des Jeux. L'accent est plutôt mis sur l'aspect sécuritaire, dans la mesure où le texte, au titre de la Trêve olympique, demande aux Etats « notamment de garantir que les athlètes, les officiels et toutes les personnes accréditées [...] 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 ». Il est vrai qu'à l'occasion des Jeux de Paris, la participation sécurisée de certaines délégations (israélienne, palestinienne, russe, ukrainienne, en premier lieu) constituera un enjeu de taille. *****89*****

Il est peu probable par ailleurs que les belligérants se sentent tenus par une obligation juridique de faire taire les armes le temps des Jeux de Paris. En effet, la pratique des Etats est peu concluante en ce domaine. On peut certes relever qu'en 1998 des appels au respect de la Trêve pendant les Jeux de Nagano ont, semble-t-il, conduit le gouvernement américain à repousser sa menace de bombarder l'Irak, ce qui a permis au secrétaire général de l'ONU de parvenir à un accord relatif à l'inspection des sites présidentiels irakiens par la mission de désarmement de l'ONU (F. Latty, *op. cit.*, p. 636). Force est néanmoins de constater que la Russie ne s'est manifestement pas sentie limitée par les résolutions de l'Assemblée générale appelant à la Trêve olympique lorsqu'il s'est agi de lancer ses troupes en Géorgie à l'été 2008 (pendant les Jeux de Pékin), de procéder à l'annexion de la Crimée lors des Jeux de Sotchi de 2014, ou de déclencher son « opération militaire spéciale » contre l'Ukraine dans le laps de temps – couvert par la Trêve – qui séparait les Jeux d'hiver olympiques et paralympiques de Beijing (cette chronique n° 2022/3.45).

Dans ce dernier cas, le CIO s'est néanmoins fondé sur la violation de la Trêve olympique pour adopter des sanctions visant la Fédération de Russie en tant qu'Etat (cette chronique n° 2023/2.26), en vertu desquelles les symboles nationaux (drapeaux, hymne etc.) et les représentants officiels de l'Etat seront bannis des Jeux de Paris. Plus généralement, le boycott généralisé ayant frappé le sport russe (et biélorusse) à partir de février 2022 produit des effets de long terme, dont l'un des aspects les plus visibles concerne la délicate question de la participation des athlètes aux Jeux de Paris.

ii) Après une réaction initialement très ferme, le CIO a ouvert la porte à une réintégration conditionnée et limitée des sportifs russes et biélorusses dans le système sportif mondial (cette chronique n° 2023/2.26 et N. Valentini, « Paving the Way to Paris : Sports Sanctions and the Russia-Ukraine War », *ILGSPD Publication Series*, n° 1/24 : Background Paper, <https://globalsecuritylaw-erasmusmundus.eu/>). En tant que tête de file du sport mondial, ses recommandations consistant à réintégrer les athlètes individuels sous statut neutre ont été suivies par la plupart des fédérations

internationales (« Badminton : les Russes peuvent participer aux compétitions », *AFP*, 30 août 2023), mais non celle d'athlétisme : il n'y aura dès lors aucun Russe dans les compétitions olympiques de ce sport. Le CIO réservait cependant sa propre décision pour ce qui concerne les Jeux de Paris (« Jeux. L'imbroglie russe et biélorusse », *Le Monde*, 26 juillet 2023). Celle-ci, qui ne faisait plus mystère, est tombée le 8 décembre 2023 : reprenant la position que lui-même recommandait au monde sportif, le CIO a décidé que les athlètes disposant d'un passeport russe ou biélorusse pourront participer aux Jeux à titre individuel (les équipes sont exclues) et sous bannière neutre, à l'exclusion de ceux « qui soutiennent activement la guerre » et « sont sous contrat avec l'armée ».

Cette décision a en effet été préparée pendant de longs mois, avec l'objectif de prévenir un mouvement de boycott des Jeux de Paris de la part de l'Ukraine et de ses alliés. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'était elle-même prononcée pour l'interdiction de participation des athlètes russes et biélorusses aux Jeux de Paris « aussi longtemps que la guerre d'agression se poursuivra » (résolution 2507 (2023) du jeudi 22 juin 2023). Inversement, le Président Poutine n'a pas hésité à accuser le CIO d'utiliser les Jeux comme un « instrument grossier de discrimination raciste et ethnique » (« Poutine accuse le CIO de discrimination ethnique », www.francsjeux.com, 20 octobre 2023) et à œuvrer à l'organisation de compétitions concurrentes : « Jeux du futur » à Kazan *****90***** en février-mars 2024, Jeux des BRICS, également à Kazan, en juin 2024, qu'en retour le CIO a demandé au monde sportif de boycotter (« Thomas Bach appelle à un boycott des événements organisés par la Russie », www.francsjeux.com, 15 novembre 2023).

Le CIO a communiqué en amont sur l'évolution de sa position, notamment à travers une page web de « questions-réponses » actualisée à plusieurs reprises au cours des années 2022 et 2023 (<https://olympics.com/cio/media/questions-reponses-concernant-la-declaration-sur-la-solidarite-avec-l-ukraine-sur-les-sanctions-a-l-encontre-de-la-russie-et-du-belarus>). Il s'est assuré que l'Ukraine renonce à boycotter les Jeux en cas de présence russe, ce qui a nécessité la révision, le 26 juillet 2023, du décret interdisant la participation des athlètes ukrainiens aux compétitions accueillants des Russes ou des Biélorusses (cette chronique, n° 2023/2.26) – le nouveau décret prévoit que leur participation est possible si ces athlètes ont un statut neutre (« L'Ukraine fait un grand pas vers sa participation aux Jeux olympiques », *Le Monde*, 27 juillet 2023).

Le CIO a d'abord laissé le Comité international paralympique annoncer sa propre décision d'admission des athlètes des pays concernés pour les Jeux paralympiques de Paris (« Les sportifs russes acceptés aux Jeux paralympiques », *Le Monde*, 1^{er}-2 octobre 2023). Il s'est aussi assuré du soutien de nombreux Etats, à défaut de celui de l'Ukraine. Les Etats du G20 ont notamment affirmé dans la déclaration finale du sommet de New Delhi (9-10 septembre 2023) qu'ils « *look forward to the Paris Olympic and Paralympic Games in 2024 as a symbol of peace, dialogue amongst nations and inclusivity, with participation of all* », ces derniers mots (« avec la participation de tous ») étant interprétés comme valant inclusion des athlètes russes et biélorusses. Plus que tout autre, le soutien de l'Etat d'accueil de Jeux – qui conserve théoriquement le pouvoir de ne pas délivrer de visa – était assuré. Dans la veine des déclarations de la ministre des sports et des Jeux olympiques et paralympiques qui renvoyait à la « décision qui sera prise souverainement par le CIO et le Comité international paralympique » (« Paris 2024 : 'On ne veut pas imaginer des Jeux olympiques et paralympiques sans les Ukrainiens', assure Amélie Oudéa-Castéra », *lemonde.fr*, 26 juillet 2023 et cette chronique n° 2023/2.26), le président de la République Emmanuel Macron s'est prononcé ainsi : « Ce sujet ne doit pas être politisé. Je souhaite que ce soit une décision en conscience du monde olympique [...]. La vraie question que le monde olympique devra trancher, c'est quelle place donner à ces athlètes russes qui parfois se sont préparés toute une vie, et peuvent aussi être les victimes de

ce régime [...]. Je pense que ce n'est pas l'État hôte qui doit décider de ce que le CIO doit faire » (entretien à *L'Equipe*, 7 septembre 2023).

L'appel adressé aux autorités françaises (président de la République, ministre des sports, maire de Paris, comité d'organisation) par plus de 200 athlètes ukrainiens leur demandant, malgré la décision du CIO, d'empêcher la participation aux Jeux des athlètes russes et biélorusses est ainsi resté sans réponse (« Ukrainian athletes push to exclude neutral Russians from Paris 2024 », www.insidethegames.biz, 11 janvier 2024). Au contraire, la France s'est alignée sur les arguments et la décision du CIO, qu'elle a présentée comme « la plus conforme au droit international » au regard de la « nécessité de respecter le principe de non-discrimination des personnes en raison de leur nationalité » (« Paris 2024 : la décision d'autoriser les Russes aux Jeux est 'cohérente et conforme au droit international', selon Amélie Oudéa-Castéra », *lemonde.fr*, 14 décembre 2023). Les autorités françaises disent s'en remettre au « double verrou » que constitue le processus de qualification des fédérations internationales (de fait, peu de Russes ou de Biélorusses seront sportivement qualifiés) et surtout « l'évaluation indépendante » de la situation de *****91***** chaque athlète par le CIO, lequel aura le dernier mot, sans que la France ait à opérer sa propre analyse au moment de délivrer les visas (*id.* ; v. le décret n° 2022-1629 du 13 décembre 2022 relatif aux autorités compétentes pour la délivrance de visas aux membres de la famille olympique dans le cadre des Jeux de Paris 2024). S'il est sans doute exagéré d'évoquer une « souveraineté » du CIO en matière de Jeux olympiques, celle de la France connaît quelques anicroches à cette occasion.

Le conflit entre la Russie et l'Ukraine a connu une autre déclinaison sportive – qui est sans préjudice de la participation des athlètes russes aux Jeux de Paris. Le 5 octobre 2023, le comité olympique russe a en effet décidé d'inclure parmi ses membres les organisations sportives régionales de Donetsk, Kherson, Louhansk et Zaporijia, décision considérée par le CIO comme une « violation de la Charte olympique car elle porte atteinte à l'intégrité territoriale du CNO d'Ukraine, telle que reconnue par le Comité international olympique conformément à la Charte olympique » (« Suspension avec effet immédiat du Comité olympique russe par la commission exécutive du CIO », communiqué du 12 octobre 2023, www.olympic.com). En réponse, le CIO a décidé, le 12 octobre 2023, de suspendre le CNO russe, lequel a fait appel de la sanction devant le Tribunal arbitral du sport (TAS).

On notera que le principe d'intégrité territoriale de l'Etat trouve ici un dérivé dans la *lex sportiva* : l'intégrité territoriale du comité national olympique est déduite de la Règle 28.5 de la Charte olympique, selon laquelle « [l]a juridiction territoriale d'un CNO doit coïncider avec les limites du pays dans lequel il est établi et a son siège ». Le TAS se prononcera-t-il sur les limites territoriales de l'Ukraine et de la Russie ? La chronique des rapports entre sport et droit international, thème qui est l'objet du colloque annuel de la SFDI, les 30-31 mai 2024, à quelques semaines de l'ouverture des Jeux olympiques de Paris, attendra pour trouver son terme.

F.L.