



HAL
open science

La Charte olympique, "constitution" des Jeux olympiques

Franck Latty

► **To cite this version:**

Franck Latty. La Charte olympique, "constitution" des Jeux olympiques. Sabine Boussard et Laurence Folliot Lalliot et Franck Latty. L'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris : Questions de droit public, Dalloz, Thèmes & commentaires, pp. 29-4, 2024, 978-2-247-23313-7. hal-04620092

HAL Id: hal-04620092

<https://hal.science/hal-04620092v1>

Submitted on 21 Jun 2024

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

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

La Charte olympique, « constitution » des Jeux olympiques

FRANCK LATTY

Professeur de droit public à l’Université Paris Nanterre (CEDIN)

« [T]out l’appareil juridique applicable à l’olympisme est agencé en une construction dont la cohérence et la solidité tiennent du mystère, mystère qui finalement n’est autre que celui de l’effectivité du droit. L’effectivité du droit est au service de la magie des jeux. L’une et l’autre vont ensemble. A Olympie la responsabilité et la direction des jeux incombait tout à la fois aux prêtres et aux magistrats »¹

La Charte olympique est un document dont l’histoire suit celle des Jeux olympiques (JO) et du Mouvement olympique². Elle en est le reflet juridique. Faite à l’origine de quelques lignes manuscrites couchées sur le papier par Coubertin pour donner des règles rudimentaires au Comité international olympique (CIO) nouvellement créé après la décision de faire renaître les Jeux olympiques (1894), la Charte forme aujourd’hui un document roboratif de plus de *****30***** 100 pages, dans lequel l’affirmation de valeurs fondamentales et de principes abstraits côtoie le déroulé de normes pointilleuses ou techniques.

La comparaison de la Charte olympique avec la figure de droit public par excellence qu’est la « constitution » n’est pas inédite : la Charte se présente d’ailleurs elle-même comme un « document de base de nature constitutionnelle »³. De fait, la Charte olympique est la constitution du CIO (au sens d’acte constitutif – elle comporte ses statuts en tant qu’association de droit suisse)⁴ ; elle est aussi parfois présentée comme la « constitution du Mouvement

¹ Guy Canivet, préface in Mathieu Maisonneuve (dir.), *Droit et Olympisme. Contribution à l’étude d’un phénomène juridique transnational*, Aix-en-Provence, PUAM, 2015, p. 9.

² Les versions successives de la Charte olympique (sous ses différentes appellations) depuis la création du CIO et jusqu’à la version en vigueur (état au 15 octobre 2023, date de la dernière révision) sont accessibles via le site du CIO [<https://olympics.com/cio/charte-olympique>], avec renvoi au site internet de la World Olympic Library pour les précédentes versions du document. Les références ci-après concernent la version de la Charte au 15 octobre 2023. Il faut noter que le Contrat ville hôte conclu au sujet des Jeux de Paris 2024 se réfère à la Charte « en vigueur à la date de la clôture de la 131^e Session du CIO à Lima » (2017), sans préjudice toutefois des amendements relatifs « à la gouvernance du Mouvement olympique » (article 47 du Contrat ville hôte).

³ Introduction à la Charte olympique, *litt a* : « la Charte olympique, en tant que document de base de nature constitutionnelle, fixe et rappelle les principes fondamentaux et les valeurs essentielles de l’Olympisme ».

⁴ Voir l’introduction, b) (« la Charte olympique sert également de statuts du Comité International Olympique ») et les Règles 15 et s. de la Charte olympique. V. Pascal Puig, « La *lex olympica* », in M. Maisonneuve (dir.), *Droit et Olympisme, op. cit.*, pp. 30 et s. (« La *Lex Olympica*, une Constitution »).

Franck LATTY, « La Charte olympique, ‘constitution’ des Jeux olympiques », in Sabine BOUSSARD et Laurence FOLLIOT LALLIOT et Franck LATTY (dir.), *L’organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris : Questions de droit public*, coll. Thèmes & Commentaires, Paris, Dalloz, 2024, pp. 29-41.

olympique »⁵, en ce sens qu’elle organise les rapports entre ses composantes⁶, dont les « principales parties constitutives » sont : le CIO, les fédérations internationales et les comités nationaux olympiques⁷. Il est vrai que, par extension de langage, le terme « constitution » est employé « dans un sens très large pour désigner toute forme d’organisation du pouvoir, même s’il ne s’agit pas du pouvoir de l’Etat »⁸ – qu’on pense à la « Constitution » de l’Organisation internationale du travail ou, dans le domaine du sport, à celle de la Fédération internationale de natation – désormais *World Aquatics*...

La Charte olympique comporte par ailleurs un chapitre entier consacré aux Jeux olympiques, incluant des règles relatives à leur « Célébration, organisation *****31***** et administration », la « Participation aux Jeux olympiques », le « Programme des Jeux olympiques », ainsi que le « Protocole ». Certes, sur cet aspect précis, la Charte s’apparente davantage à un « règlement » des JO qu’à leur « constitution ». D’ailleurs, à titre comparatif, le Comité international paralympique n’a pas inclus les règles relatives au déroulement des Jeux paralympiques dans ses statuts ; ces dernières sont l’objet d’un règlement à part entière⁹.

Toutefois, il apparaît que prise dans son ensemble, et au vu de la place « suprême » qui est la sienne lorsqu’il est question de l’organisation des JO, il n’est pas infondé d’envisager la Charte olympique en tant que « constitution *des Jeux olympiques* », même si l’on perçoit le caractère provocateur car légèrement subversif ou « irritant »¹⁰ d’une telle proposition : en effet, selon une vision classique, il est vrai très facilement surmontable, la constitution est le propre de l’Etat¹¹. Surtout, l’on imagine mal que la constitution (et les normes qui en découlent) de l’Etat d’accueil des JO – la Constitution de 1958 pour les Jeux olympiques de Paris 2024 – soit moins « suprême » que la Charte olympique, simple instrument privé issu d’une association de droit suisse.

Et pourtant... L’organisation des Jeux olympiques et paralympiques intervient dans un environnement juridique pour le moins inhabituel, qui déroge largement au droit commun, et

⁵ Franck Latty, *La lex sportiva – Recherche sur le droit transnational*, coll. Etudes de droit international, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, p. 195 ; Antoine Duval, « The Olympic Charter : A Transnational Constitution Without a State ? », *Journal of Law and Society*, vol. 45, n° 1, July 2018, p. 245 ; Begüm Gürcüoğlu, « To What Extend is the Law of the Olympics constitutionalised? A Global Constitutionalist reading of the International Olympic Committee », *The International Sports Law Journal*, July 2022, vol. 23, n° 2. pp. 3 et s. V. l’introduction de la Charte, c) (« la Charte Olympique définit les droits et les obligations réciproques des trois principales parties constitutives du Mouvement olympiques [...], ainsi que des comités d’organisation des Jeux Olympiques, qui doivent tous se conformer à la Charte olympique »).

⁶ Voir la Partie 1 de la Charte olympique : « Le Mouvement olympique ».

⁷ Règle 1.2 de la Charte olympique. La Règle 1.3 ajoute : « Outre ses trois principales parties constitutives, le Mouvement olympique comprend aussi les comités d’organisation des Jeux Olympiques (COJO), les associations nationales, les clubs et les personnes appartenant aux FI et aux CNO, en particulier les athlètes dont les intérêts constituent un élément fondamental de l’action du Mouvement olympique, ainsi que les juges, arbitres, entraîneurs et autres officiels et techniciens du sport. Il englobe aussi les autres organisations et institutions reconnues par le CIO ». Sur le Mouvement olympique, à la fois « idée » et « ensemble d’institution et d’organismes, placés sous l’autorité du CIO, œuvrant dans le sens de l’olympisme », v. Frédéric Buy et al., *Droit du sport*, 7^e éd., Paris, LGDJ/Lextenso, 2023, pp. 66-67, n° 71.

⁸ Francis Hamon, Michel Troper, *Droit constitutionnel*, 30^e éd., Paris, LGDJ, 2007, p. 23.

⁹ Les « *Paralympic Games Regulations* » sont en libre accès sur le site internet du Comité international paralympique [www.paralympic.org].

¹⁰ Développant une conception sociologique du constitutionnalisme potentiellement « irritante » car étendue aux acteurs privés globaux, v. Gunther Teubner, « The Project of Constitutional Sociology : Irritating Nation State Constitutionalism », *Transnational Legal Theory*, 2013, vol. 4, pp. 44 et s.

¹¹ Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l’Etat*, Paris, Sirey, 1920, t. I, p. 65.

Franck LATTY, « La Charte olympique, ‘constitution’ des Jeux olympiques », in Sabine BOUSSARD et Laurence FOLLIOT LALLIOT et Franck LATTY (dir.), *L’organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris : Questions de droit public*, coll. Thèmes & Commentaires, Paris, Dalloz, 2024, pp. 29-41.

dont la norme fondamentale semble bien être la Charte olympique. Telle est l’hypothèse qui sera examinée dans le cadre de la présente contribution. Dans le sillage des doctrines en ayant une « conception normative »¹², la figure de la constitution sera convoquée à la fois dans son sens matériel – le contenu de la Charte olympique serait de type constitutionnel y compris pour ce qui touche aux Jeux olympiques (I), et dans son sens formel, qui induit la supériorité des règles constitutionnelles sur toutes autres – en l’occurrence la supériorité de la Charte olympique sur les autres normes, y compris étatiques, relatives à l’organisation des JO (II).

I. LE CONTENU CONSTITUTIONNEL DE LA CHARTE OLYMPIQUE EN MATIÈRE DE JEUX OLYMPIQUES

Au sens matériel, une constitution est définie par le contenu des normes qu’elle comporte : « dans ce cas, dit-on, les règles de la Constitution régissent *****32***** l’organisation des pouvoirs publics et/ou protègent les libertés publiques »¹³. La constitution est un « pacte écrit régissant l’exercice du pouvoir ainsi que l’organisation et le fonctionnement des institutions »¹⁴.

De nombreuses dispositions de la Charte olympique relatives à l’organisation des JO sont purement techniques et n’ont, matériellement, aucune prétention de type constitutionnel – par exemple la Règle 7 qui protège les droits de propriété intellectuelle du CIO sur les JO, ou les règles fixant les conditions de participation ou le programme des JO. Néanmoins, par deux aspects, la Charte olympique peut être rapprochée de la figure de la Constitution, au sens matériel, lorsqu’il est question des JO : d’une part, parce qu’elle opère la répartition du pouvoir et des compétences entre les différentes entités chargées de l’organisation des Jeux olympiques (A) ; d’autre part, parce qu’elle affirme, à l’instar d’une constitution, des principes ou des valeurs fondamentales (B).

A. La Charte olympique organise le pouvoir relatif aux JO

En tant qu’acte constitutif du Mouvement olympique et du CIO, la Charte olympique procède à une distribution du pouvoir, respectivement, entre les composantes du Mouvement olympiques et, s’agissant du CIO, entre ses organes. Dans les chapitres consacrés au Mouvement olympique (chapitre 1), au CIO (chapitre 2), aux fédérations internationales (chapitre 3) et aux comités nationaux olympiques (chapitre 4), le rôle de chaque entité ou organe en matière de Jeux olympiques est ainsi l’objet de dispositions plus ou moins incidentes. Le chapitre 5 de la Charte spécialement dévolu aux Jeux olympiques comporte à son tour des éléments permettant de répartir les compétences entre les différents acteurs des Jeux, tout comme le chapitre 6 relatif aux « Mesures et sanctions, procédures disciplinaires et règlement des différends ». Partant, prise dans sa globalité, la Charte olympique est l’instrument de répartition des pouvoirs et compétences en matière de Jeux olympiques.

S’agissant des compétences des organes du CIO, on y lit que si la Session – l’organe plénier du CIO – élit l’hôte des Jeux (Règle 18, § 2.4), la Commission exécutive a la responsabilité, en amont, d’établir et de superviser « la procédure d’admission et de sélection des candidatures

¹² Olivier Beaud, « Constitution et droit constitutionnel », in Denis Alland, Stéphane Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Quadrige/Lamy-PUF, 2003, p. 258.

¹³ Olivier Beaud, *loc. cit.*

¹⁴ Philippe Malinvaud, Nicolas Balat, *Introduction à l’étude du droit*, 21^e édition, Paris, LexisNexis, 2021, p. 58, n° 68.

Franck LATTY, « La Charte olympique, ‘constitution’ des Jeux olympiques », in Sabine BOUSSARD et Laurence FOLLIOT LALLIOT et Franck LATTY (dir.), *L’organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris : Questions de droit public*, coll. Thèmes & Commentaires, Paris, Dalloz, 2024, pp. 29-41.

pour l’organisation des Jeux Olympiques » (Règle 19, § 3.6)¹⁵. Plus généralement, la Commission exécutive *****33***** se voit attribuer un pouvoir normatif étendu pour veiller à l’organisation des Jeux¹⁶ – sur cette habilitation « constitutionnelle », elle a par exemple adopté le règlement antidopage pour les Jeux de Paris¹⁷. Cette habilitation à produire du droit dérivé renseigne sur la place prépondérante de la Commission exécutive dans l’architecture constitutionnelle des Jeux. La Charte prévoit encore la constitution, par le président du CIO, de commissions « de futur hôte » pour les Jeux de l’Olympiade et les Jeux d’hiver, et de « commissions de coordination des Jeux Olympiques ».

Dans le contexte plus large du Mouvement olympique, la Charte olympique distribue entre ses « principales parties constitutives » les pouvoirs et compétences relativement aux JO. Le programme des sports et des épreuves est établi par le CIO (Règle 45), mais ce sont les fédérations internationales qui sont en charge de la « direction technique » des compétitions (Règle 6.2) et du contrôle et de la direction de leur sport durant les JO (Règle 46). Les comités nationaux olympiques ont pour leur part « compétence exclusive pour représenter leurs pays respectifs aux Jeux Olympiques » (Règle 27, § 3) et pour inscrire les athlètes (Règle 44, § 2), à charge pour le CIO d’approuver les inscriptions (Règle 6.1 et Règle 44, § 3). La Charte confère « compétence en dernier ressort » au CIO pour « toute question concernant les Jeux olympiques » (Règle 58). Néanmoins, l’organisation matérielle, le financement et le déroulement des Jeux ne relèvent pas du CIO, mais des organisateurs locaux : (ville) hôte, comité d’organisation et comité national olympique (Règle 36). La Charte renvoie ainsi au « Contrat hôte olympique » (« Contrat ville hôte », à l’époque où Paris a emporté le droit d’organiser les Jeux de 2024) la détermination de leurs responsabilités respectives, dans la limite de la répartition des compétences qu’elle fixe. Concernant la constitution du comité d’organisation des Jeux olympiques (COJO), la Charte se contente de quelques directives générales touchant à sa composition et renvoie pour le reste au Contrat (Règle 35 et son Texte d’application).

La Charte attribue aussi au CIO un pouvoir disciplinaire à l’égard des parties constitutives du Mouvement olympique, dans le cadre duquel certaines sanctions concernent directement les Jeux. Ainsi la Session du CIO peut-elle prononcer le retrait du droit d’organiser les Jeux à l’encontre d’un hôte, ou du comité national olympique ou du comité d’organisation concernés (Règle 59, *****34***** § 1.6) ou, à l’encontre d’une fédération internationale, le retrait d’un sport du programme des Jeux (Règle 59, § 1.2). La Commission exécutive dispose aussi d’un pouvoir de prononcer « le retrait du droit d’être un hôte intéressé ou un candidat à l’organisation des Jeux Olympiques », ou de sanctionner une fédération internationale du retrait ou de la suspension d’une discipline ou d’une épreuve aux JO (Règle 59, § 1.2).

¹⁵ Qualifiant la Charte olympique de « source primaire » en matière d’attribution des JO, v. Cécile Chaussard, David Jacotot, « Cadre juridique d’attribution de l’olympiade Paris 2024 : un complexe normatif original », in Eric Monnin *et al.* (dir.), *L’olympisme. Genèse, principes & gouvernance*, Cahier d’études olympiques, n° 1, Paris, Desiris, 2023, pp. 91 et s.

¹⁶ Règle 19, § 3.10 : « elle prend toutes les décisions et édicte les réglementations du CIO, qui sont légalement contraignantes, dans la forme qu’elle estime la plus appropriée, telle que codes, règlements, normes, directives, guides, manuels, instructions, conditions et autres décisions, y compris, en particulier, mais sans s’y limiter, toutes les dispositions nécessaires à la bonne mise en application de la Charte olympique *et à l’organisation des Jeux Olympiques* » (italiques ajoutés).

¹⁷ CIO, Règles antidopage applicables aux Jeux de la XXXIII^e Olympiade Paris 2024, texte disponible sur le site du CIO (www.olympic.com) et celui de l’Agence mondiale antidopage (www.wada-ama.org).

Franck LATTY, « La Charte olympique, ‘constitution’ des Jeux olympiques », in Sabine BOUSSARD et Laurence FOLLIOT LALLIOT et Franck LATTY (dir.), *L’organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris : Questions de droit public*, coll. Thèmes & Commentaires, Paris, Dalloz, 2024, pp. 29-41.

Point n’est besoin d’entrer plus en détail dans la mécanique institutionnelle des Jeux olympiques pour comprendre qu’à leur sujet la Charte, à l’instar d’une constitution, règle « l’organisation générale du pouvoir, qui résulte de la répartition des compétences entre les organes »¹⁸. A côté de ces règles « secondaires » au sens que Hart a donné au terme¹⁹, la Charte propose des règles « primaires » d’importance fondamentale. Matériellement, la nature constitutionnelle de la Charte s’affirme aussi au regard de ces normes.

B. La Charte olympique pose les normes fondamentales des JO

Les constitutions sont généralement le réceptacle de valeurs ou principes fondamentaux, dont la fonction n’est pas que symbolique : ils sont le socle des autres normes contenues ; ils « justifient les règles positives [que la constitution] contient par ailleurs et [ils] permettront de justifier ultérieurement des interprétations particulières du texte »²⁰.

Dans cette veine, la Charte olympique précise que l’un de ses objectifs « en tant que document de base de nature constitutionnelle », est de « fixe[r] et rappelle[r] les principes fondamentaux et les valeurs essentielles de l’Olympisme »²¹. A la suite d’une brève introduction et d’un préambule constitué d’un seul paragraphe, la Charte s’ouvre par une série de « Principes fondamentaux de l’Olympisme », qui expriment les valeurs et buts de l’Olympisme²², les Jeux étant présentés comme le « point culminant » du Mouvement olympique. Divers principes animent les autres règles olympiques relatives aux Jeux, tels *****35***** que l’interdiction de toute forme de discrimination (Principes fondamentaux 4 et 6)²³ et la « neutralité politique » (Principe fondamental 5)²⁴.

Au-delà de ces principes symboliquement placés en ouverture du texte, la Charte olympique contient d’autres normes qu’on pourrait considérer comme fondamentales pour les Jeux olympiques. La Règle 6 définit ainsi ce que sont les Jeux olympiques (« des compétitions entre athlètes [...] et non entre pays », contrairement à la représentation qui en est généralement faite), tandis que son Texte d’application détaille le système des « Olympiades », calculées à partir de la première édition des Jeux de l’ère moderne, à Athènes en 1896. Suivent

¹⁸ Francis Hamon, Michel Troper, *op. cit.*, p. 22.

¹⁹ Voir Herbert L. A. Hart, *Le concept de droit*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1976, p. 105 et p. 119. Les règles primaires sont définies comme celles qui « prescrivent à des êtres humains d’accomplir ou de s’abstenir de certains comportements », tandis que les règles secondaires « veillent [...] à ce que les êtres humains puissent [...] introduire de nouvelles règles de type primaire, en abroger ou en modifier d’anciennes, ou de différentes façons déterminer leur incidence ou contrôler leur mise en œuvre ».

²⁰ Francis Hamon, Michel Troper, *op. cit.*, p. 45.

²¹ Introduction de la Charte olympique. V. Frédéric Buy *et al.*, *op.cit.*, p. 165, n° 290.

²² Selon le Principe fondamental 2, « [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 ». V. Jeffrey O. Segrave, « The Olympic Games as an Instrument of Peace and Reconciliation: a Brief History of a Foundational Principle », in Eric Monnin *et al.* (dir.), *L’olympisme...*, *op. cit.*, pp. 51 et s.

²³ C’est en invoquant le principe d’interdiction relative à la nationalité, également porté par différentes conventions internationales, que le CIO, après avoir initialement appelé au boycott du sport russe à la suite de l’agression de l’Ukraine survenue entre les Jeux olympiques et paralympiques de Beijing (v. chron. des faits internationaux, *RGDIP*, 2022/3.45), a décidé que les athlètes disposant d’un passeport russe ou biélorusse pourront participer aux Jeux olympiques de Paris en tant qu’« athlètes individuels neutres (AIU) », ce statut permettant aux concernés de concourir dans les sports individuels (les équipes sont exclues) et sous bannière neutre, à l’exclusion des athlètes « qui soutiennent activement la guerre » et « sont sous contrat avec l’armée » (v. chron. des faits internationaux, *RGDIP*, n° 2023/2.26 et n° 2024/1).

²⁴ V. 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*, 2022-1, vol. 52, pp.13-34

Franck LATTY, « La Charte olympique, ‘constitution’ des Jeux olympiques », in Sabine BOUSSARD et Laurence FOLLIOU LALLIOT et Franck LATTY (dir.), *L’organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris : Questions de droit public*, coll. Thèmes & Commentaires, Paris, Dalloz, 2024, pp. 29-41.

l’identification du symbole, du drapeau, de la devise, des emblèmes, de l’hymne ou de la flamme olympiques²⁵, étant précisé que la dimension symbolique de ces dispositions se trouve estompée par leur finalité économique : il s’agit aussi (surtout ?) de protéger les droits de propriété intellectuelle du CIO, ainsi que le rappelle la Règle 7 de la Charte (« Droits sur les Jeux Olympiques et les propriétés olympiques »)²⁶.

Les langues de l’Olympisme ne figurent pas parmi des normes symboliques habituellement placées en début de constitution²⁷. Il faut attendre la Règle 23 (dans le chapitre sur le CIO) pour lire que « [l]es langues officielles du CIO sont le français et l’anglais ». Si ces deux langues sont celles qui sont systématiquement utilisées aux JO, force est de constater, pour mieux la déplorer, la perte de vitesse du français dans le fonctionnement du Mouvement olympique, la Charte olympique étant elle-même traduite de l’anglais vers le français, après avoir pendant un siècle été un document établi en langue française. Pourtant, le poids de l’histoire et l’hommage à Coubertin l’emportent encore sur le risque d’incohérence : le français prévaut en cas de divergence linguistique²⁸. *****35*****

Autre vestige du passé, de l’époque où l’argent était tabou dans le sport, la Règle 50 de la Charte interdit toute forme de publicité sur les sites olympiques – signe des temps, il a néanmoins été récemment précisé que cette interdiction valait « [s]auf autorisation pouvant être accordée à titre exceptionnel par la commission exécutive du CIO »... Jusqu’à la fin des années 1970, l’amateurisme était lui-même considéré comme ressortissant aux principes fondamentaux de l’Olympisme²⁹, avant que le terme même disparaisse de la Charte olympique, au moment où le CIO ouvrait les vannes de la professionnalisation et de la commercialisation du sport. A l’image d’autres dispositions constitutionnelles, les principes fondamentaux, valeurs et symboles sont ainsi susceptibles d’évoluer au fil du temps.

La nature « constitutionnelle » de la Charte olympique en matière de Jeux olympiques ne tient pas seulement au fait qu’elle distribue le pouvoir et inclut des normes présentées comme fondamentales pour l’événement. Elle découle tout autant du fait que d’un point de vue formel, elle se trouve au sommet de la hiérarchie des normes relatives aux Jeux.

II. L’AUTORITÉ SUPRÊME DE LA CHARTE OLYMPIQUE EN MATIÈRE DE JEUX OLYMPIQUES

Au sens formel, la Constitution définit les normes qui occupent le sommet de la hiérarchie juridique, et qui généralement ne peuvent être modifiées par des normes inférieures mais doivent suivre une procédure particulière de révision³⁰. A cet égard, la procédure de révision de la Charte olympique se caractérise par une certaine rigidité – on relèvera que la procédure ne diffère pas selon qu’il s’agit de modifier les « Principes fondamentaux de l’Olympisme » ou

²⁵ Règles 8 et suivantes de la Charte olympique.

²⁶ Les « propriétés olympiques » incluent le symbole, le drapeau, la devise etc. (§ 4). V. Jean-Christophe Roda, « La marque et les emblèmes olympiques », in M. Maisonneuve (dir.), *Droit et Olympisme*, op. cit., pp. 67 et s.

²⁷ Cf. art. 2 de la Constitution de 1958 : « La langue de la République est le français ».

²⁸ Règle 23, § 3 : « En cas de divergence entre le texte français et le texte anglais de la Charte olympique et tout autre document du CIO, le texte français fera foi sauf disposition expresse écrite contraire ».

²⁹ Voir la version de 1976 des « Statuts olympiques » qui mentionnent au titre des « Principes fondamentaux » que « [l]e but du mouvement olympique est de promouvoir le développement des qualités physiques et morales qui sont les bases du sport amateur [...] ».

³⁰ Olivier Beaud, *loc. cit.*

les autres « Règles de la Charte olympique », y compris celles spécifiquement relatives aux Jeux olympiques. En effet, la Session du CIO, seule détentrice du pouvoir constituant dérivé, a compétence pour « adopter ou réviser la Charte olympique »³¹, à une « majorité des deux tiers de votes émis »³². L’inclusion de normes relatives aux JO dans les Principes fondamentaux et Règles de la Charte olympique leur confère ainsi une « constitutionnalité » formelle, même si leur objet n’est pas matériellement constitutionnel. Il faut noter que la Charte inclut des « Textes d’application » des Règles, qui bien que formellement *****37***** insérés dans la Charte, obéissent à une procédure de révision plus souple³³, et partant ne relèvent pas nécessairement, d’un point de vue formel, de la « source constituante »³⁴, quand bien même ces normes doivent tout autant être respectées par les acteurs des Jeux olympiques.

Peut-être parce que la supériorité de la Charte olympique sur toute autre norme ne va pas de soi, même lorsqu’il est question de Jeux olympiques, notamment parce que la manifestation implique de nombreux acteurs privés et publics, cette supériorité est prévue et organisée par la Charte olympique elle-même (A) et réaffirmée par divers instruments relatifs aux Jeux qui contribuent à son effectivité (B).

A. La Charte olympique organise sa propre supériorité

La supériorité formelle des constitutions étatiques résulte moins de dispositions consacrant expressément leur supériorité sur les autres normes que de la mise en place de procédures différenciées d’adoption des normes, plus complexes et rigides pour les normes constitutionnelles que pour les normes d’autorité inférieure. S’agissant de la Charte olympique, force est de constater que l’un n’exclut pas l’autre.

Ainsi, à l’égard des composantes du Mouvement olympique, aux premiers rangs desquelles figurent les fédérations internationales, des comités nationaux olympiques mais également les comités d’organisation des Jeux, la Charte affirme-t-elle à titre de « Principe fondamental » que « [l]’appartenance au Mouvement olympique exige le respect de la Charte olympique »³⁵. Les réglementations des fédérations internationales olympiques concernant la qualification aux Jeux ou le déroulement des épreuves doivent ainsi être compatibles avec la Charte olympique³⁶. Il en va de même des règles émises par les comités nationaux olympiques, par exemple en ce qui concerne les droits et obligations des athlètes composant chaque délégation nationale au regard de la Règle 40, § 2, de la Charte, selon laquelle « [t]ous les concurrents, officiels d’équipe ou autres membres du personnel d’équipe jouiront de la liberté d’expression dans le respect des valeurs olympiques et des principes fondamentaux de l’Olympisme, et

³¹ Règle 18.2.1 de la Charte olympique.

³² Selon la Règle 18, § 3, de la Charte, « une majorité des deux tiers des votes émis est requise pour toute modification des principes fondamentaux de l’Olympisme ou des Règles de la Charte olympique ».

³³ La Règle 18, § 3, précitée exclut les « textes d’application » des Règles, qui sont soumis à la règle de la majorité (non qualifiée) des votes émis

³⁴ V. Franck Latty, *op. cit.*, p. 196.

³⁵ L’ancien § 4 de la Règle 1 (« Composition et organisation générale du Mouvement olympique »), modifié en 2023, ajoutait de manière en partie redondante : « Toute personne appartenant à quelque titre que ce soit au Mouvement olympique est liée par les dispositions de la Charte olympique et doit respecter les décisions du CIO ». V. Antoine Duval, *loc. cit.*, p. 251.

³⁶ V. le Texte d’application de la Règle 40, § 1 : « Chaque FI établit les règles de participation aux Jeux Olympiques propres à son sport, y compris les critères de qualification, en conformité avec la Charte olympique ».

Franck LATTY, « La Charte olympique, ‘constitution’ des Jeux olympiques », in Sabine BOUSSARD et Laurence FOLLIOU LALLIOT et Franck LATTY (dir.), *L’organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris : Questions de droit public*, coll. Thèmes & Commentaires, Paris, Dalloz, 2024, pp. 29-41.

conformément aux Directives établies par la *****38***** commission exécutive du CIO »³⁷. Au sujet du COJO, il est par ailleurs précisé que « [d]ès sa constitution et jusqu’à la fin de sa liquidation, [il] devra mener toutes ses activités conformément à la Charte olympique, au contrat conclu entre le CIO, le CNO et l’hôte, ainsi qu’à tout autre règlement ou instruction de la commission du CIO »³⁸. Le pouvoir disciplinaire du CIO à l’égard des fédérations internationales, des comités nationaux olympiques ou des COJO « en cas de violation de la Charte olympique »³⁹ vient conforter l’auto-affirmation de la suprématie de la Charte.

De manière plus étonnante encore, car il n’est plus question de « parties » au Mouvement olympique assujetties à la Charte olympique, les Etats accueillant les Jeux sur leur territoire se voient obligés de faire allégeance à la Charte, dans la mesure où selon sa Règle 33, § 3, « [l]e gouvernement national du pays de toute candidature doit remettre au CIO un acte légalement contraignant par lequel ce gouvernement garantit et prend l’engagement que ce pays et ses autorités publiques se conformeront à la Charte olympique et la respecteront »⁴⁰.

De toute évidence, il ne suffit pas au CIO d’autoproclamer la suprématie de la Charte olympique pour qu’elle devienne la Constitution effective des JO. Néanmoins, à l’épreuve des faits, cette suprématie se vérifie à maints égards.

B. La suprématie de la Charte olympique est effective

Comme cela a été relevé, l’effectivité des règles sportives internationales se mesure « dans le fait qu’elles ont les effets attendus »⁴¹. De nombreux outils juridiques, plus ou moins baroques, sont employés pour garantir l’effectivité de la suprématie de la Charte. Au premier rang de ces instruments, le Contrat ville hôte Paris 2024 liant le CIO à la Ville de Paris, au CNOSF, et au COJOP Paris 2024 intègre plusieurs clauses renvoyant à la Charte olympique⁴², dont le respect est présenté comme une « condition essentielle » du contrat. L’article 13 du contrat (intitulé « Respect de la Charte olympique et promotion de l’Olympisme), qui ouvre la section « Conditions essentielles », mérite à cet égard d’être cité *in extenso* : *****39*****

« 13.1. La Ville hôte, le CNO hôte et le COJO s’engagent à se conformer aux dispositions de la Charte olympique et du Code d’éthique du CIO et s’engagent à mener leurs activités liées à l’organisation des Jeux de manière à promouvoir et renforcer les principes fondamentaux et les valeurs de l’Olympisme ainsi que le développement du Mouvement olympique ».

Ainsi, non seulement la Charte olympique est à la source du contrat hôte⁴³, mais encore ce dernier contribue à asseoir l’autorité de la Charte à l’égard des signataires. Si le CNO et le

³⁷ Sur cette base, le CNOSF a diffusé un « Guide – Application de la Règle 40 de la Charte olympique pour la délégation française aux Jeux de Paris 2024 » (disponible sur le site du CNOSF : <https://cnosf.franceolympique.com>).

³⁸ Texte d’application de la Règle 35 de la Charte olympique.

³⁹ Règle 59 de la Charte olympique (« Mesures et sanctions »).

⁴⁰ Voir Franck Latty, *op. cit.*, pp. 584 et s., et dans le présent ouvrage les contributions de Denys-Sacha Robin et Pierre Bodeau-Livinec.

⁴¹ Jean-Pierre Karaquillo, « Droit international du sport », *Recueil des cours de l’Académie de droit international de La Haye*, t. 209, 2004, p. 55 (se référant à Pascale Deumier, *Le droit spontané*).

⁴² Voir notamment le préambule du contrat ou les articles 1 et 2 de la partie I (« Responsabilités générales des parties »).

⁴³ Règle 36 de la Charte olympique (« Contrat hôte olympique »).

Franck LATTY, « La Charte olympique, ‘constitution’ des Jeux olympiques », in Sabine BOUSSARD et Laurence FOLLIOT LALLIOT et Franck LATTY (dir.), *L’organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris : Questions de droit public*, coll. Thèmes & Commentaires, Paris, Dalloz, 2024, pp. 29-41.

COJO sont, de par leur appartenance au Mouvement olympique, déjà assujettis à la Charte, le Contrat est le vecteur par lequel la Ville hôte, voire l’Etat d’accueil, s’engagent à en respecter les prescriptions.

S’agissant de la garantie gouvernementale, le contrat pour Paris 2024 relève ainsi en préambule que « le CIO a pris note des garanties données par le gouvernement du pays où sont situés la Ville hôte et le CNO hôte [...] de respecter la Charte olympique et le Contrat Ville hôte ». De fait, le gouvernement français et les autres pouvoirs publics français ont fourni sans rechigner toutes les garanties demandées, y compris la reconnaissance de supériorité de la Charte olympique. Dans un courrier du 16 décembre 2015 adressé au président du CIO, Thomas Bach, le Premier ministre de l’époque, Manuel Valls, a en effet confirmé « que, si la candidature de Paris est retenue pour accueillir les Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, le gouvernement de la République Française garantit le respect de la Charte olympique »⁴⁴, ce qui implique d’assurer sa prévalence en cas de conflit avec une norme nationale. La question s’était d’ailleurs posée lorsque Paris était déjà candidate pour les Jeux de 2008 (finalement attribués à Pékin), quand le Premier ministre Lionel Jospin se présentant avec la délégation française devant la Session du CIO réunie à Moscou en 2001, avait dû engager la France à écarter l’application de la loi Buffet contre le dopage au bénéfice du Code antidopage du Mouvement olympique, dont la Charte de l’époque disait qu’il était « obligatoire pour l’ensemble du Mouvement olympique »⁴⁵.

Le courrier par le Premier ministre pour les Jeux de 2024 ajoute que le gouvernement reconnaît en particulier « l’interdiction de toute forme de discrimination »⁴⁶, ou encore que « la carte d’identité et d’accreditation olympique, ainsi qu’un passeport et tous autres documents officiels de voyage du titulaire, autorisent l’entrée dans le pays de la ville hôte et permettent au titulaire *****40***** de séjourner et d’exercer ses fonctions olympiques pendant toute la durée des Jeux [...] »⁴⁷. La garantie a été renouvelée dans une série de courriers complémentaires du 3 août 2016, dont l’un engage les autorités françaises à fournir aux personnes accréditées « les visas requis sans réserve (sauf en ce qui concerne les questions de sûreté et de sécurité publiques) »⁴⁸. Cet engagement a manifestement produit tous ses effets lorsque la question de la participation des athlètes russes et biélorusses aux Jeux de Paris s’est posée. Alors que le gouvernement français était interpellé, notamment par les autorités ukrainiennes, sur cette question, la ministre des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques a admis que l’Etat n’était pas décisionnaire. Devant l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe, elle a en effet déclaré que « la France reconnaît et respecte l’autonomie du mouvement sportif » et que le CIO prendrait une « décision souveraine » concernant la participation des athlètes concernés⁴⁹. Le CIO a ainsi pu décider d’autoriser la participation conditionnée de ces athlètes,

⁴⁴ Lettre du Premier ministre Manuel Valls au Président du CIO – document reproduit, avec l’ensemble des engagements pris par les autorités publiques françaises, en annexe du Rapport de la députée Aude Amadou du 12 décembre 2017 sur le projet de loi relatif à l’organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 (Quinzième législature, rapport n° 484 enregistré à la Présidence de l’Assemblée nationale le 12 décembre 2017).

⁴⁵ Règle 48 de la Charte en vigueur au 11 septembre 2000. V. Franck Latty, *op. cit.*, p. 590.

⁴⁶ Cf. les Principes fondamentaux 4 et 6 précités.

⁴⁷ Cf. la Règle 52 de la Charte olympique (« Carte d’identité et d’accreditation olympique – Droits qui y sont attachés »), dont la lettre de M. Valls reprend les termes.

⁴⁸ V. annexe du Rapport de la députée Aude Amadou du 12 décembre 2017 sur le projet de loi relatif à l’organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

⁴⁹ « Le CIO souverain sur l’exclusion des Russes des JO (Oudéa-Castera) », *AFP*, 25 avril 2023. Pour le président de la République, Emmanuel Macron, « ce n’est pas l’Etat hôte qui doit décider de ce que le CIO doit faire » (entretien à *L’Equipe*, 7 septembre 2023). Voir chron. des faits internationaux, *RGDIP*, n° 2023/2.26 et n° 2024/1.

Franck LATTY, « La Charte olympique, ‘constitution’ des Jeux olympiques », in Sabine BOUSSARD et Laurence FOLLIOT LALLIOT et Franck LATTY (dir.), *L’organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris : Questions de droit public*, coll. Thèmes & Commentaires, Paris, Dalloz, 2024, pp. 29-41.

sans que la France fasse jouer la menace de ne pas délivrer de visas en invoquant l’exception de sûreté ou de sécurité publiques. Au contraire, la décision du CIO a été présentée comme « la plus conforme au droit international » au regard de la « nécessité de respecter le principe de non-discrimination des personnes en raison de leur nationalité »⁵⁰. Si la référence au droit international vise moins la Charte olympique que les conventions internationales prohibant la discrimination, la France tient sa promesse de respecter la « constitution » des Jeux olympiques.

*

La hiérarchie des normes semble bouleversée à l’occasion des Jeux olympiques. En effet, tout montre que la vraie constitution des Jeux de Paris, c’est-à-dire la source ultime en la matière, n’est pas la Constitution française de 1958, mais la Charte olympique : c’est elle qui distribue le pouvoir relatif à l’organisation des Jeux et en pose les normes fondamentales, tout en affirmant son autorité suprême en ce domaine, dont l’effectivité n’est pas démentie, y compris par les Etats hôtes. C’est d’ailleurs sur le fondement de la Charte ***41*** olympique que le Contrat ville hôte pour les Jeux de 2024 a été conclu, engageant la France à adapter son ordre juridique aux contraintes induites par l’organisation des Jeux olympiques et paralympiques, notamment à travers les deux lois olympiques approuvées par le Parlement⁵¹. Dans un autre registre, il faut encore relever que le juge français est normalement dessaisi, au bénéfice du Tribunal arbitral du sport, de tout litige avec le CIO ou concernant le déroulement des Jeux de Paris⁵².

On peut certes songer à la fragilité d’un point de vue juridique de l’édifice « constitutionnel » olympique face à un gouvernement qui serait récalcitrant. L’Etat hôte conserve en bout de course le « monopole de la contrainte légitime », selon la formule consacrée⁵³. Il dispose en ce sens de certains moyens pour que la « constitutionnalité » de la Charte olympique soit mise en échec, quitte à entamer un rapport de force avec le CIO sur certaines questions d’importance pour lui (par exemple, il pourrait refuser des visas à des athlètes indésirés bien qu’accrédités par le CIO).

L’expérience montre toutefois que la volonté d’obtenir les Jeux olympiques et paralympiques et ensuite de les réussir l’emporte souvent sur les rebiffades au nom de la souveraineté nationale⁵⁴. Il n’y a aucune raison que les choses en aillent différemment à l’occasion des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024.

⁵⁰ « Paris 2024 : la décision d’autoriser les Russes aux Jeux est ‘cohérente et conforme au droit international’, selon Amélie Oudéa-Castéra », *lemonde.fr*, 14 décembre 2023.

⁵¹ Loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l’organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 ; loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions.

⁵² Voir la Règle 61, § 2, de la Charte olympique (« Tout différend survenant à l’occasion des Jeux Olympiques ou en relation avec ceux-ci sera soumis exclusivement au Tribunal Arbitral du Sport (TAS), conformément au Code de l’arbitrage en matière de sport ») et la clause 21.2 du Contrat ville hôte des Jeux de la XXXIII^e Olympiade en 2024 (« Tout litige concernant la validité, l’interprétation ou l’exécution du Contrat ville hôte sera résolu de façon concluante par voie d’arbitrage, à l’exclusion des tribunaux étatiques de Suisse, du Pays hôte ou de tout autre pays, et jugé par le Tribunal Arbitral du Sport [...] »).

⁵³ V. Michel Troper, « Le monopole de la contrainte légitime (Légitimité et légalité dans l’Etat moderne) », *Lignes*, 1995/2, n° 25, pp. 34-47, qui relève que « [l]’assertion que l’Etat exerce la contrainte physique est [...] une simple métaphore pour exprimer l’idée que les organes de l’Etat ont le pouvoir de prescrire ou d’autoriser des actes de contrainte » (p. 36).

⁵⁴ Franck Latty, *op. cit.*, pp. 591 et s. V. néanmoins Alexandre Miguel Mestre, *The Law of the Olympic Games*, La Haye, TMC Asser Press, 2009, pp. 16 et s.