



**HAL**  
open science

## Le principe olympique de neutralité politique

Mathieu Maisonneuve

► **To cite this version:**

Mathieu 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, Le droit international face aux problématiques contemporaines du sport, 52 (1), pp.13. hal-04014692

**HAL Id: hal-04014692**

**<https://hal.science/hal-04014692>**

Submitted on 4 Mar 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# L'OBSERVATEUR DES NATIONS UNIES

---

Revue de l'Association française pour les Nations Unies  
Aix-en-Provence

2022-1, Volume 52



*Le droit international face aux problématiques  
contemporaines du sport*

Avec le soutien de l'Association pour l'Enseignement et la Recherche  
en Relations Internationales (AERRI)  
et du Centre d'Études et de Recherches Internationales et Communautaires  
(CERIC, CNRS UMR 7318)

## L'OBSERVATEUR DES NATIONS UNIES

---

### Le droit international face aux problématiques contemporaines du sport

#### SOMMAIRE

—

#### TABLE OF CONTENTS

Le droit international face aux problématiques contemporaines du sport. Propos introductifs.....9 Franck LATTY	
Le principe olympique de neutralité politique. Réflexions juridiques à la lumière de l'invasion de l'Ukraine par la Russie .....13 Mathieu MAISONNEUVE	
Sport et paix, un mariage de raison ? Retour sur trente ans d'utilisation du sport au service de la paix par les Nations Unies.....35 Julie TRIBOLO	
Lorsque l'extraterritorialité transforme une bonne en mauvaise idée. Réflexions sur le Rodchenkov Anti-Doping Act.....59 David PAVOT, Jesse FAFARD-THÉORËT, Thomas LÉGER	
L'autonomie vivante de la justice internationale du sport. Les faveurs faites au système TAS.....77 Jean-Michel MARMAYOU	
Les fédérations sportives internationales face au droit de la concurrence .....103 Mathieu LE BESCOND DE COATPONT	
Le sportif, sujet de droit international ? .....129 Florian BERGER	
L'intégration de l'environnement dans la <i>lex sportiva</i> . Entre droit international et droit transnational – Cinquante nuances de vert ?.....153 Carlos Manuel ALVES	
Le respect du bien-être équin dans les compétitions sportives internationales. Un enjeu pour le droit de l'animal et la <i>lex sportiva</i> ..... 169 Marellia AUGER	

# LE PRINCIPE OLYMPIQUE DE NEUTRALITÉ POLITIQUE RÉFLEXIONS JURIDIQUES À LA LUMIÈRE DE L'INVASION DE L'UKRAINE PAR LA RUSSIE

Mathieu MAISONNEUVE<sup>1</sup>

## Résumé

La mise au ban de la Russie des nations sportives par le Mouvement olympique après l'invasion de l'Ukraine invite à s'interroger sur l'un des principes fondamentaux de l'Olympisme : le principe de neutralité politique. Parfois présenté comme un mythe, de plus en plus dénoncé comme une source de commodes complaisances, ce principe, justifié par l'universalité du sport, remplit deux fonctions fondamentales qui le rendent plus indispensable que jamais : l'une interne, tournée vers la société sportive, nécessaire au maintien de l'ordre en son sein ; l'autre externe, à destination des États, condition de la préservation de son autonomie. Certains des silences impliqués ou imposés par le principe olympique de neutralité politique sont toutefois devenus trop assourdissants pour ne pas en redéfinir les contours. Les évolutions, à l'œuvre depuis quelques années déjà, sont encore timides. Elles n'en sont pas moins perceptibles. Les unes visent à mieux le concilier avec la liberté d'expression des membres de la société sportive, notamment des athlètes ; les autres à ne plus en faire un principe d'indifférence des institutions sportives aux violations des droits humains par les États. Si l'abandon absolu du principe olympique de neutralité politique est sans doute une illusion, le maintien absolu de celui-ci est devenu intenable. Le principe reste. Son contenu évolue, à la recherche d'un équilibre souhaitable entre maintien de l'ordre sportif et respect des droits humains, entre réserve et indifférence. La réaction du Mouvement olympique à l'invasion de l'Ukraine constitue ainsi moins une rupture radicale avec le principe de neutralité politique qu'elle ne s'inscrit dans le cadre d'une mutation déjà en cours, qu'elle confirme autant qu'elle prolonge.

## Abstract

*The ban on Russia from the world of sport by the Olympic Movement after the invasion of Ukraine urges us to more closely examine one of the fundamental principles in Olympism: the principle of political neutrality. Sometimes presented as a myth and increasingly denounced as a source of complacency, this principle, justified by the universality of sports, fulfils two fundamental functions that make it more indispensable than ever: one internal, focused on the sports community and necessary to maintain order within it; the other external, intended for States and as a prerequisite for the preservation of the autonomy of the sporting world. However, some of the implied or imposed silences by the Olympic principle of political neutrality have become too deafening to not redefine its scope. The changes to it, which have been underway for several years now, nevertheless are still limited. But they are no less noticeable.*

---

<sup>1</sup> Professeur de droit public à l'Université d'Aix-Marseille.

*Some changes aim to better reconcile political neutrality with the freedom of speech of members of the sports community, in particular of athletes; others focus on no longer making it a principle of indifference of sports institutions to human rights violations by States. If the absolute abandonment of the Olympic principle of political neutrality is without a doubt an illusion, the absolute conservation of it has however become unsustainable. The principle nonetheless remains. Its content evolves, in search of a desirable balance between maintaining order in sports and respect for human rights, between self-restraint and indifference. The reaction of the Olympic Movement to the invasion of Ukraine creates less of a radical break with the principle of political neutrality than it confirms a change already in progress. It shows that the principle continues to evolve and also invites us to maintain to reflect on its future evolutions.*

La neutralité politique est le cinquième des sept « principes fondamentaux de l'olympisme » : « Reconnaissant que le sport est pratiqué dans le cadre de la société, les organisations sportives au sein du Mouvement olympique se doivent d'appliquer le principe de neutralité politique »<sup>2</sup>. Il s'agit d'un principe, fondé sur l'idéal de la séparation du sport et de la politique, auquel les dirigeants du Mouvement olympique sont, au nom de l'universalité du sport, fortement attachés. « *We can only accomplish [our] mission* », affirmait encore le Président du Comité international olympique (CIO) dans un discours lu à l'Assemblée générale des Nations Unies le 2 décembre 2021, « *if the Olympic Games stand above and beyond all political, cultural and other differences. This is only possible if the Olympic Games are politically neutral and do not become a tool to achieve political goals* »<sup>3</sup>.

Au-delà du Mouvement sportif, et même parfois en son sein, le principe de neutralité olympique fait parallèlement l'objet de vives critiques. Pour certains, le prétendu apolitisme olympique ne serait qu'un « mythe »<sup>4</sup>. Tant en raison de leur objet (faire s'affronter des nations du monde entier par l'intermédiaire d'athlètes) que des facteurs de choix du pays hôte, les Jeux olympiques seraient par essence politiques. Sans remonter jusqu'à l'exploitation des Jeux de Berlin par le régime Nazi en 1936, les boycotts sportifs des Jeux de Melbourne en 1956<sup>5</sup>, de Montréal en 1976<sup>6</sup>, de Moscou en 1980<sup>7</sup> et de Los Angeles en 1984<sup>8</sup>, ainsi que les appels

<sup>2</sup> *Charte olympique*, état en vigueur au 8 août 2021, p. 8.

<sup>3</sup> T. BACH, « Discours pour l'adoption de la résolution sur la trêve Olympique », p. 2.

<sup>4</sup> P. BONIFACE, *JO politiques : sport et relations internationales*, Paris, Eyrolles, 2016, spéc. p. 11 et s.

<sup>5</sup> Sept pays boycottèrent ces Jeux : les uns (Égypte, Irak et Liban) en signe de protestation contre l'occupation franco-anglaise du canal de Suez; les autres (Espagne, Pays-Bas et Suisse pour manifester leur désaccord avec l'intervention soviétique en Hongrie; et la Chine, qui s'en retira, en raison de la présence de Taiwan.

<sup>6</sup> Ce sont cette fois 22 pays africains, qui se retirèrent des Jeux en raison de la participation de la Nouvelle-Zélande, dont l'équipe de rugby venait de réaliser une tournée en Afrique du Sud, alors mise au ban des nations sportives en raison de sa politique d'apartheid. Voy. E. MONNIN et C. MONNIN, « Le boycott politique des Jeux olympiques de Montréal », *Relations internationales*, vol. 134, n° 2, 2008, p. 93.

<sup>7</sup> Les États-Unis, ainsi qu'une soixantaine d'autres nations, décidèrent de ne pas participer aux Jeux à la suite de l'invasion de l'Afghanistan par la Russie débutée en décembre 1979. Voy. C. LAPEYRE, « Moscou 1980 », in Pierre COLLOMB (dir.), *Sport, droit et relations internationales*, Paris, Economica, 1988, p. 237.

<sup>8</sup> Par l'URSS et douze pays communistes en réponse au boycott américain de 1980 (ainsi que par l'Iran et la Lybie pour d'autres raisons). J.-F. GUILHAUDIS, « Los Angeles 1984 », *id.*, p. 253. D'une manière générale, sur ces différents boycotts, v. E. MONNIN et C. MAILLARD, « Pour une typologie du boycottage aux Jeux olympiques », *Relations internationales*, vol. 162, n° 2, 2015, p. 17.

au boycott, au moins diplomatique<sup>9</sup>, des Jeux d'été de Pékin en 2008 et des Jeux d'hiver de Sotchi en 2014, puis de nouveau de Pékin en 2022, en témoigneraient. Pour d'autres, la prétention olympique à la neutralité politique serait « profondément conservatrice »<sup>10</sup>. La neutralité politique du Mouvement olympique ne serait qu'une position d'indifférence aux malheurs du monde, une posture commode adoptée par le CIO pour s'éviter de s'exprimer sur des sujets délicats ou même pour l'interdire à ceux relevant de son autorité, qu'il s'agisse, pour s'en tenir aux sujets que les dernières éditions des Jeux olympiques ont pu placer sur le devant de la scène médiatique, de la situation du peuple tibétain, des lois homophobes en Russie, ou de la répression de la minorité Ouïghours en Chine.

Au regard de la traditionnelle neutralité politique revendiquée par le CIO, sa rapide et énergique réaction à l'invasion de l'Ukraine par la Russie (avec l'aide du Bélarus), débutée le 24 février 2022, a été autant remarquée qu'elle a pu surprendre. Le jour même, le CIO condamnait « fermement la violation de la trêve olympique », qui courrait jusqu'au 20 mars 2022, soit sept jours après la clôture des Jeux paralympiques. Le lendemain, sa commission exécutive demandait « instamment à toutes les Fédérations Internationales de déplacer ou d'annuler leurs manifestations sportives actuellement prévues en Russie ou au Bélarus ». Le 28 février, elle recommandait « aux Fédérations Internationales (FI) de sport et aux organisateurs d'événements sportifs de ne pas inviter ni autoriser la participation d'athlètes et d'officiels russes et bélarussiens aux compétitions internationales » ou, subsidiairement, en cas d'impossibilité à court terme pour des raisons organisationnelles ou juridiques, les a instamment priés « de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour qu'aucun(e) athlète ou officiel(le) sportif(ve) russe ou bélarussien(ne) ne soit autorisé(e) à concourir sous le nom de la Russie ou du Bélarus ». Elle a aussi, plus symboliquement, retiré l'Ordre olympique à trois hauts responsables politiques russes, dont le Président Poutine.

Le CIO, et avec lui les nombreuses fédérations sportives internationales qui ont suivi ses recommandations<sup>11</sup>, auraient-ils, à cette occasion, subitement décidé

<sup>9</sup> Sur ce type de boycott, voy. F. LATTY, « Chine: Droits humains et boycott "diplomatique" des Jeux olympiques d'hiver de Beijing », *RGDIP*, 2022-2, p. 223.

<sup>10</sup> M. DUVERGER, « Le fétichisme olympique », *Le Monde*, 18 septembre 1972 : « demander aux hommes d'un univers aussi divisé que le nôtre, qui n'ont aucun système de valeurs communes, de s'affronter sur un stade en oubliant leurs antagonismes politiques et sociaux, c'est minimiser ceux-ci. L'entreprise est plus que douteuse malgré la sincérité de son promoteur. Sa nature est profondément conservatrice. Masquer les contradictions et les conflits de la société a toujours été l'un des moyens essentiels de maintenir l'ordre établi ».

<sup>11</sup> Outre le Comité international paralympique qui a exclu le Comité paralympique russe et ses athlètes des Jeux d'hiver Pékin, c'est notamment le cas des fédérations internationales de football, de rugby, de hockey-sur-glace, de volley-ball, de handball, de basketball, de cyclisme de patinage, de ski, de biathlon, d'escalade, de badminton, d'équitation, d'athlétisme, de gymnastique, d'aviron, de canoë, de golf, de natation, ou bien encore de bobsleigh et skeleton. Si dans les sports collectifs, la question de priver de participation les sportifs de nationalité russe et bélarus évoluant dans des clubs étrangers ne s'est pas vraiment posée (seuls les sélections nationales et clubs russes et bélarussiens étant provisoirement suspendus) et si, dans la plupart des sports individuels, elle a été tranchée en faveur de leur exclusion provisoire de toute compétition, quelques fédérations internationales ont toutefois fait un choix différent. La fédération internationale de judo ainsi que la fédération internationale de tennis ont ainsi par exemple décidé de laisser les athlètes russes et bélarussiens participer aux compétitions internationales à titre individuel et sous bannière neutre (leur absence au tournoi de Wimbledon 2022 s'explique par une décision divergente des organisateurs en partie dictée par les exigences du Gouvernement britannique).

de renoncer une bonne fois pour toutes à leur « sacro-saint » principe de neutralité politique ? Si l'on entend par là un renoncement au principe même, pris dans sa globalité, c'est plus qu'improbable. D'un point de vue juridique, rien ne l'interdirait. Le principe de neutralité politique n'est ni un principe général du droit dont le Tribunal arbitral du sport (TAS) imposerait le respect aux institutions sportives, ni un principe supra-sportif que les juridictions étatiques ou interétatiques feraient primer. Il s'agit d'un principe textuel que le Mouvement olympique s'impose à lui-même et qu'il est juridiquement libre, dans le respect des procédures prévues, de faire disparaître de son droit. Du point de vue de son utilité, c'est en revanche un principe, aussi perfectible soit-il, dont le Mouvement sportif ne peut totalement se passer : que le CIO et les fédérations internationales ferment totalement les yeux sur les affaires du monde des États est une chose, assurément excessive ; qu'ils en viennent à intervenir sur toutes, et plus encore qu'ils permettent à leurs membres de laisser leurs convictions politiques dicter leur conduite sportive, en est une autre, potentiellement dangereuse, pour l'autonomie du monde du sport comme pour le maintien de l'ordre en son sein. Si une absolue neutralité politique n'est peut-être pas vitale pour que le Mouvement olympique puisse accomplir ses buts, une neutralité politique de principe paraît, elle, nécessaire.

À défaut d'abandon pur et simple du principe olympique de neutralité politique, la réaction du CIO à l'invasion russe ne serait-elle pas au moins annonciatrice d'une redéfinition des contours de sa politique extérieure de neutralité ? Ce n'est pas évident<sup>12</sup>. À la question « pourquoi cette guerre suscite-t-elle de notre part une réaction différente par rapport aux nombreuses autres guerres dans le monde ? », le président du CIO a apporté « deux réponses » : « la première, c'est que la guerre en Ukraine est différente car il s'agit d'une violation flagrante de la Trêve olympique, et la seconde, c'est que les conséquences politiques, sociales et économiques de grande ampleur de cette guerre en font un tournant dans l'histoire mondiale »<sup>13</sup>. Il ne s'agirait donc que d'une réaction exceptionnelle à une situation particulièrement exceptionnelle. À vrai dire, il n'est même pas tout à fait certain que cette réaction mérite d'être qualifiée de véritable exception au principe de neutralité politique. Le CIO a formellement condamné une violation de la trêve olympique par les gouvernements russe et biélorussien. Il a ainsi avant tout condamné le non-respect d'une norme qui, pour ne pas être de nature purement olympique (dans la mesure où trêve olympique fait l'objet d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies<sup>14</sup>), n'en est pas moins d'origine olympique (le CIO en est à l'initiative).

---

Sur ces décisions, voy. L. GORETTI, « The Sporting Sanctions against Russia: Debunking the Myth of Sport's Neutrality », *IAI papers* 22-09, mai 2022 [en ligne, consulté le 30 juin 2022] : <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip2209.pdf>.

<sup>12</sup> Dans le même sens, v. C. MÈGE, « Olympisme et neutralité sportive », *Sport et citoyenneté* [en ligne, consulté le 30 juin 2022] : <https://www.sportetcitoyennete.com/articles/olympisme-et-neutralite-politique>. V. toutefois, moins pessimiste, P. BONIFACE, « Le conflit en Ukraine marque un tournant pour le mouvement sportif international », *Le Monde*, 16 mai 2022. Voy. également X. AUMERAN *et al.*, « Guerre en Ukraine et sanctions sportives », *D.*, 2022, p. 1319, pour qui la « neutralité politique du mouvement sportif a pris fin » (p. 1320).

<sup>13</sup> T. BACH, « Discours prononcé lors de la poursuite de la 139<sup>e</sup> session du CIO », Lausanne, le 20 mai 2022, p. 3-4.

<sup>14</sup> Résolution 76/13 « Édification d'un monde pacifique et meilleur grâce au sport et à l'idéal olympique » adoptée le 2 décembre 2021.

Ce faisant, le CIO a, d'une certaine façon, moins pris une position sur la politique menée par un État qu'il n'a joué son rôle d'autorité suprême du Mouvement olympique.

Si la réaction du CIO à la guerre russo-ukrainienne ne doit pas être surestimée, elle ne doit pas non plus être sous-estimée tant elle est rare. Il n'existe qu'un seul précédent comparable de mise au ban des nations olympiques pour des raisons extra-sportives : l'Afrique du Sud en raison de sa politique d'apartheid, non invitée aux Jeux olympiques de 1964 et 1968, et dont le Comité national olympique fût exclu du CIO de 1970 à 1991<sup>15</sup>. Les refus d'inviter l'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la Bulgarie et la Turquie aux Jeux d'Anvers en 1920, l'Allemagne encore aux Jeux olympiques de Paris et de Chamonix en 1924, ou bien toujours l'Allemagne, ainsi que le Japon, aux Jeux de Londres et Saint-Moritz en 1948, datent d'une époque où la neutralité politique du CIO n'était pas consacrée dans ses textes. Elle ne fera sa première apparition qu'en 1949, précisément pour mettre fin à ces invitations sélectives : « [I]es Jeux Olympiques ont lieu tous les quatre ans. Ils réunissent, dans des conditions aussi parfaites que possible, en un concours loyal et impartial, des amateurs de toutes les nations. Aucune distinction n'est admise à l'égard d'un pays ou d'une personne pour des motifs de couleur, de religion ou de politique »<sup>16</sup>. L'obligation faite aux athlètes de la Serbie, du Monténégro et de la Macédoine de concourir au sein d'une équipe indépendante, sous drapeau olympique et en compétition individuelle uniquement, aux Jeux de Barcelone en 1992, était un compromis négocié par le CIO afin d'assurer la compatibilité de leur participation avec l'embargo sportif alors imposé à l'ex-Yougoslavie par le Conseil de sécurité de l'ONU<sup>17</sup>.

La comparaison du cas russe avec le cas sud-africain est d'autant plus pertinente que, dans les deux cas, les mesures prises peuvent se réclamer du non-respect d'une norme olympique. Non pas de la violation de la trêve olympique par l'Afrique du Sud, mais de la violation d'un principe fondamental de l'olympisme : le principe de non-discrimination raciale. Les mesures visant l'Afrique du Sud étaient toutefois plus sévères encore que celles visant la Russie<sup>18</sup>. Dans le cas sud-africain, il existait des résolutions des Nations Unies appelant expressément à un embargo

<sup>15</sup> D'une manière générale, v. K. MBAYE, *Le Comité International Olympique et l'Afrique du Sud – Analyse et illustration d'une politique sportive humaniste*, Lausanne, CIO, 1995.

<sup>16</sup> 1<sup>er</sup> principe fondamental de la Charte olympique telle que figurant dans les règles olympiques de 1949.

<sup>17</sup> § 8, litt. b, de la résolution 757 (1992) du 30 mai 1992 : « tous les États « prendront les mesures nécessaires pour empêcher la participation à des manifestations sportives sur leur territoire de personnes ou de groupes représentant la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) ». À son sujet v. M. GOUNELLE, « La résolution 757 du Conseil de sécurité de l'ONU du 30 mai 1992 plaçant la Yougoslavie (Serbie et Monténégro) sous "Embargo sportif" – Analyse des problèmes juridiques », *Rev. jur. éco. sport*, n° 22, 1992-3, p. 87.

<sup>18</sup> Par exemple, dans sa déclaration contre l'apartheid dans le sport du 21 juin 1988 (PV de la 95<sup>e</sup> Session du CIO, Porto-Rico, 26-28 mars 1989, p. 52), le CIO demandait ainsi « à tous les membres du Mouvement olympique, notamment aux Fédérations Internationales sportives dont le sport figure au programme olympique, d'envisager des actions nouvelles pour l'application des recommandations précédentes du CIO d'exclure ou de suspendre les fédérations nationales sportives d'Afrique du Sud et de décourager avec force les contacts sportifs avec l'Afrique du Sud ou des Sud-Africains, jusqu'à l'abolition de l'apartheid » ; il invitait aussi « instamment toutes les instances sportives à combattre fermement l'apartheid dans le sport, en refusant d'entretenir aucun contact, officiel ou autre, de nature sportive avec des organisations officielles ou des sportif ou sportives sud-africains ».

sportif<sup>19</sup> et même une convention internationale<sup>20</sup>. Dans le cas russe, si l'Assemblée générale a bien déploré une agression<sup>21</sup>, la question sportive a été laissée à l'écart du droit international.

Au regard du principe olympique de neutralité politique, la réaction du CIO à la guerre en Ukraine déclenchée par la Russie le 24 février 2022 n'est pas anodine. Il serait toutefois hasardeux de penser que le CIO, et avec lui les fédérations sportives internationales, auraient renoncé pour l'avenir au principe de neutralité politique. Les fonctions qui lui sont traditionnellement attachées le rendent sans doute plus nécessaire que jamais. La réaction du CIO à l'invasion de l'Ukraine constitue moins une rupture radicale avec le principe de neutralité politique qu'elle ne s'inscrit dans le cadre d'une mutation déjà en cours. Si l'abandon absolu du principe est une illusion, le maintien absolu de celui-ci est devenu intenable (I). Le principe reste. Son contenu évolue, à la recherche d'un équilibre souhaitable entre maintien de l'ordre sportif et respect des droits humains, entre réserve et indifférence (II).

## **I. L'ILLUSOIRE ABANDON ABSOLU DU PRINCIPE**

Le principe olympique de neutralité politique remplit traditionnellement deux fonctions qui le rendent indispensable : l'une interne, tournée vers l'ordre sportif ; l'autre externe, à destination des États. Les deux passent par le respect d'une obligation de réserve. La première fonction est une fonction de maintien de l'ordre sportif (A). La seconde est une fonction de préservation de l'autonomie sportive (B).

### **A. Le maintien de l'ordre sportif**

La première fonction du principe olympique de neutralité politique est de contribuer au bon déroulement des compétitions sportives. Afin que l'intégrité ou l'équité de la compétition soit préservée, il importe notamment que les membres du Mouvement olympique ne puissent librement refuser d'en affronter d'autres, en fonction de leurs opinions ou convictions, y compris politiques. Afin que la sérénité de la compétition, voire sa sécurité, soit assurée, il est nécessaire de respecter l'adversaire, entre autres en s'abstenant de le stigmatiser politiquement. Selon le 4<sup>e</sup> principe fondamental de la Charte olympique, « [l]a pratique du sport est un droit de l'homme. Chaque individu doit avoir la possibilité de faire du sport sans discrimination d'aucune sorte et dans l'esprit olympique, qui exige la compréhension mutuelle, l'esprit d'amitié, de solidarité et de fair-play ».

Le principe de neutralité politique est spécialement utile pour préserver l'intégrité des compétitions internationales, lesquelles sont les plus directement susceptibles de constituer le prolongement des conflits interétatiques. Une affaire

<sup>19</sup> A/RES/2396 (XXIII), Politique d'apartheid du Gouvernement sud-africain, 2 décembre 1968, § 12 ; A/RES/2775 (XXVI), D, « Apartheid » dans le domaine des sports, 29 novembre 1971 ; A/RES/3151 (XXVIII), G, Situation régnant en Afrique du Sud du fait de la politique d'apartheid, 14 décembre 1973 ; A/RES/3411 (XXX), E, Apartheid dans les sports, 28 novembre 1975 ; A/RES/32/105 M, Déclaration internationale sur l'apartheid dans le sport, 14 décembre 1977.

<sup>20</sup> A/40/64 G, Convention internationale contre l'apartheid dans les sports, 10 décembre 1985.

<sup>21</sup> A/ES-11/L.1, Aggression contre l'Ukraine, 1<sup>er</sup> mars 2022.

jugée par le TAS, sur fond de relations conflictuelles entre l'Iran et Israël, l'illustre. À l'occasion de plusieurs compétitions internationales de judo, dont les championnats du monde 2019 organisés au Japon, la fédération iranienne de la discipline, de même que des membres du Comité national olympique iranien et du ministère des Sports de la République islamique d'Iran, avait ordonné à l'un de ses athlètes, de perdre volontairement certains de ses combats afin d'éviter d'avoir ensuite à affronter un judoka de nationalité israélienne. La Fédération internationale de judo (IJF) avait en conséquence décidé de suspendre disciplinairement la fédération iranienne pour une durée indéterminée. Le TAS a confirmé qu'il y avait bien là une violation du principe de neutralité politique justifiant une sanction<sup>22</sup>.

Aux termes de la sentence rendue, « *[t]he principle of political neutrality, in the view of the Panel, requires that no political interference whatsoever is exercised on the activities of a sporting organisation. Indeed, athletes must be free to exercise their sport without any political interference. In the view of the Panel, the non-recognition of Israel by the IRI [Islamic Republic of Iran] is obviously a political issue. As such, the instructions given by the IRIJF [Islamic Republic of Iran Judo Federation] to the Athlete not to compete against an Israeli athlete undoubtedly represent a political influence in the sporting activities, and therefore a clear violation of the principle of political neutrality* »<sup>23</sup>. La formation a en outre considéré que ces instructions constituaient une discrimination selon la nationalité ou la religion, également prohibée par les statuts de l'IJF et par la Charte olympique. En distinguant la violation du principe de neutralité politique du principe de non-discrimination, le TAS rappelle que, si le principe de non-discrimination politique est sans doute un principe corolaire du principe de non-discrimination, il ne lui est pas réductible.

Dans ces conditions, un ou des comités nationaux olympiques (CNO) qui refuseraient de participer pour des motifs politiques à une édition des Jeux olympiques, éventuellement sous la pression de leur État, s'exposeraient-ils à une sanction du CIO ? Juridiquement, oui ; et ce d'autant plus que la Charte olympique prévoit expressément que « chaque CNO a l'obligation de participer aux Jeux de l'Olympiade en y envoyant des athlètes »<sup>24</sup>. Pourquoi alors de telles sanctions n'ont-elles jamais été prononcées ? Certes, la base juridique était moins claire la dernière fois que des Jeux ont été boycottés<sup>25</sup>. La disposition spéciale précitée n'a été introduite qu'à la fin de l'année 1999<sup>26</sup>, et le principe général de neutralité

<sup>22</sup> TAS 2019/A/6500 & 6580, *Islamic Republic of Iran Judo Federation c. International Judo Federation*, sentence du 1<sup>er</sup> mars 2021 : *Rev. arb.*, 2021, p. 931, note M. PELTIER ; *JDI*, 2022, p. 270, note E. LOQUIN. Le TAS a toutefois annulé la sanction au motif qu'elle était contraire au principe de légalité des délits et des peines. Une suspension d'une durée indéterminée n'était en effet pas prévue par les textes de l'IJF. Celle-ci a décidé d'une nouvelle sanction d'une durée de 4 ans, qui a cette fois été validée par le TAS (2021/A/7973, *Islamic Republic of Iran Judo Federation c. International Judo Federation*, sentence du 1<sup>er</sup> septembre 2022).

<sup>23</sup> *Id.*, § 105.

<sup>24</sup> Art. 27.3, état en vigueur au 8 août 2021.

<sup>25</sup> D'une manière générale, sur les aspects juridiques du boycott sportif, v. F. LATTY, « Le boycott des Jeux olympiques à l'épreuve du droit », *Gaz. Pal.*, 19-21 octobre 2008, p. 16. V. également J. A. NAFZIGER, « Nonaggressive Sanctions in the International Sports Arena », *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 15, n° 2, 1983, p. 329 ; P. MERTENS, « Le boycott des Jeux olympiques », *Rev. belge de droit international*, 1984-85, p. 195.

<sup>26</sup> Art. 31.3 de la Charte Olympique, état en vigueur au 12 décembre 1999.

politique lui-même n'a formellement été consacré dans la Charte qu'en 2018<sup>27</sup>. Une juridiction américaine, saisie par vingt-cinq athlètes empêchés par le Comité olympique américain (USOC) de participer aux Jeux de Moscou, avait ainsi jugé, tant sur la base du droit américain que du droit olympique, que « *the USOC not only had the authority to decide not to send an American team to the summer Olympics, but also that it could do so for reasons not directly related to sports* »<sup>28</sup>.

En réalité, il semble surtout que le CIO sache faire preuve de pragmatisme lorsque la méconnaissance du principe de neutralité politique est collective<sup>29</sup>. La recommandation de sa commission exécutive de ne pas autoriser la participation d'athlètes ou d'équipes russes ou biélorusses aux compétitions internationales après l'invasion de l'Ukraine le confirme. Ainsi que son président l'a lui-même reconnu, c'est en partie pour ne pas avoir à sanctionner les membres du Mouvement olympique qui refuseraient d'eux-mêmes ou sous la contrainte de leur Gouvernement, en violation du principe de neutralité politique, d'affronter des athlètes ou équipes russes ou biélorusses, que le CIO a préféré prendre les devants<sup>30</sup>.

La contribution du principe de neutralité politique à la sérénité des compétitions, voire à leur sécurité, se traduit par l'interdiction des messages politiques visant l'adversaire. Sont évidemment au premier chef concernés les messages politiques insultants. Le TAS a ainsi par exemple considéré, après avoir rappelé le principe de neutralité politique posé dans les statuts de la Confédération asiatique de football (AFC), que constituait une discrimination, notamment politique, ainsi qu'un slogan politique constitutif d'une conduite impropre, au sens des règles disciplinaires applicables, une banderole déployée par les supporters d'un club chinois à l'occasion d'une rencontre de Ligue des champions d'Asie l'opposant à un club hongkongais et sur laquelle on pouvait lire: « *Annihilate British Dogs, Exterminate Hong Kong Independence Poison* »<sup>31</sup>.

Des messages politiques visant l'adversaire, quoique non-insultants, peuvent aussi parfois entrer en contradiction avec le principe de neutralité politique. Lors de l'Euro 2020 de football, l'Union des associations européennes de football (UEFA) a ainsi invoqué ce principe pour rejeter la demande du maire de Munich d'illuminer aux couleurs arc-en-ciel le stade devant accueillir la rencontre Allemagne – Hongrie, lui proposant de le faire à l'occasion d'autres rencontres. Le Parlement hongrois venait en effet d'adopter une loi susceptible d'être qualifiée d'homophobe et le match concerné par la demande ne devait rien au hasard. Selon le communiqué de presse

<sup>27</sup> État en vigueur au 9 octobre 2018.

<sup>28</sup> *DeFrantz v. United States Olympic Com.*, 482 F. SUPP. 1181, 492 F. SUPP. 1181 (D.D.C. 1980), 1190. Voy. J. A. NAFZIGER, « Diplomatic fun and the games: commentary on the united states boycott of the 1980 summer olympics », *Willamette Law Review*, vol. 17, n° 1, 1980, p. 67.

<sup>29</sup> En revanche, la commission exécutive du CIO n'a pas hésité à suspendre le Comité national olympique de la République démocratique de Corée, qui est le seul CNO à avoir refusé de participer aux Jeux olympiques de Tokyo 2020, officiellement pour des raisons sanitaires liées à l'épidémie de Covid-19.

<sup>30</sup> T. BACH, « Discours prononcé lors de la poursuite de la 139<sup>e</sup> session du CIO », préc., p. 3.

<sup>31</sup> TAS 2017/A/5306 *Guangzhou Evergrande Taobao FC c. AFC*, sentence du 5 mars 2018, spéc. § 142-155. Pour une autre affaire d'insultes ou de provocations politiques par des supporters, v. TAS 2015/A/3874 *Football Association of Albania c. UEFA & Football Association of Serbia*, sentence du 10 juillet 2015.

publié par l'institution, « *UEFA, through its statutes, is a politically and religiously neutral organisation. Given the political context of this specific request – a message aiming at a decision taken by the Hungarian national parliament – UEFA must decline this request* ». La lutte contre les discriminations à l'égard des personnes LGBTQIA+ n'est pas une opinion et le principe sportif de neutralité politique ne s'oppose évidemment pas à sa diffusion, y compris dans ou sur les enceintes sportives. Il en va toutefois différemment, selon l'UEFA, lorsque la diffusion du message peut apparaître comme spécialement dirigée contre un adversaire en raison de la politique de l'État dont il dépend et qu'il l'est pendant la rencontre, sur le lieu même de celle-ci.

## B. La préservation de l'autonomie sportive

La seconde fonction du principe olympique de neutralité politique est de contribuer à la préservation de l'autonomie du Mouvement sportif<sup>32</sup>. Le lien entre l'un et l'autre apparaît implicitement dans la Charte olympique. Aux termes de celle-ci, l'un des rôles du CIO est en effet « d'agir dans le but de renforcer l'unité du Mouvement olympique, de protéger son indépendance, de maintenir et promouvoir sa neutralité politique et de préserver l'autonomie du sport »<sup>33</sup>.

La préservation de l'autonomie sportive, laquelle englobe au sens large la protection de l'indépendance du Mouvement sportif, emprunte différentes voies. Il peut s'agir de voies répressives. Le CIO n'hésite pas à brandir la menace de sanctions<sup>34</sup>, et même à sanctionner des CNO<sup>35</sup>, qui seraient l'objet d'ingérences gouvernementales. Il peut aussi s'agir de voies préventives. Le lobbying est l'une de celles-ci<sup>36</sup>. Le CIO use ainsi de son influence afin d'obtenir le respect de l'autonomie du Mouvement olympique et est même parvenu à faire adopter une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies appuyant « l'indépendance et l'autonomie du sport ainsi que la mission du Comité international olympique, qui est de conduire le mouvement olympique »<sup>37</sup>. La neutralité politique est un autre moyen de protéger préventivement l'autonomie du Mouvement sportif. Afin d'éviter que les États ne se mêlent des affaires sportives, le Mouvement sportif entend réciproquement ne pas se mêler des affaires étatiques ou interétatiques.

<sup>32</sup> Plus généralement, v. M. MAISONNEUVE, « L'autonomie des ordres juridiques sportifs transnationaux. Le sport au cœur des rapports de systèmes », in B. BONNET (dir.), *Les rapports entre ordres juridiques. Bilan, enjeux, perspectives*, Paris, LGDJ, 2016, p. 1227.

<sup>33</sup> *Id.* art. 2.5.

<sup>34</sup> Le Comité national olympique italien (CONI) a par exemple été menacé d'une suspension disciplinaire, ce qui aurait notamment pu avoir comme conséquence sa non-représentation aux Jeux olympiques de Tokyo, en raison d'une réforme législative de la gouvernance du sport adoptée en 2018 qui, selon le CIO, portait atteinte à l'autonomie du CONI. Celui-ci a échappé à une sanction après qu'un décret fût adopté le 26 janvier 2021, la veille de la réunion de la commission exécutive du CIO devant prononcer d'éventuelles sanctions.

<sup>35</sup> Comme, par exemple, les CNO panaméen en 2007, irakien en 2008, indien en 2012 et koweïtien en 2015.

<sup>36</sup> Sur lequel, v. M. MAISONNEUVE, « Le lobbying sportif », in J.-F. KERLÉO (dir.), *Les représentants d'intérêts*, Paris, LGDJ, 2020, p. 247.

<sup>37</sup> A/RES/69/6, Le sport, moyen de promouvoir l'éducation, la santé, le développement et la paix, 31 octobre 2014.

En 2019, le président du CIO le résumait par cette formule : « *It takes two to tango. It takes us to apply political neutrality and it takes the governments, politics, to respect this political neutrality because we cannot impose it* »<sup>38</sup>.

La question de la reconnaissance de la qualité de CNO par le CIO témoigne de sa volonté d'utiliser le principe de neutralité politique de manière à risquer le moins possible de créer de difficultés avec les États. Jusqu'en 1996, la Charte olympique prévoyait que pouvait être reconnue comme CNO toute organisation exerçant sa compétence sur « tout pays, État, territoire ou portion de territoire que le CIO considère, selon sa discrétion absolue, comme zone de juridiction [...] »<sup>39</sup>, cela explique que, au sein du Mouvement olympique, coexiste par exemple un CNO de Chine et un CNO de *Chinese Taipei*. Depuis 1996, il doit impérativement s'agir d'un « État indépendant reconnu par la communauté internationale »<sup>40</sup>. Plus qu'une réelle nouveauté, il s'agit d'une codification d'une pratique que le CIO avait déjà commencé à développer<sup>41</sup>. Le principe de neutralité politique aurait pu être mis en avant pour justifier la liberté du CIO de s'appuyer sur ses propres critères pour reconnaître un CNO plutôt que de s'en remettre à un critère politique dépendant de la volonté des États<sup>42</sup>. Il a, à l'inverse, été utilisé pour dépolitiser autant que possible une décision par nature politique, à l'image de la reconnaissance du CNO de Palestine en 1995 ou de celui du Kosovo en 2014.

Au risque de porter une atteinte illicite aux droits de la personnalité, au sens des articles 27 et 28 du Code civil suisse, des associations qui se verraient refuser la qualité de CNO par le CIO sur la base d'un motif extra-sportif? Une atteinte peut-être, mais pas une atteinte illicite selon le Tribunal fédéral suisse, pour qui « l'intérêt prépondérant [du CIO] à éviter la prolifération de CNOs dont la juridiction s'exerce sur des territoires qui ne correspondent pas à un État reconnu par la communauté internationale et dont l'agrément serait source de conflits avec des États souverains dont ces territoires dépendent » l'emporte sur l'intérêt d'un

<sup>38</sup> T. BACH, « Discours prononcé à l'assemblée générale de l'Association des comités nationaux olympiques (ACNO) », Doha, le 17 octobre 2019, p. 5.

<sup>39</sup> Règle 34 par. 1 de la Charte olympique, état en vigueur le 15 juin 1995.

<sup>40</sup> Règle 34 par. 1 de la Charte olympique, état en vigueur le 18 juillet 1996 (actuellement règle 30 par. 1).

<sup>41</sup> C'est ainsi par exemple que, en 1993, la commission juridique du CIO s'était prononcée en défaveur de la reconnaissance des comités de Gibraltar, de Macao, des Iles Féroé, de Northern Marianne et de Tahiti au motif que leur juridiction ne recouvrait pas « le territoire d'un État souverain reconnu par la Communauté internationale ». Cité par F. LATTY, *La Lex sportiva. Recherche sur le droit transnational*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff publishers, 2007, p. 682-683.

<sup>42</sup> En ce sens, v. TAS 2014/A/3776 *Gibraltar Football Association (GFA) c. FIFA*, sentence du 27 avril 2016, spéc. § 335. Pour justifier son refus d'admettre la GFA en tant que membre, alors que ses statuts dans leur version applicable ne prévoyaient pas encore expressément la condition d'exercer sa compétence sur un territoire correspondant à celui d'un État reconnu par la communauté internationale, la FIFA prétendait avoir un intérêt légitime à rester neutre politiquement. Si la formation arbitrale n'a pas nié l'existence d'un tel intérêt, elle a en revanche estimé que l'admission de la GFA en tant que membre n'était pas de nature à lui porter atteinte, dans la mesure où reconnaître une association en tant que fédération gouvernant le football dans son pays ne revenait nullement à reconnaître que l'indépendance du territoire administré au sens du droit international public, et a même affirmé que le souhait légitime de la FIFA de rester neutre politiquement lui commandait précisément de ne pas discriminer la GFA en s'en remettant à des considérations politiques.

candidat au statut de CNO, en l'espèce le Gibraltar Olympic Committee (GOC), à adhérer au Mouvement olympique<sup>43</sup>.

La jurisprudence du TAS n'est pas fondamentalement différente<sup>44</sup>. Si une formation arbitrale a certes pris soin de rappeler que « *the concept of "nation" or "country" in the sports environment must not necessarily be "understood within its common political meaning* »<sup>45</sup>, une autre n'en a pas moins admis que « *striving for cooperation between national sports entities within an international sporting framework and thereby ignoring the political realities is in most instances bound to fail. Thus, the attempt to mirror the solutions and realities of the political map onto the sporting world makes a lot of sense* »<sup>46</sup>. Jusqu'à admettre que les institutions sportives transnationales puissent subordonner la reconnaissance de CNO ou de fédérations nationales au fait d'avoir une compétence correspondant au territoire d'un État, non seulement reconnu comme tel par la majorité de la communauté internationale, mais en plus admis comme membre de l'ONU ? Peut-être pas<sup>47</sup>. Il est vrai que, compte tenu du droit de veto dont dispose les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, aller jusque-là pourrait revenir à donner à un seul État le pouvoir de décider d'une question sportive.

En revanche, le TAS a admis que la FIFA puisse invoquer le principe de neutralité politique, prévu à l'article 4.2 de ses statuts, pour refuser de prendre position sur le cas de six clubs membres de la Fédération israélienne de football, basés dans des colonies de Cisjordanie occupée, en méconnaissance, selon la Fédération palestinienne de football, de la règle de la FIFA interdisant à une fédération nationale et à ses clubs de jouer sur le territoire d'une autre fédération nationale sans son autorisation<sup>48</sup>.

## II. L'INTENABLE MAINTIEN D'UN PRINCIPE ABSOLU

Les silences impliqués ou imposés par le principe olympique de neutralité politique sont devenus, pour certains d'entre eux, trop assourdissants pour une partie de la société civile, et même parfois au sein de la société sportive. Confronté à l'incompréhension grandissante d'organisations non-gouvernementales, des médias, d'intellectuels, mais aussi des athlètes, le CIO n'a guère eu d'autre choix que de faire évoluer le principe de neutralité olympique pour l'adapter aux légitimes exigences de son époque. Les évolutions du principe olympique de neutralité politique sont encore timides. Elles n'en sont pas moins perceptibles. Les unes visent à mieux le

<sup>43</sup> Arrêt 5A\_21/2011 du 10 février 2012, *GOC c. CIO*, consid. 5.5.

<sup>44</sup> Dans la sentence 2014/A/3776 précitée, la formation arbitrale a certes nié que le refus de la FIFA d'admettre la fédération de Gibraltar en tant que membre puisse se réclamer de l'intérêt prépondérant consacré au profit du CIO par le Tribunal fédéral suisse. Elle a toutefois pris soin de le justifier par des circonstances particulières (§ 334 (iii)).

<sup>45</sup> CAS 2002/O/410 *GFA c. UEFA*, sentence du 7 octobre 2003, § 23.

<sup>46</sup> CAS 2016/A/4602 *Football Association of Serbia c. UEFA*, sentence du 24 janvier 2017, § 123 : *Rev. arb.*, 2017, p. 1030, note F. Latty.

<sup>47</sup> Dans la sentence 2016/A/4602 précitée, la formation arbitrale a ainsi refusé d'interpréter ainsi la disposition des statuts de l'UEFA qui, depuis 2001, pose comme condition à l'admission d'une nouvelle fédération nationale qu'elle soit « basée dans un pays reconnu par les Nations Unies ».

<sup>48</sup> CAS 2017/A/5166 & 5405 *Palestine Football Association c. FIFA*, sentence du 9 juillet 2018.

concilier avec la liberté d'expression (A); les autres à ne plus en faire un principe d'indifférence des institutions sportives aux violations des droits humains par les États (B).

### A. La conciliation avec la liberté d'expression

Le principe olympique de neutralité politique est par définition susceptible de limiter la liberté d'expression de ses destinataires. À première vue, il ne devrait pouvoir entrer en contradiction qu'avec celle des institutions membres du Mouvement olympique et des personnes physiques s'exprimant en leur nom. Le principe de neutralité politique, tel qu'il est posé parmi les principes fondamentaux de l'olympisme, se doit en effet d'être appliqué par les « organisations sportives au sein du Mouvement olympique »<sup>49</sup>. En réalité, via certaines de ses déclinaisons, son champ d'application personnelle va bien au-delà. Aux termes de la règle 50.2 de la Charte olympique, « [a]ucune sorte de démonstration ou de propagande politique, religieuse ou raciale n'est autorisée dans un lieu, site ou autre emplacement olympique ». Il s'agit d'une règle s'appliquant à tous ceux soumis à la Charte olympique, en particulier aux athlètes. L'exemple de Tommie Smith et John Carlos, exclus des Jeux de Mexico en 1968 pour leur poing levé du « black power » sur le podium du 200 mètres, pendant leur hymne national, en signe de protestation contre la ségrégation raciale aux États-Unis, est célèbre. Il est d'autant plus intéressant que, à cette époque, l'interdiction des démonstrations politiques sur les podiums olympiques n'avait pas encore été expressément consacrée. Elle ne le sera qu'en 1975<sup>50</sup>. À Mexico, c'est ainsi sur la base d'une interdiction au mieux implicite dans la Charte olympique et hors de toute procédure disciplinaire que les deux athlètes afro-américains ont été punis pour ne pas avoir respecté le principe de neutralité politique.

Depuis cette époque, la liberté d'expression au sein du Mouvement sportif a gagné du terrain face au principe de neutralité politique. Cela s'explique, d'une manière générale, par le statut que cette liberté a acquis au sein de la *lex sportiva*. Si elle a pu tarder à être consacrée dans la jurisprudence du TAS, il s'agit désormais d'une liberté que, à partir des années 2010 au moins<sup>51</sup>, les formations arbitrales du TAS ont élevé au rang de norme fondamentale, invocable indépendamment du droit

<sup>49</sup> Charte olympique, 5<sup>e</sup> principe fondamental de l'olympisme, état en vigueur au 8 août 2021, p. 8.

<sup>50</sup> Règle 55 (§ « Publicité et propagande ») de la Charte olympique de 1975 : « Toute démonstration ou propagande politique, religieuse ou raciale dans les enceintes olympiques est interdite ». Avant cette date, la Charte comportait toutefois depuis 1955 la disposition suivante à l'adresse des villes candidates à l'organisation des Jeux : « Toute candidature doit spécifier que, pendant la durée des Jeux, aucune démonstration politique ne se déroulera dans le stade ou sur un autre terrain de sport, ni dans les villages olympiques, et que la ville invitante n'a pas l'intention de se servir des Jeux dans un autre but que l'intérêt du mouvement olympique » (règle 61).

<sup>51</sup> Les sentences référencées dans la base de données du TAS au 30 juin 2022 sous le mot-clef « *freedom of expression* » sont toutes postérieures à 2011 : TAS 2010/A/2298 *Jae Joon Yoo c. International Boxing Association (AIBA)*, sentence du 12 juillet 2011 ; TAS 2011/A/2452 *Paul King c. AIBA*, sentence du 9 janvier 2012 ; TAS 2012/A/3041 *Irina Deleanu c. Fédération Internationale de Gymnastique*, sentence du 12 juin 2013 ; TAS 2014/A/3516 *George Yerolimpos c. World Karate Federation*, sentence du 6 octobre 2014 ; TAS 2018/A/6007 *Jibril Rajoub c. FIFA*, sentence du 17 juillet 2019.

formellement applicable au fond du litige, à la manière des principes généraux du droit<sup>52</sup>. Compte tenu du rôle de « Cour suprême du sport mondial »<sup>53</sup> que joue en pratique le TAS, une telle fondamentalisation n'est pas conséquence sur la portée du principe de neutralité politique. C'est d'autant plus vrai que le TAS, comme la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), semble disposé à spécialement protéger les expressions politiques : « *political speech* », a ainsi relevé une formation arbitrale, « *ranks foremost in the hierarchy of the rights, embraced the right to freedom of expression protected by Article 10 of the European Convention on Human Rights* »<sup>54</sup>.

Toute limitation par les institutions sportives de la liberté d'expression politique de leurs membres n'est évidemment pas exclue. Par exemple, le TAS a sans surprise validé la suspension de douze mois du président de la Fédération palestinienne de football prononcée par la FIFA, pour incitation à la haine, en raison de l'appel public lancé par celui-ci, relayé par les médias arabes, à brûler des maillots et des images de la star argentine Lionel Messi, en signe de protestation contre la décision de sa fédération nationale de répondre favorablement à l'invitation de la fédération israélienne à venir disputer un match amical à Jérusalem, qualifié par l'auteur de l'appel de « match politique »<sup>55</sup>.

La CEDH n'est pas non plus par principe hostile aux restrictions à la liberté d'expression politique au sein du Mouvement sportif. Selon elle, l'intérêt des membres de celui-ci doit être mis en balance avec « l'intérêt de la société à promouvoir la tolérance et le respect mutuel lors de manifestations sportives ainsi qu'à lutter contre la discrimination à travers le sport »<sup>56</sup>, ou encore avec « le maintien de l'ordre et de la paix dans la communauté footballistique »<sup>57</sup>. Autant de buts qui

<sup>52</sup> Sur le recours du TAS aux principes généraux du droit pour protéger les droits et libertés fondamentaux, v. M. MAISONNEUVE, « Le Tribunal arbitral du sport et les droits fondamentaux des athlètes », *RDLF* 2017 chron. n° 09 ([www.revuedlf.com](http://www.revuedlf.com))

<sup>53</sup> Selon l'expression du président Samaranch, cité par K. MBAYE, in *Recueil TAS*, II, p. X.

<sup>54</sup> TAS 2011/A/2452, préc., § 32.

<sup>55</sup> TAS 2018/A/6007, préc.

<sup>56</sup> CEDH (section I), *Affaire Šimunić c. Croatie*, n° 2073/17, Décision, 22 janvier 2019, § 48. L'affaire concernait un joueur croate sanctionné d'une amende par une juridiction de son pays pour s'être adressé, après la fin d'un match qualificatif pour la coupe du monde de football 2014 disputé à Zagreb, aux spectateurs à l'aide d'un micro en utilisant un slogan du Mouvement fasciste « Oustacha » et du régime totalitaire de l'État indépendant de Croatie qu'il a instauré de 1941 à 1945. La Cour a déclaré manifestement infondé le grief tiré d'une prétendue violation de sa liberté d'expression. Pour les mêmes faits, le joueur avait également été suspendu disciplinairement par la FIFA. Le TAS avait confirmé la sanction (TAS 2014/A/3562 *Josip Šimunić c. FIFA*, sentence du 29 juillet 2014).

<sup>57</sup> CEDH (section II), *Affaire Sedat Doğan c. Turquie*, n° 48909/14, Arrêt, 18 mai 2021, § 41 ; *Affaire Naki et Amed Sportif Faaliyetler Kulübü Derneği c. Turquie*, n° 48924/16, Arrêt, 18 mai 2021, § 36 ; et *Affaire Ibrahim Tokmak c. Turquie*, n° 54540/16, Arrêt, 18 mai 2021, § 35. Dans la première affaire, un dirigeant d'un club turc de football avait critiqué, à la télévision et sur son compte Twitter, la décision de renvoyer deux de ses joueurs devant la commission de discipline de la Fédération turque de football, puis de les sanctionner, pour avoir, lors d'un match, dévoilé sous leur maillot un t-shirt où était inscrit un message en hommage à Nelson Mandela, décédé la veille. Il avait été sanctionné pour propos antisportifs. Dans la deuxième affaire, un joueur de football du club d'Amed sportif, ville à majorité kurde, avait été sanctionné par la Fédération pour avoir publié sur sa page Facebook un message célébrant une victoire de son club contre un autre club turc, de manière qualifiée d'idéologique : « Victoire très importante pour nous aujourd'hui. Sale jeu de l'équipe d'en face, mais nous nous en sommes sortis [de manière irréprochable] ! Heureux et fiers de pouvoir être une lueur d'espoir pour notre peuple dans cette période si difficile. [Amed Sportif] ne s'est pas incliné et ne le fera jamais. Nous sommes entrés sur le terrain avec

ne sont pas étrangers au principe sportif de neutralité politique. Elle n'est même pas nécessairement hostile à la position soutenue par certaines formations du TAS selon laquelle une « *association – based on the special contractual legal relationship – may impose stricter duties on its members than the duties imposed on citizens by criminal law* »<sup>58</sup>, malgré son caractère quelque peu fictif<sup>59</sup>. De telles obligations pourraient-elles justifier une suspension de 9 mois de compétitions infligée par la Fédération internationale de natation (FINA) à un champion olympique russe pour avoir participé le 18 mars 2022, au stade Luzhniki de Moscou, à un grand rassemblement de soutien à la guerre en Ukraine, lors duquel le président Poutine s'est exprimé, et pour y avoir porté le symbole pro-guerre « Z »? On peut avoir quelques doutes.

Un exemple, aussi spécifique qu'emblématique, illustre le recul, quoique relatif, du principe olympique de neutralité politique face à la liberté d'expression. Sous la pression<sup>60</sup>, le CIO a en effet publié, le 2 juillet 2021, des lignes directrices réduisant quelque peu la portée de la règle 50.2 de la Charte olympique, laquelle interdit en principe toute sorte de démonstration ou de propagande politique dans un lieu, site ou autre emplacement olympique. Elles rappellent que cette règle n'est pas applicable aux opinions exprimées avant ou après les Jeux, et précisent que, même durant les Jeux, les athlètes ont la possibilité d'exprimer leurs opinions sur les réseaux sociaux ou lorsqu'ils s'adressent aux médias, y compris dans certains lieux olympiques<sup>61</sup>. Surtout, elles vont au-delà de ce que préconisait la commission des athlètes du CIO en ouvrant une possibilité aux athlètes d'exprimer leur opinion « sur l'aire de compétition avant le début de l'épreuve (c'est-à-dire après avoir quitté la "salle d'appel" – ou son équivalent – ou pendant la présentation de l'athlète ou de l'équipe) ». En revanche, elles confirment que l'expression de toute opinion pendant les cérémonies officielles, pendant le déroulé des compétitions sur l'aire de jeu, ainsi qu'à l'intérieur du village olympique, est formellement prohibée.

---

notre foi en la liberté et nous avons gagné. Nous avons [semé les graines] de la Liberté et de l'Espoir ! Merci à tous nos politiques, artistes, intellectuels, et à notre peuple. Ils ne nous ont pas abandonnés. Nous dédions et offrons cette victoire à ceux qui ont perdu la vie ou qui ont été blessés pendant les persécutions qui ont [frappé] notre terre pendant plus de cinquante jours ! Vive la liberté ! ». Dans la troisième affaire, un arbitre avait partagé sur sa page Facebook, en accompagnant ce partage d'un commentaire insultant, une publication d'un tiers se réjouissant de la mort d'un chroniqueur et éditeur d'un quotidien, en raison de ses opinions politiques. Il avait, lui aussi, été sanctionné par la Fédération turque de football.

<sup>58</sup> TAS 2018/A/6007, préc., § 94. Dans le même sens, v. déjà TAS 2010/A/2188 *General Taweep Jantaroj c. AIBA*, sentence du 29 juillet 2011, § 62.

<sup>59</sup> Ainsi que l'a notamment reconnu le Tribunal fédéral suisse, « le sport de compétition se caractérise par une structure très hiérarchisée, aussi bien au niveau international qu'au niveau national. Établies sur un axe vertical, les relations entre les athlètes et les organisations qui s'occupent des diverses disciplines sportives se distinguent en cela des relations horizontales que nouent les parties à un rapport contractuel » (arrêt du 22 mars 2007, *G. Cañas c. ATP Tour*, ATF 133 III 235, spéc. p. 243). Dans ces conditions, prétendre que « les relations entre un athlète et une fédération sportive mondiale présentent certaines similitudes avec celles qui lient un particulier à l'État » n'est pas sans pertinence (arrêt 4A\_248/2019 et 4A\_398/2019 du 25 août 2020, *Caster Semenya c. IAAF*, consid. 9.4).

<sup>60</sup> Par exemple du Comité olympique et paralympique américain, du Centre canadien pour l'éthique dans le sport, de *Global Athlete* ou encore de la FIFPro.

<sup>61</sup> Plus précisément, « [d]urant les Jeux Olympiques, les athlètes ont également la possibilité d'exprimer leur opinion : dans les zones mixtes, y compris lorsqu'ils s'adressent aux médias ; dans le Centre International de Radio-Télévision (CIRTV) ou le Centre Principal des Médias (CPM), y compris lorsqu'ils s'adressent aux médias ; pendant les conférences de presse sur les sites ou dans le CPM ; durant les interviews ; lors des réunions d'équipe ; dans les médias traditionnels ou les médias numériques ; via les plateformes de médias sociaux ».

Ces lignes directrices constituent un progrès. Elles ont ainsi par exemple permis, lors des Jeux de Tokyo, aux footballeuses britanniques, chiliennes, américaines ou suédoises de poser un genou à terre, avant le coup d'envoi de leurs matchs, en signe d'opposition au racisme et/ou de soutien au mouvement « *Black Lives Matter* », sans risquer de sanction du CIO. Sont-elles pour autant suffisantes ?

D'un côté, tant le caractère absolu de certaines interdictions, en particulier lors des cérémonies de remise des médailles, que certaines limites posées aux expressions *a priori* autorisées, peuvent éventuellement faire débat. Outre la réserve du respect des valeurs olympiques et des autres athlètes, exprimer une opinion lors des Jeux n'est en tout état de cause possible qu'à la condition d'également « respecter les lois applicables »<sup>62</sup>, sous-entendu celles du pays hôte, ce qui n'est pas sans poser problème lorsque celui-ci restreint lui-même abusivement la liberté d'expression. Pour exprimer une opinion sur l'aire de compétition avant le début de l'épreuve, encore faut-il, entre autres conditions supplémentaires, que cette opinion « (ii) ne soit pas dirigée, directement ou indirectement, contre des personnes, des pays ou des organisations »<sup>63</sup>. Il est toutefois difficile d'afficher, par exemple, son soutien au peuple ukrainien ou aux manifestants hongkongais, sans qu'un tel soutien puisse être regardé comme dirigé, au moins indirectement, contre la Russie ou la Chine.

D'un autre côté, si quelques ajustements seraient sans doute encore souhaitables, les lignes directrices relatives à la règle 50.2 ne sont pas loin de dessiner un compromis juridiquement acceptable entre la liberté d'expression des athlètes pendant les Jeux et les intérêts légitimes du CIO à faire coexister de manière pacifique des athlètes de tous les pays du monde, à assurer le bon déroulement des compétitions sportives et à lutter contre des formes abusives de récupération politique du sport. Les dispositions finales de ces lignes directrices portant sur les éventuelles sanctions encourues en cas de violation de celles-ci participent de cet équilibre. Leur portée dépasse le simple rappel de la nécessité de respecter les principes d'équité procédurale et de proportionnalité des sanctions. En imposant la présence parmi le comité de discipline d'un membre de la commission des athlètes du CIO, et, surtout, en dressant une liste indicative de circonstances à prendre en considération pour déterminer la décision à prendre, les dispositions concernées semblent inciter à la tolérance. Aux Jeux d'été de Tokyo en 2021, l'américaine Raven Saunders, bras levés en forme « X » sur le podium du lancer de poids en signe de soutien aux personnes opprimées, n'a ainsi pas été sanctionnée.

<sup>62</sup> Ainsi que « les valeurs olympiques et les autres athlètes. Il convient de reconnaître que tout comportement et/ou toute expression d'opinion qui constitue ou est le signe d'un acte de discrimination, de haine, d'hostilité ou de violence potentielle, pour quelque motif que ce soit, est contraire aux principes fondamentaux de l'Olympisme ».

<sup>63</sup> Et aussi que « l'expression de l'opinion (par exemple le geste): (i) soit conforme aux principes fondamentaux de l'Olympisme; [...] (iii) n'ait pas d'effet perturbateur (à titre d'exemple, ce qui suit est considéré comme ayant un effet perturbateur: exprimer son opinion pendant l'interprétation de l'hymne national et/ou la présentation d'un(e) autre athlète ou d'une équipe, car cela peut interférer avec la concentration et/ou la préparation de l'athlète ou de l'équipe en question pour la compétition; interférer physiquement avec la présentation d'un(e) autre athlète ou d'une équipe ou avec le protocole lui-même – par exemple en déployant un drapeau, une bannière, etc.; porter – ou prendre le risque de porter – atteinte physiquement aux personnes ou aux biens, etc.); et (iv) ne soit pas interdite ou limitée d'une quelconque autre façon par le règlement du Comité National Olympique (CNO) correspondant et/ou les règles de compétition de la Fédération Internationale (FI) concernée ».

Les deux cyclistes chinoises, Bao Shanju and Zhong Tianshi, qui avaient arboré sur le podium un badge à l'effigie de Mao ont reçu un simple avertissement après que le CIO a reçu l'assurance de leur comité national olympique que cela ne se reproduirait plus. Aux Jeux d'hiver de Pékin en 2022, l'ukrainien Vladyslav Heraskevych n'a pas non plus été sanctionné pour avoir, deux semaines avant le début de l'invasion russe, brandi devant les caméras une pancarte portant l'inscription « *No War in Ukraine* » à l'arrivée d'une épreuve de skeleton.

Cette tolérance n'est pas nouvelle. Avant même l'assouplissement de la règle 50.2, il était déjà exceptionnel que le CIO sanctionne sa méconnaissance<sup>64</sup>. Si le cas de Tommie Smith et John Carlos, bannis des Jeux de 1968 sans autre forme de procès, continue à fortement marquer les esprits, il s'agit aussi de l'un des rares exemples, si ce ne l'est le seul, d'athlètes sanctionnés de plus que d'un avertissement pour avoir exprimé une opinion politique pendant les Jeux. De là à en conclure que le CIO laisserait subsister, aujourd'hui encore, un principe d'interdiction, moins pour qu'il soit strictement respecté, que pour symboliquement poser l'interdit et prévenir les excès, il n'y a qu'un pas. Le prochain sera-t-il, comme l'a fait la Fédération des jeux du Commonwealth (CGF), d'inverser la logique, en posant un principe de liberté d'expression politique pour les athlètes, et non plus d'interdiction, tout en soumettant l'exercice de cette liberté à certaines conditions, en particulier « *to make positive expressions of their values in line with the CGF values of Humanity, Equality and Destiny* »<sup>65</sup>? Une façon de permettre, entre autres, aux joueurs d'une sélection nationale d'appeler sur le terrain au respect des droits de l'homme au Qatar lors d'un match qualificatif pour la coupe du monde 2022<sup>66</sup>, tout en se gardant la possibilité de sanctionner un athlète qui, par exemple, manifesterait son soutien à la guerre en Ukraine<sup>67</sup>?

<sup>64</sup> Avant même l'assouplissement de la règle 50.2, d'autres athlètes avaient échappé à toute sanction de la part du CIO : l'éthiopien Feyisa Lilesa, médaillé d'argent du marathon aux Jeux de Rio en 2016, qui avait franchi la ligne d'arrivée poignets croisés au-dessus de sa tête, afin de dénoncer l'attitude de son gouvernement à l'égard de l'ethnie Oromo ; les athlètes ukrainiens qui, aux Jeux de Sochi en 2014, avaient accroché des drapeaux de leur pays avec un ruban noir aux fenêtres de leur logement dans le village olympique, en réaction à la sanglante répression de manifestations de l'opposition à Kiev ; l'australien Damen Hooper qui, lors de l'un de ses combats aux Jeux de Londres en 2012, avait porté un t-shirt aux couleurs du drapeau aborigène ; le polonais Szymon Kolecki, champion olympique d'haltérophile aux Jeux de Pékin en 2008, qui avait participé à la compétition crâne rasé, en solidarité avec les moines tibétains ; ou bien encore l'australienne Cathy Freeman, championne olympique du 400 mètres aux Jeux de Sydney en 2000, qui avait effectué un son tour d'honneur avec les drapeaux australien et aborigène.

<sup>65</sup> *Athlete Advocacy Guiding Principles*, 2022, p. 4.

<sup>66</sup> Comme l'ont fait les sélections allemande et norvégienne en mars 2021. La FIFA a renoncé à engager des poursuites disciplinaires contre les fédérations nationales concernées au motif que « La FIFA croit en la liberté d'expression et au pouvoir du football pour susciter des changements positifs ». De même, après avoir sanctionné en 2016 les fédérations anglaise et écossaise dont les joueurs avaient, lors d'un match opposant leurs deux sélections nationales le 11 novembre, porté sur leur maillot un coquelicot à la mémoire d'un soldat britanniques mort pendant la 1<sup>re</sup> guerre mondiale, la FIFA permet désormais les messages ou symboles ayant trait l'histoire d'un pays ou pour célébrer un événement national ou international à condition de prendre attentivement en compte « la sensibilité de l'équipe adverse et du public ».

<sup>67</sup> Comme l'a fait la Fédération internationale de gymnastique à l'égard d'un athlète russe (Ivan Kuliak) qui portait la lettre « Z » sur sa poitrine en recevant, au côté d'un athlète ukrainien, la médaille de bronze gagnée lors d'une épreuve de coupe du monde organisée en mars 2022 à Doha.

## B. L'attention aux droits humains

Chacun peut comprendre que le CIO n'a pas vocation à prendre position sur toute question politique relevant de la communauté internationale. Des voix, de plus en plus nombreuses, se sont toutefois élevées pour désapprouver son silence, voire sa complaisance, lorsque la question porte sur une (potentielle) grave violation des droits humains par un ou plusieurs États. La critique n'est pas seulement fondée moralement. Elle l'est aussi juridiquement. Si le cinquième principe fondamental de l'olympisme est bien la neutralité politique, le deuxième énonce que « [l]e but de l'Olympisme est de mettre le sport au service du développement harmonieux de l'humanité en vue de promouvoir une société pacifique, soucieuse de préserver la dignité humaine ». L'un des rôles du CIO est en conséquence « de coopérer avec les organisations et les autorités publiques ou privées compétentes aux fins de mettre le sport au service de l'humanité et de promouvoir ainsi la paix »<sup>68</sup>. Autrement dit, le principe de neutralité politique n'imposerait nullement une obligation de neutralité absolue. Il poserait seulement un devoir général de réserve pouvant, voire devant, céder face à des situations incompatibles avec les buts de l'olympisme<sup>69</sup>.

Le CIO n'est pas resté sourd à la critique. En 2017, dans le cadre de son Agenda 2020, il a ainsi modifié son processus d'élection des villes hôtes des Jeux olympiques, ainsi que le contenu du contrat conclu avec la ville élue, de manière à ce qu'une plus grande attention soit portée au respect des droits humains dans le pays concerné<sup>70</sup>.

Le processus suppose désormais que les projets non écartés après un simple dialogue informel fassent l'objet d'une étude de faisabilité prenant notamment en compte comme critères d'évaluation les « facteurs géopolitiques, socio-économiques, environnementaux et de développement humain »<sup>71</sup>. En cas de résultats positifs, le CIO commande différents rapports dont « un rapport indépendant à une organisation spécialisée tierce sur la situation des droits humains dans chaque région hôte pressentie, dans la mesure où elle est liée à l'organisation des Jeux »<sup>72</sup>. En outre, l'hôte pressenti doit répondre à un questionnaire qui inclut une question « droits de l'homme », portant sur les éventuels impacts négatifs que l'organisation des Jeux pourrait avoir sur eux<sup>73</sup>.

<sup>68</sup> Règle 2.4 de la Charte olympique, état en vigueur au 8 août 2021.

<sup>69</sup> De ce point de vue, les statuts de la FIFA sont clairs depuis que la disposition suivante a été introduite en 2018 : « La FIFA demeure neutre en matière de politique et de religion. Des exceptions peuvent être faites pour des questions touchant aux objectifs statutaires de la FIFA » (art. 4.2). C'est d'autant plus clair que, selon une autre disposition, introduite en 2016 : « La FIFA s'engage à respecter tous les droits de l'homme internationalement reconnus et elle mettra tout en œuvre pour promouvoir la protection de ces droits » (art. 3).

<sup>70</sup> Voy. D. HEERDT, « A Rights-Holder View on Human Rights Provisions in Olympic Bidding and Hosting Regulations », *AJIL Unbound*, vol. 114, 2020, p. 356.

<sup>71</sup> *Élection des hôtes olympiques*, Feuille d'information du CIO, 6 avril 2022, p. 1.

<sup>72</sup> *Id.*, p. 1-2.

<sup>73</sup> *Questionnaire pour le futur hôte*, CIO, janvier 2021, question 5.2 : « Décrivez comment vous chercherez à identifier et à traiter les impacts négatifs sur les droits de l'homme, conformément aux Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme des Nations Unies, tout au long du cycle de vie des Jeux, y compris, mais sans s'y limiter, les impacts sur : les droits des ouvriers du bâtiment, des employés, des fournisseurs, des athlètes, des volontaires, des forces de sécurité, des participants, des communautés locales, des journalistes, des défenseurs des droits de l'homme et d'autres groupes ou individus risquant d'être touchés ? ».

À l'issue de cette phase, la commission exécutive décide de soumettre un ou plusieurs hôtes pressentis à la session du CIO. Faudrait-il aller plus loin et conditionner toute candidature au respect des droits humains par l'État d'accueil? Au risque de réserver aux démocraties occidentales l'organisation des Jeux? À moins de s'en tenir aux violations les plus graves et les plus manifestes? Le processus actuel, en mêlant souplesse et attention, n'est peut-être pas sans mérites.

La clause « droit de l'homme » du contrat de ville hôte, insérée pour la première fois dans le contrat conclu avec Paris pour les Jeux de 2024, est rédigée comme suit :

« la Ville hôte, le CNO hôte et le COJO [comité d'organisation des Jeux olympiques] devront, dans leurs activités liées à l'organisation des Jeux : [...] b. protéger et respecter les droits de l'homme et veiller à ce qu'il soit remédié à toute violation des droits de l'homme, d'une manière conforme aux accords internationaux, lois et règlements applicables dans le Pays hôte et conforme à toutes les normes et à tous les principes reconnus au niveau international, y compris les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, applicables dans le Pays hôte<sup>74</sup>. »

Il s'agit d'une clause concernant les atteintes que pourrait causer l'accueil des Jeux<sup>75</sup>. Ainsi que le précise les conditions opérationnelles du contrat de ville hôte, « [c]ela couvre des questions telles que les travailleurs migrants, les conditions de travail, le déplacement de populations locales, la discrimination, la protection de l'enfance, le rassemblement pacifique et la liberté de la presse »<sup>76</sup>. La clause renforce la capacité juridique d'action du CIO et n'est pas inutile, ne serait-ce que comme moyen de pression pour obtenir des changements du droit national applicable<sup>77</sup>.

Elle ne concerne toutefois ni la situation générale de ces droits dans le pays hôte (laquelle est censée avoir été prise en considération préalablement à l'élection) ni les éventuelles violations par l'État concerné qui pourraient intervenir sans lien direct avec les Jeux. Le CIO serait-il privé de tout moyen d'action? Pas nécessairement. En cas de violation grave des droits humains, il n'est en effet pas impossible pour le CIO, au moins juridiquement, de retirer l'organisation des Jeux à la ville hôte en application de la traditionnelle clause de résiliation-sanction du contrat conclu avec elle<sup>78</sup>. C'est avant tout une question de volonté politique. À la lecture du communiqué

<sup>74</sup> Art. 13.2 b. Pour les éventuelles violations de la liberté de la presse, le CIO met en plus à disposition une plateforme permettant de « [s]ignaler une violation de la liberté de la presse dont journalistes et représentants des médias assurant la couverture des Jeux Olympiques pourraient avoir été victimes ».

<sup>75</sup> Sur lesquels v. D. HEERDT, « The Human Rights Impacts of Olympic Games », in J. KRIEGER et S. WASSONG (éd.), *Dark Sides of Sport*, Common Ground Research Networks, 2019.

<sup>76</sup> Art. 27 « Protection et respect des droits de l'homme », édition juin 2018.

<sup>77</sup> Sur les améliorations de la situation des travailleurs migrants au Qatar obtenues sous la pression de la FIFA, v. F. LATTY, « La FIFA, agent de protection contre l'esclavage moderne? », in F. MARCHADIER (dir.), *La prohibition de l'esclavage et de la traite des êtres humains*, Paris, Pedone, 2022, p. 269. Plus généralement, v., du même auteur, « La FIFA et les droits de l'homme au Qatar », in H. MUIR WATT *et al.*, *Le tournant global en droit international privé*, Paris, Pedone, 2020, p. 187.

<sup>78</sup> Le contrat de ville hôte peut en effet être résilié par le CIO si « le Pays hôte se trouve à un moment quelconque (avant le commencement prévu des Jeux ou durant les Jeux) en état de guerre ou de troubles

que la commission exécutive du CIO a publié au lendemain du début de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, demandant instamment aux fédérations internationales de déplacer ou d'annuler les manifestations sportives actuellement prévues en Russie ou au Bélarus, nul doute que le CIO n'aurait pas hésité à s'appliquer à lui-même cette recommandation s'il y avait eu des manifestations prévues dans l'un ou l'autre de ces deux pays.

Le CIO est-il prêt à porter une attention aux violations des droits humains par les États, non seulement en tant que propriétaire des Jeux olympiques, mais plus largement en tant que chef de file du Mouvement olympique? La question est à l'ordre du jour de son Agenda 2020+5<sup>79</sup>.

Cela passera-t-il, au-delà du cas russo-ukrainien, par une dénonciation systématique des violations les plus contraires aux principes de l'olympisme assortie de mesures adaptées à chaque cas? Ce n'est pas la tendance. Le CIO n'a en effet cessé de rappeler que la condamnation de la Russie est fondée sur une violation flagrante de la trêve olympique et que les mesures prises se justifient par l'ampleur de la réaction mondiale que l'invasion de l'Ukraine suscite. L'opportunité de cette autolimitation peut être discutée. Le principe de neutralité politique n'est en tout cas pas un obstacle insurmontable à des dénonciations moins sélectives. « Un argument facile », affirmait le président du CIO à propos de la condamnation de la Russie, « reviendrait à dire qu'il s'agit d'une politisation du sport qui va à l'encontre de la Charte Olympique, laquelle exige la neutralité politique. C'est un piège dans lequel nous ne tomberons pas. Quiconque viole de manière aussi flagrante la Trêve Olympique par des moyens politiques, voire militaires, ne peut dénoncer les conséquences qui en découlent en affirmant qu'elles sont motivées par des raisons politiques »<sup>80</sup>.

---

civils, sous le coup d'un boycott ou d'un embargo décrété par la communauté internationale ou dans une situation officiellement reconnue comme étant de belligérance, ou si le CIO a des raisons suffisantes de croire que la santé ou sécurité des participants aux Jeux serait gravement menacée ou compromise pour quelque raison que ce soit ». Le contrat peut aussi être résilié si « un Engagement de la candidature important pris par une autorité du Pays hôte n'est pas respecté » ou s' « il y a violation ou un défaut d'exécuter par la Ville hôte, le CNO hôte et/ou le COJO d'une obligation importante en vertu du Contrat ville hôte ou en vertu de toute loi applicable ». Or, il est demandé à l'État d'accueil de fournir un engagement unilatéral de respect de la Charte olympique (règle 33.3 de la Charte), laquelle comporte des principes humanistes, et il est même possible faire signer le contrat de ville hôte par le Gouvernement, contrat qui contient lui-même une clause de respect de la Charte (règle 36 de la Charte). À défaut de résilier effectivement le contrat, ce qui peut en pratique être difficile, la possibilité pour le CIO de saisir le TAS, sur le fondement de la clause compromissaire du contrat (art. 51.2 du contrat de ville hôte pour les Jeux de 2024), afin qu'il se prononce sur un éventuel retrait des Jeux en application des dispositions précitées, pourrait aussi avoir le mérite symbolique d'obtenir une décision de justice condamnant indirectement un État qui aurait gravement méconnu les droits humains.

<sup>79</sup> La recommandation 13 qu'il contient suggère notamment de « Renforcer notre approche en matière de droits de l'homme • Adopter un cadre stratégique global pour le CIO en matière de droits de l'homme, comprenant des plans d'action précis pour chacun des trois sphères de responsabilité du CIO (le CIO en tant qu'organisation, le CIO en qualité de propriétaire des Jeux Olympiques et le CIO dans son rôle de chef de file du Mouvement olympique) • Établir un lien entre le cadre stratégique global du CIO relativement aux droits de l'homme et diverses stratégies du CIO, déjà existantes ou à venir • Modifier la Charte olympique et les "Principes universels de base de bonne gouvernance" du Mouvement olympique et sportif, afin de mieux formuler les responsabilités relativement aux droits de l'homme • Aider la nouvelle unité chargée des droits de l'homme au sein du CIO à développer la capacité interne du CIO à traiter des questions liées aux droits de l'homme ».

<sup>80</sup> T. BACH, « Give Peace a Chance », appel lancé le 11 mars 2022.

Le contre-argument vaut pour d'autres violations des principes fondamentaux de l'olympisme avec lesquels le principe de neutralité politique pourrait mériter d'être concilié. Une partie importante de l'opinion publique internationale comprendrait mal que, après avoir fait une apparente entorse au principe de neutralité politique pour condamner l'invasion de l'Ukraine par la Russie, le CIO ne fasse pas de même si avait lieu demain une nouvelle invasion illégale, du type de celle menée par les États-Unis et le Royaume-Uni en Irak en 2003. Devrait-il également prendre position, en condamnant les États concernés, responsables de violations des droits humains, dans des guerres comme celles qu'a connues ou que connaissent la Syrie et le Yémen ? Pour échapper à la critique de condamnations à « géopolitique variable », il appartiendrait au CIO de se fixer une ligne de conduite qui ne soit pas marquée d'un tropisme occidental<sup>81</sup> sans pour autant banaliser son indignation.

La nature et légalité des mesures sportives accompagnant le cas échéant une condamnation posent d'autres difficultés. À l'exception de quelques mesures visant spécialement ses représentants (non-invitation aux événements sportifs, retrait de distinction honorifique, etc.), le CIO ou les fédérations internationales ne peuvent atteindre un État que par l'intermédiaire des membres de son Mouvement sportif national. Les institutions sportives transnationales, associations de droit privé sans personnalité juridique internationale, appartiennent à la société sportive ; pas à la société internationale. Or, l'idée qu'un CNO, des fédérations nationales, des clubs et/ou des athlètes, quand bien même ils ne seraient pas directement visés, puissent voir leur institution faitière porter atteinte aux droits qu'ils tiennent de leur appartenance à l'ordre sportif (participer à des compétitions sportives internationales, organiser de telles compétitions, y voir arborer leur drapeau ou bien encore y entendre leur hymne national) alors qu'ils ne sont nullement responsables des faits reprochés ne va pas de soi.

Certes, la *lex sportiva* n'est pas hostile à l'idée de responsabilité du fait d'autrui, y compris dans des situations où la personne tenue responsable n'a pas plus autorité sur l'auteur des faits que ce dernier n'agit pour son compte. Il n'est ainsi pas rare que, sur la base de ses statuts, une fédération internationale sanctionne une fédération nationale en raison d'une ingérence étatique dans ses affaires<sup>82</sup>. Il est admis, selon la jurisprudence du TAS, que les clubs puissent être tenus disciplinairement responsables du fait du comportement de leurs supporters<sup>83</sup>. Il a également été jugé légal qu'une fédération nationale soit suspendue à la suite de la découverte d'un système de dopage généralisé mis en place par un État, en l'occurrence par l'État russe pour les Jeux de Sotchi, ce qui avait notamment pour effet d'entraîner l'inéligibilité de principe des athlètes concernés pour participer aux compétitions internationales<sup>84</sup>.

<sup>81</sup> E. BAYLE, « Les dangers de l'hyper-tropisme occidental pour le monde olympique », *Le Temps*, 5 mai 2022.

<sup>82</sup> Par exemple, aux termes de l'article 14 I.i) des statuts de la FIFA, les associations membres ont l'obligation de « diriger leurs affaires en toute indépendance et veiller à ce qu'aucun tiers ne s'y immisce », l'alinéa 3 précisant que « [l]a violation de l'al. 1i entraîne également des sanctions, même si l'ingérence du tiers n'est pas imputable à l'association membre concernée »

<sup>83</sup> Voy. notamment TAS 2002/A/423, *PSV Eindhoven c. UEFA*, sentence du 3 juin 2003, Rec. TAS, III, p. 522 ; JDI, 2004, p. 295, obs. E. LOQUIN. Voy. également TAS 2008/A/1688, *Club Atlético Madrid SAD c. UEFA*, sentence du 9 février 2009 ; JDI, 2010, p. 238, note D. HASCHER ; ou bien encore TAS 2017/A/5299, *Olympique Lyonnais c. UEFA*, sentence du 10 août 2018 ; *Rev. arb.*, 2018, p. 965, note S. BESSON.

<sup>84</sup> TAS 2016/O/4684 *Russian Olympic Committee (ROC), Lyukman Adams et al. c. International Association of Athletics Federations (IAAF)*, sentence du 10 octobre 2016. Voy. également TAS

Ce scandale de dopage a aussi donné par la suite l'occasion au TAS d'admettre, non seulement que l'Agence russe antidopage (RUSADA) soit déclarée en situation de non-conformité au code mondial antidopage, en raison de faits largement imputables aux autorités russes (en l'occurrence la falsification des données du laboratoire antidopage de Moscou transmises à l'AMA), mais aussi que cette déclaration de non-conformité, prononcée par l'Agence mondiale antidopage (AMA), puisse, dans une certaine limite, entraîner des « conséquences » pour la communauté sportive russe dans son ensemble pendant une durée déterminée (interdiction d'accueillir de grandes manifestations sportives internationales en Russie<sup>85</sup>, interdiction d'arborer le drapeau russe lors de telles manifestations organisées à l'étranger, etc.).

Il est toutefois loin d'être évident que des mesures accompagnant la condamnation des agissements d'un État au motif qu'ils seraient contraires au droit international public, même gravement, puissent se réclamer de ces précédents. Au-delà de ce qui les distingue, les décisions prises relèvent d'une logique commune : répondre au non-respect d'une norme sportive afin de la faire respecter ou au moins d'éviter autant que possible qu'elle ne soit méconnue. Dans le cas d'une violation des droits de l'homme par un État, tant la méconnaissance d'une norme qui ne soit pas artificiellement sportive que l'effet de la mesure sur l'auteur des faits, ou son effet dissuasif pour de potentiels autres, paraissent discutables.

Dans le cas particulier de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, les fédérations sportives internationales ont ainsi, pour mettre en œuvre les recommandations du CIO, opportunément préféré, au moins en l'état de leur droit, prendre des mesures obéissant à une tout autre logique<sup>86</sup>. Il s'agit de mesures relevant d'une logique que l'on pourrait qualifier, selon une terminologie usuelle de quelques droits étatiques dont le droit français, de « police administrative ». À s'en tenir à leur motivation, les mesures prises l'ont été pour protéger l'ordre sportif ; pour tirer les conséquences d'une situation de fait extra-sportive, parfois qualifiée de cas de force majeure, susceptible d'affecter, au sens large, le bon déroulement des compétitions sportives.

La légalité de telles mesures de « police sportive » n'est pas exclue. Le TAS a ainsi refusé d'annuler les décisions de la FIFA et de l'UEFA de suspendre jusqu'à nouvel ordre les équipes nationales et clubs russes :

*« [t]he Panel finds it unfortunate that the current military operations in Ukraine, for which Russian football teams, clubs, and players have themselves no responsibility, had, by reason of the decisions of FIFA and UEFA, such an adverse effect on them and Russian football generally, but those effects were, in the Panel's view, offset by the need for the secure and orderly conduct of football events for the rest of the world<sup>87</sup>. »*

2016/A/4745 *Russian Paralympic Committee (RPC) c. International Paralympic Committee (IPC)*, sentence du 30 août 2016.

<sup>85</sup> TAS 2020/O/6689 *World Anti-Doping Agency c. Russian Anti-Doping Agency*, sentence du 17 décembre 2020 : *Rev. arb.*, 2021, p. 925, note C. Legendre.

<sup>86</sup> Sur ces sanctions, v. également C. DUDOGNON et J.-P. KARAQUILLO, « Le sport », in dossier consacré à « La guerre d'Ukraine : les sanctions contre la Russie », RFDA, 2022, p. 661.

<sup>87</sup> Communiqué de presse du TAS, 15 juillet 2022.

L'une comme l'autre des mesures contestées étaient, comme le suggérait le CIO dans ses recommandations, justifiées par la nécessité de protéger « l'intégrité des compétitions » internationales (en raison du refus de certaines équipes de rencontrer des équipes russes) et surtout de garantir « la sécurité de tous les participants » (au motif que l'indignation mondiale serait telle que même des mesures de sécurité renforcées pourraient ne pas suffire, y compris en faisant jouer les matchs sur terrain neutre et à huis clos)<sup>88</sup>.

La portée de ce précédent mérite toutefois d'être relativisée. La légalité de ce genre de mesures dépend largement des circonstances de chaque espèce. Il importe en effet qu'existe un risque réel d'atteinte au bon déroulement des compétitions sportives et que soit assurée la proportionnalité des mesures prises pour éviter que ce risque ne se réalise. Ce qui vaut pour le football, sport collectif et populaire, susceptible de déchaîner les passions, ne vaut pas forcément pour tous les sports, notamment les sports individuels et/ou confidentiels. Ce qui vaut pour la guerre russo-ukrainienne, conflit international d'une rare ampleur, ne vaut pas nécessairement pour d'autres conflits ou situations d'atteinte aux droits de l'homme. Il n'est ainsi pas évident que la condamnation du comportement d'un État par le Mouvement sportif puisse systématiquement être accompagnée de mesures de protection.

Si d'aventure le monde du sport décidait de ne pas faire du cas russe un cas isolé, et afin d'éviter que de telles condamnations ne restent parfois purement déclaratoires, un dispositif juridique resterait à inventer. Le Mouvement olympique, dont le but « est de contribuer à la construction d'un monde meilleur et pacifique »<sup>89</sup> n'est pour cela pas sans compétence. La réaction du CIO, et plus généralement du Mouvement sportif, à l'invasion de l'Ukraine par la Russie est autant une réponse à une situation tragique qu'une source de réflexion pour l'avenir du principe olympique de neutralité politique. Le 11 mars 2022, dans son appel à donner une chance à la paix, le président du CIO affirmait : « [d]un côté, nous avons le cœur lourd. De l'autre, nous devons garder la tête froide pour préserver nos valeurs olympiques qui ont jusque-là résisté à l'épreuve du temps. L'invasion a changé le monde. L'invasion n'a pas changé nos valeurs. L'invasion a renforcé notre attachement à nos valeurs de paix, de solidarité et de non-discrimination dans le sport, quelle qu'en soit la raison. Ce qui a changé, en revanche, ce sont les moyens de les protéger et de les promouvoir. Cette situation nous impose – et nous donne l'occasion – de définir clairement les principes et les valeurs qui constituent le Mouvement Olympique et nous guident ». Le principe de neutralité politique fait partie de ceux-là.

<sup>88</sup> Voy. TAS 2022/A/8708 *Football Union of Russia (FUR) c. FIFA et al.*, ordonnance du 8 avril 2002 ; TAS 2022/A/8709 *FUR c. UEFA et al.*, ordonnance du 8 avril 2002.

<sup>89</sup> Règle 1.1 de la Charte olympique, état au 8 août 2021, p. 12.