

LES JEUX OLYMPIQUES ET LE DROIT INTERNATIONAL

RENDEZ-VOUS MANQUÉ ET RENCONTRES DU TROISIÈME TYPE

PAR

Franck LATTY*

*« On rencontre sa destinée
souvent par les chemins qu'on prend pour l'éviter ».*

Jean de La Fontaine, « L'horoscope », *Fables*, Livre VIII

Quiconque réduirait les Jeux olympiques (JO) à une gigantesque mais « simple » compétition sportive en livrerait une version tronquée. L'événement ne se limite pas à la réunion des meilleurs athlètes de tous les pays, à leur confrontation quadriennale dans une lutte pacifique pour l'or, dans telle ou telle discipline sportive. Les JO constituent un élément à part entière des relations internationales. Au demeurant, ils en répercutent, quand ils ne les annoncent pas, les évolutions¹. Les Jeux de la XXIX^e Olympiade tenus à Pékin du 8 au 24 août 2008 ont ainsi mis en exergue l'émergence récente de la Chine en tant que puissance mondiale de premier plan, dans tous les domaines – y compris le sport². Les quelques mois en ayant précédé l'ouverture, marqués par la répression chinoise au Tibet, ont également souligné l'importance grandissante des droits de l'homme dans les relations internationales, dont le respect a été instamment mais vainement demandé au gouvernement chinois. L'absence, au final, de tout boycott des Jeux et la présence, jamais aussi importante, de chefs d'Etat et de gouvernement à la cérémonie d'ouverture, malgré les menaces que certains d'entre eux avaient brandies sans doute un peu rapidement, auront finalement mis en lumière la pusillanimité des Etats lorsqu'il s'agit d'adopter des mesures susceptibles de contrarier une puissance d'envergure.

Similairement, les éditions précédentes des Jeux olympiques ont joué le rôle d'une caisse de résonance de leur époque³. Les Jeux de Moscou (1980) et ceux de Los Angeles (1984) boycottés par l'un puis l'autre des deux blocs, occidental et soviétique, ont tant subi que jalonné la Guerre froide⁴. Auparavant, les Jeux de Montréal (1976) boycottés par trente-cinq pays africains avaient mis au premier plan le problème de l'apartheid⁵, de la même manière que les Jeux de Berlin (1936) avaient symbolisé l'avènement de l'Allemagne nazie et

* Professeur à la faculté de Droit de l'Université d'Auvergne (Clermont-Ferrand, France).

¹ Cf. les deux numéros spéciaux de la revue *Relations internationales*, « Olympisme et relations internationales », n° 111-112, aut.-hiv. 2002.

² Cf. Valérie NIQUET, « La Chine face au défi des Jeux olympiques », *Politique étrangère*, n° 2, 2008, pp. 253-266.

³ Cf. Pierre MILZA, « Un siècle de Jeux olympiques », *Relations internationales*, n° 111, 2002, pp. 299-310.

⁴ Cf. Charles LAPEYRE, « Moscou 1980 », in Pierre COLLOMB (dir.), *Sport, droit et relations internationales*, Economica, Paris, 1988, pp. 237-252 ; Jean-François GUILHAUDIS, « Los Angeles 1984 », *ibid.*, pp. 253-260 ; Pierre MERTENS, « Le boycott des Jeux olympiques », *Revue belge de droit international*, 1984-1985, pp. 195-201.

⁵ Cf. Éric MONNIN / Catherine MONNIN, « Le boycott politique des Jeux olympiques de Montréal », *Relations internationales*, n° 134, 2008, pp. 93-113.

ceux d'Helsinki (1952) les premières années de la Guerre froide⁶. Ceux de Séoul (1988), renouant avec une participation universelle des athlètes, avaient semblé en anticiper le terme, tout en consacrant l'émergence économique de l'un des « dragons » asiatiques. Plus tard, les JO de Barcelone (1992) ont été le signe précurseur de la réintégration de l'Afrique du Sud dans le concert des nations, alors que la Yougoslavie en était exclue⁷. Des Jeux de 1996, tenus à Atlanta, la capitale « Coca-cola », on peut dire qu'ils ont marqué l'avènement d'une hyper-marchandisation du sport... et du monde⁸.

Bien que cet aspect soit négligé, les Jeux olympiques sont également porteurs d'une dimension juridique qui, loin de ne concerner que le petit cercle des organisateurs et des participants à la manifestation, ni même le sérail des spécialistes du droit du sport⁹, devrait intéresser au plus haut point juristes et politistes internationalistes. En effet, comme tout phénomène social, les Jeux olympiques ont besoin du droit pour exister, subsister, prospérer. Et, à ce titre, le droit international public, couramment défini comme l'ensemble des règles applicables à la société internationale¹⁰, aurait pleine vocation à encadrer les Jeux olympiques, eu égard à leur « internationalité » intrinsèque, à leur organisation reposant sur la représentation des différentes nations ou encore à la nécessité de règles uniformes pour tous les compétiteurs, qui va de pair avec l'effacement du droit de l'Etat abritant la manifestation. Or, précisément – et paradoxalement –, la question des Jeux olympiques échappe depuis leur renaissance et encore aujourd'hui dans une très large mesure à l'emprise du droit international public, même si des évolutions récentes sont à noter, tandis que d'autres sont éventuellement à anticiper. Pour l'essentiel, les Jeux olympiques sont régis par les règles produites par une personne privée, jouissant d'une considérable autonomie par rapport aux Etats, le Comité international olympique (CIO).

L'appréhension des Jeux olympiques au regard du droit des gens¹¹ est en ce sens révélatrice des évolutions qu'a connues la matière, traditionnellement limitée dans ses sujets – les Etats – et dans son champ d'intervention – leurs relations souveraines –, mais s'étant ouverte sur d'autres domaines et sur de nouvelles personnes, notamment les acteurs privés. Elle renseigne tout autant sur la « *politique juridique extérieure* »¹² des Etats vis-à-vis du phénomène transnational¹³, mais également sur celle du Comité international olympique, dont il est incontestable qu'il constitue un acteur à part entière des relations internationales¹⁴, vis-à-vis des pouvoirs publics. L'analyse des rapports qu'entretiennent Jeux olympiques et droit international est ainsi susceptible, sinon de livrer un instantané en tous points fidèle de

⁶ Cf. Nicholas C. NIGGLI, « Diplomatie sportive et relations internationales : Helsinki 1952, les Jeux olympiques de la Guerre froide ? », *Relations internationales*, n° 112, 2002, pp. 467-485.

⁷ Cf. Kéba MBAYE, *Le Comité international olympique et l'Afrique du Sud – Analyse et illustration d'une politique sportive humaniste*, CIO, Lausanne, 1995, 331 p.

⁸ Cf. Emmanuel BAYLE, « Les Jeux olympiques d'Atlanta », *Revue juridique et économique du sport*, n° 39, juin 1996, pp. 5-32.

⁹ Cf. Alexandre M. MESTRE, *Direito e Jogos Olímpicos*, Almedina, Coimbra, 2008, 181 p.

¹⁰ Patrick DAILLIER / Alain PELLET, *Droit international public (Nguyen Quoc Dinh)*, LGDJ, Paris, 2002 (7^e éd.), p. 35, n° 1.

¹¹ Traduction du terme latin « *jus gentium* », l'expression est synonyme de droit international. Cf. « Droit des gens », in Jean SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant/AUF, Bruxelles, 2001, p. 379.

¹² Guy LADREIT DE LACHARRIERE, *La Politique juridique extérieure*, Economica, Paris, 1983, 236 p.

¹³ Cf. Jean ROBERT, *Le Phénomène transnational*, LGDJ/Editions de l'AFPA, Paris, 1988, 60 p. La transnationalité est entendue comme « toute relation qui, par volonté délibérée ou par destination, se construit dans l'espace mondial au-delà du cadre étatique national » (Bertrand BADIE / Marie-Claude SMOUTS, *Le Retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Presses de la FNSP/Dalloz, Paris, 1995, p. 70).

¹⁴ Cf. notamment Dominik MALIESKY, « De Coubertin à Samaranch : la diplomatie du CIO », *Pouvoirs*, n° 61, 1992, pp. 25-37, et « Le Comité international olympique : une diplomatie parallèle », in Jean-Charles BASSON (dir.), *Sport et ordre public*, La Documentation française, Paris, 2001, pp. 47-64.

la nature des rapports de force qui se nouent au sein de la société internationale, du moins de constituer une grille de lecture pertinente de l'« état du monde » passé et actuel.

Ainsi, la rencontre du droit international et des JO n'a-t-elle pas eu lieu à l'heure de la renaissance des Jeux olympiques, sans que, par la suite, les Etats cherchent à faire rentrer les Jeux du CIO dans le giron du droit international. A ce titre, le rendez-vous a bien été manqué. La rencontre du droit international et des Jeux olympiques est plus récente et résulte, pour l'essentiel, des initiatives du Comité international olympique qui, dans une perspective utilitariste, a considéré que ce corpus de règles était en mesure d'assurer une certaine protection aux Jeux. Ayant partie liée avec la problématique contemporaine de la privatisation du droit international¹⁵, phénomène qui bouscule les conceptions traditionnelles de la matière, on peut caractériser cette rencontre comme étant du « troisième type ».

RENDEZ-VOUS MANQUE

Le droit international n'est pas limité dans son champ d'intervention : aucun secteur d'activité ne lui est par nature interdit. « *Ensemble d'instruments dotés d'une grande plasticité, propre à s'adapter à la spécificité des matières très diverses qu'on lui donne à traiter, le droit international n'a pas de vocation limitative* »¹⁶. Dès lors, il eût été parfaitement concevable que les Etats se saisissent de la question des Jeux olympiques pour la soumettre à une régulation de droit international public. La réalité est tout autre : les Jeux olympiques sont soumis pour l'essentiel à la réglementation du CIO. La prééminence de la *lex olympica* a pour corollaire l'effacement du *jus gentium*.

La prééminence de la lex olympica

Le rétablissement des Jeux de l'Antiquité, décidé le 23 juin 1894, après quinze siècles de sommeil, s'est fait en marge de toute intervention (inter)étatique. C'est en effet à l'issue d'une réunion privée – le Congrès international athlétique, réunissant à la Sorbonne l'aristocratie des principaux responsables sportifs de l'époque – que la renaissance de la manifestation fut décidée, à l'initiative de Pierre de Coubertin, dont les idéaux humanistes devaient être servis par ces nouveaux Jeux¹⁷. La responsabilité de leur organisation fut simultanément confiée à un Comité international pour les Jeux olympiques, lequel, créé à cet effet, prendra rapidement sa dénomination actuelle de Comité international olympique, eu égard à l'extension du champ de ses missions, qui ont vite dépassé la seule organisation des JO.

Dès sa naissance, le CIO a en effet œuvré au développement d'un Mouvement olympique organisé sous son aile, comprenant en première ligne comités nationaux olympiques et fédérations internationales sportives, réunis par le même idéal de promotion de l'olympisme. A partir de son texte fondateur, la Charte olympique¹⁸, il a mis en place un authentique système de droit transnational, entendu comme « *un droit conçu et appliqué en dehors*

¹⁵ Cf. Habib GHERARI / Sandra SZUREK (dir.), *L'Emergence de la société civile internationale. Vers la privatisation du droit international ?*, Pedone, Paris, 2003, 350 p.

¹⁶ Pierre-Marie DUPUY, *Droit international public*, Dalloz, Paris, 2008 (9e éd.), p. 588, n° 520.

¹⁷ Cf. Yves-Pierre BOULONGNE, *Pierre de Coubertin, humaniste et pédagogue : dix leçons sur l'Olympisme*, CIO, Lausanne, 1999, 286 p.

¹⁸ La Charte olympique, ainsi que la plupart des règles du CIO sont consultables sur le site Internet du Mouvement olympique, www.olympic.org.

de l'intervention des Etats »¹⁹, gouvernant l'ensemble du mouvement. Le Comité est ainsi devenu l'organe central de l'ordre juridique sportif mondial²⁰. Dès lors, la *lex olympica* a un triple objet : régir le CIO, régir le Mouvement olympique, régir les Jeux olympiques.

A ce dernier titre, les Jeux olympiques font l'objet d'un encadrement normatif dense, provenant en premier lieu de la Charte olympique, dont le chapitre 5 est spécifiquement consacré aux JO, et des règles dérivées adoptées par les organes du CIO. La compétition est ainsi réglementée dans ses moindres détails : lieux et dates de célébration, élection de la « ville hôte », constitution d'un comité d'organisation et répartition des responsabilités entre les différentes entités chargées de mener à bien la tenue des Jeux, conditions de participation aux JO, modalités d'inscription, contenu du programme, règles relatives à la publicité, à la couverture médiatique, à l'utilisation des symboles olympiques, etc. En matière de règlement des différends, la règle 59 de la Charte vient même exclure le recours au juge étatique, en prévoyant que « [t]out différend survenant à l'occasion des Jeux olympiques ou en relation avec ceux-ci sera soumis exclusivement au Tribunal arbitral du sport »²¹. Celui-là dépêche d'ailleurs à chaque édition des Jeux une division *ad hoc* d'arbitres, chargés de trancher rapidement les litiges pouvant survenir à l'occasion des Jeux²². Le droit olympique impose ainsi un système fermé²³ de justice privée qui exclut, en principe, toute intervention des juridictions nationales.

Dans la mesure où la *lex olympica* est susceptible d'entrer en contradiction avec le droit de l'Etat accueillant les JO (par exemple en ce qui concerne l'accès des athlètes au territoire national, la protection de la « marque » olympique ou encore la libre-circulation des marchandises ou des capitaux nécessaires à l'organisation des Jeux), la Charte olympique va jusqu'à prévoir que « le gouvernement national du pays de toute ville requérante doit remettre au CIO un acte légalement contraignant par lequel ce gouvernement garantit et prend l'engagement que le pays et ses autorités publiques se conformeront à la Charte olympique et la respecteront »²⁴. Malgré le caractère manifestement attentatoire à leur souveraineté qu'une telle disposition – issue d'un texte de droit privé – revêt, la compétition pour obtenir le droit d'organiser les JO est si féroce que les Etats n'hésitent guère à satisfaire les exigences du CIO en la matière²⁵. Or, l'engagement de l'Etat à soumettre son droit interne à une norme externe – la norme olympique en l'occurrence – intervient ici selon un processus distinct des mécanismes traditionnels du droit international public. Il ne procède pas, effectivement, d'un engagement conventionnel librement négocié et consenti, mais d'un acte unilatéral émanant du gouvernement, annexé au contrat conclu entre le Comité international olympique et la ville que ses membres ont élue pour accueillir les Jeux. Le montage juridique imaginé par le CIO pour confier l'organisation matérielle des Jeux ne fait pas intervenir le droit international public : le contrat

¹⁹ Jacques CHEVALLIER, « Mondialisation du droit ou droit de la mondialisation ? », in Charles-Albert MORAND (dir.), *Le Droit saisi par la mondialisation*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 38.

²⁰ Franck LATTY, *La lex sportiva – Recherche sur le droit transnational*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2007, pp. 159 et suiv.

²¹ Cf. Kéba MBAYE, « Le Tribunal arbitral du sport. Contribution du CIO à la solution des différends naissant à l'occasion de la pratique du sport », *Revue juridique et économique du sport*, n° 31, juin 1994, pp. 19-26.

²² Cf. Gabrielle KAUFMANN-KOHLER, *Arbitration at the Olympics. Issues of Fast-Track Dispute Resolution and Sports Law*, Kluwer Law International, La Haye, 2001, 162 p.

²³ Sous réserve de la contestation des sentences arbitrales du TAS dans le cadre d'un recours en annulation, devant le Tribunal fédéral suisse, ou dans celui, plus hypothétique encore, d'un recours en exécution. Cf. Antonio RIGOZZI, *L'Arbitrage international en matière de sport*, Helbing & Lichtenhahn, LGDJ/Bruylant, Bâle, 2005, pp. 655 et suiv.

²⁴ Règle 34§3 de la Charte olympique.

²⁵ Cf. Franck LATTY, *op. cit.*, pp. 584 et suiv.

ne lie pas le CIO à l'Etat mais à la ville hôte ; il est régi non par le « *droit international des contrats* »²⁶, mais par le droit privé suisse.

Malgré l'étrangeté de ce « mécano juridique »²⁷, la *lex olympica* est ainsi omnipotente en matière de Jeux olympiques. Elle est constitutive, à l'image de la *lex mercatoria* des opérateurs du commerce international ou du droit canonique de l'Eglise catholique, d'un droit d'origine privée doté d'un champ d'application transnational, largement autonome vis-à-vis des Etats et par nature étranger au droit international public. En effet, de par le statut juridique de l'organe qui la produit, la *lex olympica* ne saurait être rattachée au droit des gens. S'il est couramment admis que les organisations intergouvernementales (ONU, OMS, UNESCO, etc.) déploient chacune un ordre juridique propre²⁸ mais qui, pour autant, n'est pas « *entièrement autonome, car il a ses racines dans le droit international général* »²⁹, le fait est que la *lex olympica* n'est pas le fruit d'une Organisation internationale des JO créée par un traité interétatique. Elle est, au contraire, le produit d'une personne privée, le CIO, dont les « racines » trempent ailleurs que dans le système juridique international. Au regard du droit des gens, le Comité correspond à la qualification d'organisation non gouvernementale, dont l'existence même ne doit rien au droit international – ce qui n'exclut pas que ce type d'organisation puisse bénéficier de certaines prérogatives au sein de cet ordre juridique³⁰.

Cependant, avant tout, le CIO relève du droit suisse, dont il tire sa forme associative. Certes, le statut du CIO a pendant longtemps été indéterminé. A sa création, Pierre de Coubertin s'était abstenu de toute formalité auprès des autorités françaises³¹, alors que le régime juridique antérieur à la loi de 1901 soumettait la formation d'une association à l'agrément gouvernemental³². Si le siège du CIO était censé se trouver dans le pays de célébration des Jeux à venir³³, il se sédentarisa dès le début du XX^e siècle au domicile de Coubertin à Paris³⁴, avant de « déménager » en Suisse à la survenance de la Première Guerre mondiale. A l'époque, Coubertin excluait d'ailleurs que le CIO « *soit réduit au rang d'une simple association de droit suisse* » et trouvait « *parfaitement inconvenant d'imaginer qu'il puisse être astreint à s'inscrire au Registre du commerce comme un vulgaire négoce de la place* »³⁵. Il aspirait plutôt à ce que le Comité acquière un statut juridique comparable à celui de la Société des Nations³⁶.

Cette volonté d'échapper à l'emprise des droits étatiques s'est encore manifestée dans la Charte olympique qui, jusqu'en 1990, a cherché à ancrer le CIO dans l'ordre juridique international en le définissant comme une « *association de droit international ayant la personnalité*

²⁶ Cf. Prosper WEIL, « Le droit international en quête de son identité – Cours général de droit international public », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 237, 1996, pp. 98 et suiv.

²⁷ Sur les problèmes posés par ce montage juridique, cf. *infra*.

²⁸ Parmi une littérature abondante, cf. notamment Philippe CAHIER, « Le droit interne des organisations internationales », *Revue générale de droit international public*, 1963, pp. 503-602 ; Lazar FOCSANEANU, « Le droit interne de l'ONU », *Annuaire français de droit international*, 1957, pp. 315-349 ; C. Wilfred JENKS, *The Proper Law of International Organizations*, Stevens-Oceana/Dobbs Ferry, Londres/New York, 1962, 282 p.

²⁹ Charles CHAUMONT, « La signification du principe de spécialité des organisations internationales », *Mélanges offerts à Henri Rolin. Problèmes de droit des gens*, Pedone, Paris, 1964, p. 56.

³⁰ Statut consultatif au sein des organisations intergouvernementales, participation à l'élaboration de certaines conventions multilatérales, contrôle de l'application du droit international, etc. Cf. *infra*.

³¹ Jean-Loup CHAPPELET, *Le Système olympique*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 1991, p. 76.

³² Ancien article 291 du code pénal.

³³ Pierre de COUBERTIN, *Mémoires olympiques*, CIO, Lausanne, 1997, p. 168.

³⁴ Howard STUPP, « L'évolution du statut juridique du Comité international olympique au XX^e siècle », *Académie internationale olympique*, 28^e session, 1988, p. 160.

³⁵ Cf. Christian GILLIERON, *Les Relations de Lausanne et du Mouvement olympique à l'époque de Pierre de Coubertin 1894-1939*, CIO, Lausanne, 1993, pp. 92-93.

³⁶ Pierre MORATH, *Le CIO à Lausanne : 1939-1999*, Cabédita, Yens sur Morges, 2000, p. 185.

juridique ». Cependant, cette auto-proclamation, loin de refléter la réalité, traduisait plutôt « la ferme volonté [du CIO] de se soustraire à l'influence politique des Etats sans jamais avoir pu trouver la technique juridique appropriée qui en ferait un organisme international »³⁷. Depuis sa révision de 1990, la Charte olympique a rompu avec l'amateurisme juridique en consacrant la forme associative du CIO et sa personnalité juridique de droit suisse³⁸. Le principe de liberté associative garanti par le droit suisse laisse d'ailleurs au CIO une marge considérable d'autorégulation qui lui permet de déployer sans réelles entraves sa *lex olympica*³⁹. Qui plus est, le Comité international olympique est parvenu à conclure avec le Conseil fédéral suisse un accord sur son statut⁴⁰, lequel, formellement comme matériellement, se rapproche des accords de siège conclus par la Suisse avec les organisations internationales et quelques ONG comme le Comité international de la Croix-Rouge⁴¹. L'accord garantit notamment l'indépendance et la liberté d'action du CIO et contient divers privilèges, notamment fiscaux, mais ne fait bénéficier le Comité d'aucune immunité, ce qui permet de le distinguer des authentiques accords de siège. S'il y a tout lieu de considérer que l'accord de 2000 constitue pourtant bien un instrument de droit international⁴², une telle qualification reste sans effet sur la nature des normes émises par le CIO pour régir les Jeux olympiques. Celles-là constituent bien du droit transnational et non international. Force est de constater l'effacement du droit des gens en ce domaine.

L'effacement du jus gentium

La prééminence du droit olympique sur la réglementation des JO va de pair avec l'effacement du droit international public en la matière. La souveraineté des Etats leur permettant de se saisir de n'importe quelle question – quand bien même une organisation privée occuperait déjà la place –, il faut voir dans l'absence d'encadrement international des JO le signe d'une abstention. A une époque, celle du rétablissement des Jeux, où le droit international n'intervenait que dans des champs relativement limités et pouvait encore valablement être défini comme « le droit régissant les relations entre Etats indépendants »⁴³, on peut comprendre qu'un tel événement n'ait pas rencontré l'intérêt collectif des Etats. L'affirmation doit toutefois être relativisée au vu de la manière dont les Etats ont soumis à un encadrement juridique proprement international un type de manifestation similaire : les Expositions universelles, dont la première édition s'est tenue à Londres dès 1851. Le point de comparaison est d'autant plus pertinent que, en 1900 (à Paris) et en 1904 (à Saint-Louis), Jeux olympiques et Expositions universelles ont temporairement fusionné : étalées sur plusieurs mois, les épreuves des Jeux ont été intégrées parmi les diverses manifestations entourant l'Exposition.

Au vu du succès rencontré par les Expositions – dont les Jeux olympiques, étouffés, se sont détachés dès 1908 –, le phénomène a commencé à proliférer de manière anarchique, au

³⁷ Kéba MBAYE, « La nature juridique du CIO », in Pierre COLLOMB (dir.), *Sport, droit et relations internationales*, Economica, Paris, 1988, p. 70.

³⁸ Règle 15§1 de la Charte olympique : « 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 ».

³⁹ Margareta BADDELEY, *L'Association sportive face au droit. Les limites de son autonomie*, Helbing & Lichtenhahn/Facultés de droit de Genève, Bâle, 1994, p. 116 et les références citées n. 45 ; Jérôme JAQUIER, *La Qualification juridique des règles autonomes des organisations sportives*, Staempfli, Berne, 2004, p. 11.

⁴⁰ Accord bilatéral avec le Conseil fédéral suisse « relatif au statut du Comité international olympique en Suisse », 1^{er} nov. 2000, publié au *Recueil officiel suisse*, n° 11, 20 mars 2001, pp. 845 et suiv.

⁴¹ Christian DOMINICE, « L'accord de siège conclu par le Comité international de la Croix-Rouge avec la Suisse », *Revue générale de droit international public*, 1995, pp. 5-36.

⁴² Franck LATY, *op. cit.* pp. 434 et suiv.

point qu'il est apparu nécessaire d'en organiser les modalités. Tel fut l'objet de la Convention de Paris du 22 novembre 1928, depuis révisée à plusieurs reprises, qui régleme la fréquence des Expositions tout en définissant les droits et obligations des exposants et des organisateurs, sous le contrôle d'un organe intergouvernemental, le Bureau international des Expositions, chargé de mettre en œuvre le traité⁴⁴.

A deux manifestations comparables, Jeux olympiques et Expositions universelles⁴⁵, correspondent donc deux régimes juridiques diamétralement opposés, l'un résolument transnational, l'autre foncièrement interétatique, ce qui laisse entendre à tout le moins que le droit international n'est pas inapte, par nature, à encadrer les Jeux. Comment alors expliquer ce rendez-vous manqué entre JO et droit international ?

En premier lieu, il est à noter que les Jeux olympiques n'ont jamais été confrontés à un déficit normatif. Si, au début des Jeux de l'ère moderne, l'organisation des compétitions connaissait certaines lacunes juridiques, le développement d'une réglementation olympique conjuguée à celle des fédérations sportives pour le déroulement technique des épreuves va rapidement combler, avec une efficacité redoutable, le vide dont la nature a horreur. De fait, à l'heure actuelle, « [o]n voit mal l'ONU prendre des résolutions relatives à la forme ou au poids du volant de Badminton ou des Etats passer une convention relative à la hauteur du filet de volley-ball »⁴⁶.

Qui plus est, le Comité international olympique, arguant de la nécessité de maintenir les JO hors de l'arène politique, était peu disposé à abandonner le terrain aux Etats. Les tentatives de rattacher le CIO à la SDN dans l'entre-deux guerres sont ainsi restées vaines⁴⁷. Il est en effet patent que les organisations sportives transnationales, le CIO en tête, sont jalouses des prérogatives qu'elles ont conquises au fil du temps et peu disposées à s'en laisser déposséder par les Etats. Ces derniers, du reste, ont tardé à saisir l'importance du sport en termes sanitaires, éducatifs, géopolitiques, etc. Faute d'intérêt pour cette activité considérée à tort comme relevant exclusivement de la sphère privée, ils ont tardé à en réglementer l'exercice au niveau national. Les premières lois relatives au sport ne sont en effet apparues que dans la seconde moitié du XX^e siècle, cela, dans un nombre limité d'États⁴⁸. Logiquement, l'action collective des Etats dans le domaine sportif ne présente qu'un caractère restreint : le droit international du sport, qui a pris progressivement forme à partir

⁴³ Cour permanente de justice internationale, affaire du « Lotus », série A n° 10, 7 sept. 1927, p. 18.

⁴⁴ Informations et textes disponibles sur le site Internet www.bie-paris.org.

⁴⁵ A noter que, désormais, selon le texte d'application de la règle 35 de la Charte olympique, « [l']organisation, le déroulement et la couverture médiatique des Jeux olympiques ne doivent pas être compromis de quelque façon que ce soit par la tenue d'une autre manifestation dans la ville-hôte ou sa région ou dans d'autres lieux ou sites de compétition » (§2).

⁴⁶ Jean-Marc DUVAL, *Le Droit public du sport*, PUAM, Aix-en-Provence, 2002, p. 61. Dans le même sens, cf. Philippe JESTAZ, « Synthèse », in Gérard SIMON (dir.), *Les Contrats des sportifs. L'exemple du football professionnel*, PUF, Paris, 2003, p. 311.

⁴⁷ Cf. « 1896-1925. Coubertin, l'idéal bousculé par la guerre », *Le Monde*, 10-11 août 2008 ; Gabriel BERNASCONI, « Le CIO et les organisations internationales, entre recherche de légitimité et défense du territoire », *Revue juridique et économique du sport*, n° 86, mars 2008, pp. 11-12.

⁴⁸ Cf. les réponses au questionnaire adressé aux pays membres du Comité pour le développement du sport (CDDS) du Conseil de l'Europe, dans *Séminaire sur le sport et le droit. Rapport final*, Conseil de l'Europe/CDDS (95) 68 final, Paris, 1995, pp. 96 et suiv. A la question « Existe-t-il une législation spécifique au sport dans votre pays ? » (*ibid.*, p. 97), 19 Etats ont répondu positivement (dont la France, la Belgique, l'Espagne, la Grèce, l'Italie, la Pologne, la Russie, la Turquie, etc.), soit principalement des pays de droit romain) et 16 négativement (Danemark, Royaume-Uni, Allemagne, Hongrie, Pays-Bas, etc.), soit principalement des pays de tradition anglo-saxonne). Cf. aussi André-Noël CHAKER, *Etude des législations nationales relatives au sport en Europe*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999, 154 p.

des années 1970, demeure encore embryonnaire⁴⁹, limité pour l'essentiel à l'action de quelques organisations internationales (ONU, UNESCO ou Conseil de l'Europe⁵⁰), dans des domaines circonscrits : pour l'essentiel, l'apartheid dans les sports⁵¹, la violence dans les stades⁵², ainsi que la lutte contre le dopage⁵³, domaine dans lequel l'UNESCO s'est récemment investi après s'être longtemps cantonnée, s'agissant de sport, à la seule éducation physique. Sous réserve de la question spécifique de la lutte antidopage⁵⁴, ce maigre corpus normatif ne prétend pas concurrencer la *lex olympica* dans la réglementation des Jeux olympiques. Il est le signe, comme en matière économique, d'une « *autorestriction* »⁵⁵ de la part des Etats face à l'autorégulation sportive dans le domaine de la compétition, qui a, du reste, prouvé son efficacité.

En la matière, on ne peut relever que de rares tentatives interétatiques concertées, au demeurant datées, d'influer directement sur le contenu des normes du CIO, à l'image de celle provenant de la Troisième conférence des ministres européens responsables des sports du Conseil de l'Europe : dans une résolution de 1981, les ministres ont notamment « *invit[é] les organisations sportives internationales* » à s'ouvrir davantage aux pays en développement, « *à réglementer les conditions d'octroi ou de retrait de l'autorisation d'organiser des manifestations sportives internationales* » ou encore « *à réduire l'utilisation excessive d'emblèmes nationaux (drapeaux et hymnes par exemple) et l'exploitation des manifestations sportives internationales à des fins nationalistes* »⁵⁶.

Cependant, des résolutions de ce type, qui tendent à agir indirectement sur la norme transnationale, en plus d'être exceptionnellement rares, n'imposent aucune obligation positive aux organisations destinataires. Dépourvues de toute force obligatoire, cette *soft law* ne « *fait pas grief* »⁵⁷ à la *lex olympica*. Les Etats semblent avoir renoncé à encadrer l'organisation des compétitions sportives internationales – les JO en premier lieu – par le biais d'instruments même simplement incitatifs. A cet égard, il est significatif de constater l'absence de « codes de conduite » relatifs aux activités des organisations sportives transnationales, alors que la pratique est répandue pour ce qui concerne celles des entreprises multinationales⁵⁸. Une telle absence laisse penser que les Etats se satisfont de l'autorégulation

⁴⁹ Jean-Pierre KARAQUILLO, « Droit international du sport », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, t. 309, 2004, p. 24 ; Franck LATTY, *op. cit.*, pp. 653 et suiv.

⁵⁰ Pour une présentation de l'action des organisations intergouvernementales dans le domaine du sport, cf. Frédéric BUY *et al.*, *Droit du sport*, LGDJ, Paris, 2006, pp. 23 et suiv. ; Colin MIEGE / Jean-Christophe LAPOUBLE, *Sport et organisations internationales*, Economica, Paris, 2004, pp. 5 et suiv.

⁵¹ Au niveau de l'ONU, cf. A/RES/32/105 M, Déclaration internationale sur l'apartheid dans les sports, 14 déc. 1977 ; A/40/64 G, Convention internationale contre l'apartheid dans les sports, 10 dé. 1985.

⁵² Conseil de l'Europe, Convention européenne sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matches de football, Strasbourg, 19 août 1985, STE 120.

⁵³ Conseil de l'Europe, Convention contre le dopage, Strasbourg, 16 nov. 1989, STE 135 ; UNESCO, Convention internationale contre le dopage dans le sport, Paris, 25 oct. 2005.

⁵⁴ Cf. *infra*.

⁵⁵ Jean-Marc SOREL, « Les Etats face aux marchés financiers », *Souveraineté étatique et marchés internationaux à la fin du 20^e siècle. A propos de 30 ans de recherche du CREDIMI. Mélanges en l'honneur de Philippe Kahn*, Litec, Paris, 2000, p. 538.

⁵⁶ 3^e Conférence des ministres européens responsables du sport, Résolution sur les répercussions croissantes des tensions internationales sur le sport international (81/7), Palma de Majorque, 8-10 avr. 1981. Récemment, cf. la résolution A/63/L.51 (« Le sport comme moyen de promouvoir l'éducation, la santé le développement et la paix », 5 déc. 2008) par laquelle l'Assemblée générale des Nations Unies « *invite les Etats membres et les organisations sportives internationales à aider les pays en voie de développement* ».

⁵⁷ Patrick DAILLIER, « La *soft law* », in Patrick DAILLIER *et al.* (dir.), *Droit de l'économie internationale*, CEDIN (Paris X)/Pedone, Paris, 2003, p. 123.

⁵⁸ Parmi une bibliographie abondante, cf. Huu Tru NGUYEN, « Les Codes de conduite : un bilan », *Revue générale de droit international public*, n° 1, 1992, pp. 53-54 ; Yves VAN DER MENSBRUGGHE, « Les codes de conduite pour sociétés multinationales : quelques réflexions », *Revue internationale de droit comparé*, vol. XLIX, 1982, pp. 17-28.

olympique. Il n'eût cependant pas été inconcevable que les Etats recommandent au CIO, par exemple au moyen d'un code de conduite élaboré au sein de l'UNESCO, certaines normes touchant à l'organisation des Jeux olympiques (transparence dans la procédure d'attribution de la compétition, relations avec l'Etat-hôte, utilisation des emblèmes nationaux, affectation des ressources, etc.).

Une autre manière d'attirer les Jeux olympiques dans le giron du droit international eût encore été d'opérer une sorte de délégation de mission de service public international au CIO, à la manière dont le législateur français a fait rentrer par la loi le système de compétitions sportives dans la sphère du droit public⁵⁹. Un traité international aurait ainsi pu officiellement « déléguer »⁶⁰ au CIO le soin d'organiser les Jeux olympiques, tout en lui reconnaissant à cet effet certaines prérogatives internationales de puissance publique, par exemple un pouvoir réglementaire international apte à résoudre les antinomies potentielles, relatives aux JO, entre droit olympique et droit étatique⁶¹. Ainsi dérivée du traité et soumise à celui-là, la réglementation des Jeux olympiques aurait pu trouver un ancrage dans le droit international public. Tel n'est pas l'environnement juridique qui prévaut aux JO, où la *lex olympica* est reine⁶².

Ce n'est en fait qu'exceptionnellement que de rares normes de droit des gens se sont dressées contre le droit olympique. Doit être relevée à cet égard la résolution 757 (1992), par laquelle le Conseil de sécurité des Nations Unies a décidé que les Etats membres « prendront les mesures nécessaires pour empêcher la participation à des manifestations sportives sur leur territoire de personnes ou de groupes représentant la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) »⁶³. Même si la résolution ne liait pas directement le CIO, ni d'ailleurs l'Etat de son siège, la Suisse, qui à l'époque n'était pas membre de l'ONU, l'embargo sportif imposé à la Yougoslavie a soulevé de sérieux problèmes à l'approche des Jeux de Barcelone (1992). Liées par la décision du Conseil, les autorités espagnoles étaient en effet tenues d'empêcher la participation de sportifs yougoslaves aux Jeux de Barcelone, alors même que, en vertu de la Charte olympique, le Comité olympique yougoslave avait le droit d'y envoyer des athlètes. Le conflit de normes fut finalement résolu par la négociation, le Comité des sanctions du Conseil de sécurité, saisi directement par le CIO, ayant finalement accepté le compromis

⁵⁹ Cf. Jean-Marc DUVAL, *op. cit.*, pp. 40 et suiv.

⁶⁰ L'opération de délégation reposerait sur la fiction juridique selon laquelle les Etats seraient les détenteurs originels du pouvoir d'organiser les Jeux – on ne peut déléguer que ce que l'on détient. C'est sur une fiction similaire que repose le processus de délégation aux fédérations prévu par la loi française sur le sport de 1984. Cf. Gérald SIMON, *Puissance sportive et ordre juridique étatique*, LGDJ, Paris, 1990, p. 181.

⁶¹ Cf. le cas des Conventions de Genève de 1949 et de leurs protocoles additionnels, qui confient au Comité international de la Croix-Rouge des missions humanitaires (cf. Alejandro LORITE ESCORIHUELA, « Le Comité international de la Croix-Rouge comme organisation *sui generis*? Remarques sur la personnalité juridique internationale du CICR », *Revue générale de droit international public*, n° 3, 2001, p. 588). Un auteur a d'ailleurs suggéré que soient conclues des « Conventions de Lausanne », pendant sportif des Conventions de Genève de 1949, par lesquelles le concert des Etats se saisirait des problèmes contemporains auquel le sport est confronté (corruption, dopage, violence), tout en reconnaissant certaines responsabilités au CIO pour contribuer à leur résolution, comme ils l'ont fait au CICR en matière humanitaire (Jean-Loup CHAPPELET, « Le système olympique et les pouvoirs publics face au dopage et à la corruption : partenariat ou confrontation ? », in Jean-Charles BASSON (dir.), *Sport et ordre public*, La Documentation française, Paris, 2001, p. 233).

⁶² Constatant l'absence d'une délégation de cette nature au niveau international. Cf. François 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, Pedone, Paris, 2005, p. 103.

⁶³ Résolution 757 (1992), 30 mai 1992, Bosnie-Herzégovine, §8, b). Cf. Max 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 », *Revue juridique et économique du sport*, n° 22, mars 1992, pp. 87-94.

proposé : la participation des athlètes yougoslaves non pas sous les couleurs de leur pays, mais regroupés, derrière la bannière olympique, au sein d'une « Equipe indépendante ».

Il est de plus établi que la *lex olympica* ne peut pas ignorer les exigences du droit communautaire. De la même manière que le traité instituant la Communauté européenne a mis en échec la *lex sportiva* de la FIFA à l'occasion du fameux arrêt « Bosman »⁶⁴, les règles du Comité international olympique sont susceptibles de subir un reflux dès lors qu'elles porteraient une atteinte inexcusable aux prescriptions de la Communauté européenne. Dans son arrêt « Meca Medina » de 2006, la Cour de justice des Communautés européennes s'est ainsi estimée compétente pour examiner les normes du CIO au regard du droit communautaire de la concurrence⁶⁵.

On pourrait de manière similaire envisager le cas de figure où la *lex olympica* verrait son intégrité mise en cause par la Convention européenne des droits de l'homme. Bien sûr, celle-ci est avant tout applicable aux rapports « verticaux », ceux qu'entretiennent l'Etat et le particulier⁶⁶ ; elle a pour objet de protéger l'individu des excès de la puissance publique, non pas de ceux de la « puissance sportive ». Cela étant, « pour que les droits de l'homme soient véritablement vécus, il est nécessaire de s'attacher à les faire respecter aussi dans les rapports entre personnes privées »⁶⁷. La Cour européenne a amorcé une extension de la garantie des droits aux rapports interpersonnels, faisant ainsi produire certains effets horizontaux à la Convention⁶⁸. Il n'est de ce fait pas exclu que la *lex olympica* soit « saisie » par la Convention européenne des droits de l'homme, dès lors, par exemple, qu'elle porterait atteinte aux droits fondamentaux d'un athlète participant aux Jeux. Certes, seul l'Etat-partie à la Convention qui n'en a pas assuré le respect verrait sa responsabilité engagée ; l'Etat du siège du CIO ou du Tribunal arbitral du sport⁶⁹ – la Suisse dans les deux cas – se situe à cet égard au premier rang des Etats concernés⁷⁰ ; l'Etat du lieu de célébration des JO, s'il est partie à la Convention, pourrait également craindre une condamnation⁷¹. Toutefois, quand bien même la responsabilité du CIO ne serait pas directement engagée, on imagine mal qu'il laisse subsister dans son ordre juridique une règle dont la Cour européenne aurait formellement constaté le caractère contraire à la Convention européenne des droits de l'homme, « instrument de l'ordre public européen pour la protection des êtres humains »⁷².

⁶⁴ CJCE, « Bosman », aff. C-415/93, 15 déc. 1995, Rec. CJCE, 1995, p. I-4921.

⁶⁵ CJCE, « Meca-Medina et Majcen », aff. C-519/04 P, 18 juil. 2006, Rec. CJCE, 2006, p. I-6991. Cf. Franck LATTY, « L'arrêt, le Livre blanc et le traité. La *lex sportiva* dans l'ordre juridique communautaire – développements récents », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 514, janv. 2008, pp. 43-52.

⁶⁶ En conséquence, toute requête dirigée contre un particulier sera déclarée irrecevable (Commission des droits de l'homme, décision du 12 janvier 1994, « Durini c. Italie », DR 76-A, 76).

⁶⁷ Gérard COHEN-JONATHAN, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Economica/PUAM, Paris, 1989, p. 12.

⁶⁸ Cf. Dean SPIELMANN « Obligations positives et effet horizontal des dispositions de la Convention », in Frédéric SUDRE (dir.), *L'Interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 1998, pp. 133-174.

⁶⁹ Dans la mesure où les décisions du CIO prises à l'occasion des Jeux olympiques sont susceptibles d'être contestées devant le Tribunal arbitral du sport. Les sentences de ce dernier sont en outre susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation devant le Tribunal fédéral suisse.

⁷⁰ En ce sens, cf. Jean-Pierre MARGUENAUD, « Sport et Convention européenne des droits de l'homme : les garanties substantielles », *R.J.E.S.*, n° 66, mars 2003, pp. 18-19 ; François RIGAUX, « Le droit disciplinaire du sport », *R.T.D.H.*, n° 22, avr. 1995, p. 305. Cf. l'arrêt CEDH, 20 juil. 2001, « Pellegrini c. Italie », requête n° 30882/96.

⁷¹ A ce sujet, cf. Jean-Pierre MARGUENAUD, « Olympisme et droits de l'homme », *Revue juridique et économique du sport*, n° 87, juin 2008, p. 143.

⁷² Cf. CEDH (grande chambre), 23 mars 1995, « Loizidou c. Turquie », Exceptions préliminaires, Série A, n° 310.

Cela étant, ces heurts, ponctuels ou seulement potentiels, entre droit international et droit olympique ne sont pas révélateurs d'un d'encadrement strict de la *lex olympica* par le *jus gentium*. Bien au contraire, l'abstention des Etats comme la défense de son pré carré par le CIO ont durablement placé les Jeux sous l'emprise du droit transnational olympique : le rendez-vous avec le droit international a bien été manqué. C'est sous d'autres formes, plus atypiques, que la rencontre a depuis eu lieu.

RENCONTRES DU TROISIEME TYPE

Sans que soit remis en cause le quasi-monopole de la *lex olympica* sur les Jeux olympiques, la pratique récente a montré une intervention accrue du droit international en matière olympique. Loin de traduire la volonté des Etats de se saisir de l'événement, cette évolution résulte d'initiatives provenant du Comité international olympique, qui a vu dans le droit international un moyen de protéger les Jeux, en particulier contre les boycotts à répétition auxquels ils ont été confrontés dans les années 1970-1980 – sans que tout risque en la matière ait d'ailleurs disparu, comme l'ont attesté les appels insistants au boycott des Jeux de Pékin. Cette forme d'instrumentalisation du droit international par le CIO s'inscrit dans une tendance globale : alors que, dans sa conception classique, cet ordre juridique est la chose des Etats – même s'il a dû s'ouvrir à leurs « créatures »⁷³, *i. e.* les organisations internationales –, le droit international déborde aujourd'hui le cercle réduit des personnes publiques internationales. Ce corps de règles est de plus en plus applicable aux, invocable par mais aussi à la disposition des personnes privées. Sans même mentionner la situation des individus, dont la qualité de sujet de droit international doit être considérée comme acquise⁷⁴, nul ne peut nier le rôle pris par les ONG dans le processus d'élaboration et de contrôle de l'application du droit international⁷⁵. Certaines d'entre elles, à l'instar du CICR⁷⁶, disposent même de la personnalité juridique internationale, tandis que, en matière d'investissements, des entreprises privées ont acquis la capacité de conclure des « contrats d'Etat » régis par le droit international public⁷⁷.

Dans ce contexte général de « privatisation » du droit international, le CIO a pu œuvrer, à partir des années 1980, pour assurer une certaine protection aux Jeux olympiques au moyen de ce corpus juridique. La personnalité de ses dirigeants de l'époque, le président Juan Antonio Samaranch, ancien diplomate, et le vice-président Kéba Mbaye, juge à la Cour internationale de justice, n'est d'ailleurs pas étrangère au tournant « juridique international » pris par le CIO, dont les acquis n'ont pas été remis en cause par son président actuel, Jacques Rogge.

Les renvois ponctuels que la Charte olympique fait au droit international, couplés à la renaissance de la « trêve olympique », ont ainsi installé le droit international public à la périphérie des Jeux. Néanmoins, la question n'est pas figée : l'évolution, avérée, du droit

⁷³ Alain PELLET, « Le droit international à l'aube du XXI^e siècle (La société internationale contemporaine – Permanences et tendances nouvelles) », *Cours euro-méditerranéens*, Bancaja de droit international, vol. I, 1997, p. 71.

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 86 et suiv. Cf. aussi Emmanuel DECAUX, *Droit international public*, Dalloz, Paris, 2008 (6^e éd.), pp. 209 et suiv.

⁷⁵ Cf. Habib GHERARI / Sandra SZUREK (dir.), *op. cit.*, pp. 49 et suiv.

⁷⁶ Cf. Christian DOMINICE, « La personnalité juridique internationale du CICR », *Etudes et essais sur le droit humanitaire et sur les principes de la Croix Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, CICR/Nijhoff, Genève, 1984, pp. 663-673 ; Paul REUTER, « La personnalité juridique internationale du Comité international de la Croix-Rouge », *ibid.*, pp. 783-791

⁷⁷ Cf. notamment Charles LEBEN, « La théorie du contrat d'Etat et l'évolution du droit international des investissements », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, t. 302, 2003, pp. 197-386.

antidopage et celle, potentielle, du « mécano juridique » entourant l'organisation des Jeux pourraient bien placer le droit international au centre des JO.

Le droit international à la périphérie des Jeux

Dans le contexte hostile des boycotts à répétition endurés par les Jeux, le Comité international olympique, inquiet pour la survie à terme de sa manifestation, a pensé qu'« *une légitimation accordée par la communauté internationale et des relations d'amitié et de bon voisinage avec les Etats* »⁷⁸ seraient de nature à dissuader les Etats d'employer cette arme, dont le droit international, au demeurant, n'interdit pas l'usage – dans certains cas, les Etats sont même susceptibles d'avoir l'obligation de faire en sorte qu'aucun de leurs nationaux ne participent pas aux Jeux⁷⁹.

L'amélioration des relations du CIO avec les Etats a notamment pris le chemin d'une politique de reconnaissance des comités nationaux olympiques (CNO) plus conforme aux réalités politiques et juridiques de la société internationale. L'ancienne version de la Charte olympique⁸⁰ permettait effectivement au CIO de reconnaître des CNO exerçant leur juridiction sur des territoires relevant d'entités dont la qualité étatique n'était pas établie⁸¹. Par ricochet, prospéraient diverses « nationalités sportives »⁸² distinctes des nationalités officielles. Confronté, au début des années 1990, à un afflux de demandes de reconnaissance de CNO et conscients des risques de tensions que pouvait générer cette « *autre société internationale, sportive, où l'apolitisme officiel et l'enjeu de participation aux Jeux permettaient d'atténuer voire de dépasser [...] les blocages existant dans l'ordre politique* »⁸³, le CIO a préféré modifier ses règles de reconnaissance, par renvoi aux normes de droit international. Ainsi, selon la nouvelle règle 31 de la Charte, « *la dénomination d'un CNO doit correspondre aux limites territoriales et à la tradition de son pays* », ce dernier terme signifiant « *un Etat indépendant reconnu par la communauté internationale* ». Désormais, le CIO refuse de reconnaître un CNO ne correspondant pas à un Etat souverain au sens du droit international public. Les comités nationaux antérieurement reconnus, même s'ils ne répondent pas à ces nouveaux critères, ont toutefois conservé le droit d'envoyer des athlètes aux Jeux olympiques. Société internationale et monde olympique ne coïncident donc pas encore parfaitement⁸⁴.

De manière moins détournée, le CIO a tenté de préserver les Jeux du boycott, en influant directement sur le contenu normatif du droit international public. Après avoir un temps envisagé la conclusion, au niveau de l'ONU, d'un traité multilatéral sur la protection des Jeux olympiques – idée abandonnée, de crainte de voir les négociations du texte

⁷⁸ Kéba MBAYE, *Le Comité international olympique...*, op. cit., p. 29.

⁷⁹ Cf. notamment l'article 3 de la Convention internationale contre l'apartheid dans les sports, 10 déc. 1985, A/40/64 G, qui engage les Etats-parties à ne pas permettre « *les contacts sportifs avec un pays pratiquant l'apartheid* ». Cf. Franck LATY, « Le boycott des Jeux olympiques à l'épreuve du droit », *Gazette du Palais*, n° 293-295 (supplément *Droit du sport*, n° 2), 19-21 oct. 2008, pp. 17 et suiv.

⁸⁰ Règle 34§1 de la Charte olympique en vigueur avant 1996 : « *dans la Charte olympique, l'expression 'pays' signifie tout pays, Etat, territoire ou portion de territoire que le CIO considère, selon sa discrétion absolue, comme zone de juridiction du CNO qu'il a reconnu* ».

⁸¹ Le CNO de Corée du Nord a par exemple été reconnu dès 1957, bien avant que la République populaire démocratique de Corée rejoigne l'ONU (1991). De même, Taïwan dispose depuis 1960 d'un comité national (sous le nom de Chinese Taipei) et le CNO de la Palestine a rejoint le Mouvement olympique en 1995.

⁸² Sur ce concept, cf. la sentence TAS 92/80, *B.FIBA*, 25 mars 1993, et les observations de Gérard SIMON, *Journal du droit international*, 2001, pp. 242 et suiv.

⁸³ Gabriel BERNASCONI, « Le CIO et les organisations internationales, entre recherche de légitimité et défense du territoire », *Revue juridique et économique du sport*, n° 86, mars 2008, p. 28.

⁸⁴ Le CIO reconnaît à l'heure actuelle 205 CNO, tandis que l'ONU comporte 192 Etats membres.

« dérapé » en sa défaveur –, le CIO s'est plus modestement attaché à faire voter une résolution par l'Assemblée générale des Nations Unies. Le CIO a ainsi soumis aux gouvernements un projet de texte rédigé par ses soins, par lequel l'Assemblée aurait notamment déclaré que « *les Etats membres doivent reconnaître et protéger la célébration des Jeux olympiques* »⁸⁵. Las, faute de soutien suffisant de la part des Etats, le CIO a dû abandonner l'idée de faire adopter une norme – même non contraignante – de droit international propre à dissuader les Etats de boycotter sa manifestation quadriennale⁸⁶.

Cet échec a beaucoup joué dans le besoin, ressenti par le CIO, d'obtenir une « *légitimation* » de la part de la communauté internationale. Le CIO a par la suite développé des relations de coopération avec de nombreuses organisations internationales (UNESCO, OMS, OIT, ONU, au travers de l'UNICEF et du HCR, etc.) qui se sont traduites par la conclusion de divers accords. Fort de ce début de reconnaissance, il a pu, avec succès, obtenir la consécration par l'Assemblée générale de la « *trêve olympique* » qu'il avait entrepris de faire renaître à la veille des Jeux de Barcelone⁸⁷. En la matière, le CIO, à l'image des ONG à l'origine de la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel, a d'abord rempli un « *rôle d'initiative* » en donnant « *l'impulsion initiale* » avant que son action ne soit « *ensuite relayée par les Etats* »⁸⁸. Depuis 1993, l'Assemblée générale des Nations Unies adopte ainsi, à l'approche de chaque édition des Jeux, une résolution invitant les Etats à respecter la Trêve⁸⁹.

On notera que, si l'institution de la trêve sert autant les buts des Nations Unies que l'idéal olympique, elle préserve incidemment les intérêts du CIO. En effet, la résolution adoptée quelques mois avant les Jeux de Pékin, par exemple, voit dans la trêve un moyen d'« *encourag[er] la création d'un environnement pacifique et [de] garant[ir] que les athlètes et autres personnes concernées puissent se rendre aux Jeux et y participer en toute sécurité et, partant, [de] mobilis[er] la jeunesse du monde entier en faveur de la paix* »⁹⁰. Or, garantir l'accès des athlètes aux Jeux, n'est-ce pas indirectement dissuader les Etats de boycotter la manifestation ?

⁸⁵ Projet de déclaration aux Nations Unies sur la protection des Jeux olympiques, *Revue olympique*, août-sept. 1982, pp. 481-482.

⁸⁶ Christoph VEDDER, « The International Olympic Committee : an advanced non-governmental organization and the international law », *German Yearbook of International Law*, vol. XXVII, 1984, p. 254.

⁸⁷ *L'Ekecheiria* (la trêve) est le nom du pacte signé en 884 avant J.-C., par lequel les souverains d'Elide, Sparte et Pisa ont fait d'Olympie un sanctuaire sacré symbolisant la paix et sont convenus de protéger l'organisation et le déroulement des Jeux olympiques ainsi que ceux (athlètes, artistes, pèlerins) qui s'y rendaient ou en revenaient. En 1992, le président du CIO a appelé tous les Etats à renouer avec cette tradition de l'Antiquité. Par la suite, après avoir obtenu le soutien du Secrétaire général de l'ONU, le président du CIO a écrit à l'ensemble des chefs d'Etat et de gouvernement de la planète, sollicitant avec succès leur appui pour l'adoption d'une déclaration par l'Assemblée générale.

⁸⁸ Brigitte STERN, « La société civile internationale et la mise en œuvre du droit international : l'exemple de la Convention d'Ottawa sur l'élimination des mines antipersonnel », in Habib GHERARI / Sandra SZUREK (dir.), *op. cit.*, p. 107 (au sujet du rôle joué par les ONG dans le cadre du Processus d'Ottawa).

⁸⁹ A/RES/48/11, A/RES/49/29, A/RES/50/13, A/RES/52/21, A/RES/54/34, A/RES/56/75, A/RES/58/6, A/RES/60/8, A/RES/62/4. Cf. Colin MIEGE / Jean-Christophe LAPOUBLE, *op. cit.*, pp. 12-13.

⁹⁰ Résolution 62/4, « Edification d'un monde pacifique et meilleur grâce au sport et à l'idéal olympique », 31 oct. 2007. A noter que la Trêve olympique, si elle a contribué à éviter des bombardements américains en Iraq lors des Jeux de Nagano de 1998 (cf. Franck LATTY, *Le Comité international olympique et le droit international*, Montchrestien, Paris, 2001, pp. 84-85), n'a pas empêché le déclenchement des combats en Ossétie du Sud alors que débutaient les Jeux de Pékin. Le Secrétaire général de l'ONU et la Chine ont, en vain, appelé au respect de la Trêve olympique pour que Russie et Géorgie cessent le feu (« La Chine appelle au respect de la 'trêve' olympique », *Le Monde*, 11 août 2008).

Les résolutions de l'Assemblée générale en faveur de la trêve, ainsi que celles qui saluent le rôle du CIO ou reconnaissent l'importance des Jeux olympiques⁹¹, montrent en tout état de cause que des normes de droit international, dont le contenu est largement téléguïdé par la « politique juridique extérieure » du CIO, ont pris place à la périphérie des Jeux olympiques. Loin d'entamer l'intégrité de la *lex olympica*, elles tendent plutôt à la renforcer, ce que ne remet pas en cause l'éventuelle incursion du droit international au centre des JO.

Le droit international au centre des Jeux ?

Une évolution récente – l'implication des Etats dans le droit antidopage – et une autre qui n'est à ce stade que virtuelle – la conclusion de « contrats d'Etat » sur l'organisation des JO – sont de nature à placer le droit international au cœur des Jeux olympiques.

Dans le cadre de l'UNESCO, les Etats ont en effet adopté, le 25 octobre 2005, une Convention internationale contre le dopage dans le sport, entrée en vigueur le 1^{er} février 2007 et constituant le premier instrument interétatique à vocation universelle dans ce domaine jusqu'alors occupé principalement par les organisations sportives. Est-ce à dire que le CIO se trouve supplanté par le droit international public dans la détermination et l'application des normes antidopage lors des Jeux olympiques ? Il n'en est rien. La Convention de l'UNESCO intervient en effet dans le cadre d'un processus normatif aussi inédit que complexe, qui, au final, consolide la compétence du CIO pour gérer les questions de dopage aux Jeux olympiques.

La Convention trouve son origine lointaine dans les affaires de dopage ayant marqué le Tour de France 1998, lesquelles avaient mis en lumière la nécessité d'une coopération entre organisations sportives et pouvoirs publics pour une lutte efficace contre le dopage. En réaction, le CIO décida de convoquer une conférence mondiale sur le dopage (Lausanne, 2-4 février 1999)⁹², au terme de laquelle fut lancé le processus de création d'une nouvelle institution, l'Agence mondiale antidopage (AMA), fondation de droit suisse, ayant son siège à Montréal et présentant la particularité d'être composée à parité de représentants des pouvoirs publics et de représentants du Mouvement olympique⁹³. Cette organisation hybride, en plus de certaines compétences opérationnelles, dispose de compétences normatives en vertu desquelles elle a adopté un Code mondial antidopage et des standards internationaux (incluant une liste de substances interdites)⁹⁴, qui proposent des normes universelles en matière de contrôle et de sanction du dopage, reprises dans leur réglementation par le CIO et

⁹¹ Cf. notamment la Déclaration du millénaire, A/RES/55/2, 8 sept. 2000, §10, par laquelle les chefs d'Etat et de gouvernement rassemblés au siège de l'ONU ont déclaré : « nous demandons instamment à tous les Etats 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 » (dans le point intitulé « Paix, sécurité et désarmement »). Dans sa résolution A/RES/59/10 (« Le sport, moyen de promouvoir l'éducation, la santé, le développement et la paix », 27 oct. 2004), l'Assemblée générale a opéré une reconnaissance explicite des JO en considérant que « les Jeux olympiques favorisent l'entente entre les peuples et les civilisations et se félicite à cet égard de la contribution des Jeux olympiques de 2004 organisés à Athènes ». Récemment, dans une résolution portant le même intitulé (A/63/L.51, 5 déc. 2008), elle s'est déclarée « consciente [...] des possibilités offertes par les Jeux [de Pékin] pour promouvoir l'éducation, l'entente, la paix, l'harmonie et la tolérance entre les peuples et les civilisations ».

⁹² Jim FERSTLE, « World conference on doping in sport », in Wayne WILSON / Edward DERSE (dir.), *Doping in Elite Sport. The Politics of Drugs in the Olympic Movement*, Human Kinetics, Champaign, 2000, pp. 275-286.

⁹³ Cf. Jean-Loup CHAPPELET, « L'Agence mondiale antidopage : un nouveau régulateur des relations internationales sportives », *Relations internationales*, n° 112, 2002, pp. 381-401 ; Richard POUND, « The World Anti-Doping Agency : an experiment in international law », *International Sports Law Review*, n° 2, juil. 2002, pp. 53-59.

⁹⁴ Textes disponibles sur le site Internet de l'Agence mondiale antidopage, www.wada-ama.org.

les principales fédérations. On observe ainsi une sorte de « publicisation » de la *lex olympica* antidopage, dans la mesure où, en amont, le droit antidopage applicable aux JO résulte d'une co-régulation publique/privée au sein de l'AMA, alors qu'auparavant le CIO déterminait « souverainement » le contenu des normes applicables aux JO. Cette perte d'autonomie, à laquelle le droit des gens est étranger, est compensée, en aval, par la reconnaissance dont le Code a fait l'objet de la part des Etats au moyen du droit international public.

La pleine application des normes issues du Code mondial suppose en effet que les législations étatiques n'interfèrent pas dans sa mise en œuvre. La Convention de l'UNESCO répond à cet impératif en engageant les Etats, non sans circonvolutions, à « adopter des mesures appropriées aux niveaux national et international qui soient conformes aux principes énoncés dans le Code »⁹⁵. En particulier, les Etats-parties « reconnaissent mutuellement les procédures de contrôle du dopage et les méthodes de gestion des résultats de toute organisation antidopage qui sont conformes au Code, y compris les sanctions sportives qui en découlent »⁹⁶. Les Etats sont en outre liés par la liste des substances interdites déterminée par l'AMA et reproduite en annexe de la Convention. Ainsi, en vertu de la Convention de l'UNESCO, non seulement la compétence exclusive du CIO ou des fédérations internationales pour traiter les cas de dopage aux JO est garantie⁹⁷, mais encore la *lex olympica* antidopage bénéficie indirectement d'une reconnaissance de la part des Etats-parties, qui interdit son éventuelle remise en cause par le droit étatique. La Convention peut même être interprétée comme avalisant les moyens de pression que le CIO détient sur les Etats en vertu des articles 20.1.8 et 22.6 du Code, dans sa version révisée entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Au terme de ces dispositions, seuls les Etats-parties à la Convention de l'UNESCO – et respectueux de celle-là – sont désormais éligibles pour accueillir les Jeux olympiques, ce qui vient conforter les déclarations du président du CIO promettant que « l'organisation des Jeux olympiques ne serait pas confiée à un pays dont le gouvernement refuserait d'appliquer le code »⁹⁸. Le CIO se trouve ainsi en position d'influer sur les engagements internationaux des Etats.

Si la Convention de l'UNESCO replace moins le droit international au cœur des Jeux qu'elle n'a pour effet de conforter l'application de la *lex olympica* aux JO, le dernier point évoqué soulève la question complexe des relations entre le CIO et l'Etat accueillant l'événement sur son territoire, que le droit international aurait vocation à simplifier.

Comme on l'a vu, aucun engagement conventionnel ne lie le CIO à l'Etat d'accueil – le seul lien contractuel intervient entre le Comité et la ville qu'il a désignée. Un tel montage ne va pas sans soulever certains problèmes de sécurité juridique. Certes, l'engagement unilatéral de l'Etat, annexé au contrat de ville-hôte, de respecter la Charte olympique n'est pas dépourvu de toute valeur juridique. La Cour internationale de justice a clairement établi qu'un Etat pouvait valablement s'engager par la voie unilatérale⁹⁹. Cependant, en l'occurrence, le Comité ne dispose pas de voie de recours juridictionnelle contre l'Etat qui ne

⁹⁵ Art. 3 (« Moyens d'atteindre le but de la Convention »), §1.

⁹⁶ Art. 16 (« Coopération internationale en matière de lutte contre le dopage »), g).

⁹⁷ L'article 15 du Code reconnaît la compétence des organisations sportives internationales – à l'exclusion de celle des autorités étatiques – pour diligenter des contrôles antidopage lors des compétitions internationales – dont les JO – et sanctionner les athlètes.

⁹⁸ « Le code mondial antidopage ne s'appliquera pas obligatoirement aux ligues professionnelles », *Le Monde*, 6 mars 2003.

⁹⁹ Affaire des « Essais nucléaires », arrêt du 20 décembre 1974, *Rec. CIJ* 1974, p. 267, §43. Au regard du droit étatique, en revanche, de tels engagements, généralement non respectueux de la hiérarchie des normes, sont dénués de toute valeur juridique. Cf. Francesc Xavier PONS RAFOLS, « El Comité Olímpico y los Juegos Olímpicos : algunas cuestiones de relevancia jurídico-internacional », *Revista Española de Derecho Internacional*, n° 2, 1993, pp. 307-308.

respecterait pas cet engagement. Dans la pratique, certains « couacs » interviennent ponctuellement, à l'exemple de la tentative des autorités chinoises, à la veille de l'ouverture des Jeux de Pékin, de limiter l'accès des journalistes accrédités à des sites Internet jugés « subversifs »¹⁰⁰, que la discrète « diplomatie olympique » a finalement réussi à déjouer¹⁰¹. De même, à l'approche des Jeux de Montréal de 1976, les autorités canadiennes avaient refusé l'entrée sur leur territoire des athlètes de Taïwan, entité non reconnue par le Canada¹⁰².

Dès lors, il est surprenant que le CIO n'ait pas cherché à sécuriser sa relation juridique avec l'Etat d'accueil, en concluant un « contrat d'Etat », analogue à ceux que les entreprises privées étrangères passent avec les Etats de destination de leurs investissements. Soumis au droit international – de manière à échapper au droit national, que l'Etat contractant a le pouvoir de modifier à son avantage –, de tels contrats renforcent la position de la personne privée, mise sur un pied d'égalité avec l'Etat souverain. La présence de clauses compromissaires, attribuant compétence à un tribunal arbitral pour résoudre d'éventuels différends, possède en outre certaines vertus dissuasives qui pourraient suffire à prévenir les litiges entre le CIO et l'Etat hébergeant les Jeux.

Une proposition de cet ordre avait été formulée dans les années 1980 par les auteurs d'une étude commandée par le CIO sur l'amélioration de son statut juridique¹⁰³, mais elle ne fut pas retenue, de crainte d'une « étatisation » du Mouvement olympique. Le CIO a depuis développé une pratique relativement conséquente de conclusion d'accords avec des sujets du droit international (organisations internationales et quelques Etats comme la Suisse ou la Grèce¹⁰⁴). La voie est donc ouverte ; aucun obstacle juridique ne s'oppose à ce que le Comité mette en œuvre, en concluant de tels contrats, la personnalité juridique fonctionnelle qu'il a conquise.

Plus d'un siècle après la renaissance des Jeux olympiques et moult rendez-vous manqués, le droit international est donc entré dans la course olympique, non pour concurrencer mais pour appuyer la *lex olympica*, dont la prééminence aux JO n'est pas remise en cause. La privatisation des relations internationales et du droit qui les encadre trouve ainsi une manifestation criante. Il est encore possible de considérer que, de par la nature de la manifestation, la « destinée » des Jeux olympiques était de rencontrer, d'une manière ou d'une autre, le droit international, alors même que le CIO a longtemps pris des chemins d'évitement. On ne saurait alors mieux établir que La Fontaine était moins affabulateur que moralisateur.

¹⁰⁰ Essentiellement des sites Internet d'organisations de défense des droits de l'homme...

¹⁰¹ « Internet : sous la pression, Pékin assouplit sa position », *Le Monde*, 3-4 août 2008.

¹⁰² Cf. le rapport rédigé par Jean-Loup CHAPPELET *et al.* dans le cadre de l'Accord élargi sur le sport (Conseil de l'Europe), *De L'Autonomie du sport en Europe*, EPAS (2008), Strasbourg, 1^{er} déc. 2008, pp. 14-15.

¹⁰³ Bruno SIMMA / Christoph VEDDER, *Suggestions for Improving the Legal Position of the IOC as Regards to its Relationship with States and Intergovernmental Bodies*, 1985, étude non publiée, mais mentionnée par Franck LATTY, *La lex sportiva...*, *op. cit.*, pp. 598-599. Cf. aussi le débat sur la sédentarisation des JO, lancé à l'époque des boycotts, à l'occasion duquel plusieurs propositions ont été formulées. Certaines d'entre elles emportaient la conclusion de contrats, entre le CIO et des Etats, portant sur le statut du site olympique permanent et régis par le droit international (cf. Frederic C. RICH, « The legal regime for a permanent Olympic site », *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. XV, 1982, pp. 1-53).

¹⁰⁴ Cf. Franck Latty, *Le Comité international olympique...*, *op. cit.*, pp. 112 et suiv.