



Chapitre de livre

2017

Published version

Open Access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

Le sport, l'Etat et le droit international: Réflexions cursives sur la
perception de l'Etat dans les status des organisations sportives
internationales

Mbengue, Makane Moïse

How to cite

MBENGUE, Makane Moïse. Le sport, l'Etat et le droit international: Réflexions cursives sur la perception de l'Etat dans les status des organisations sportives internationales. In: Le droit en question: Mélanges en l'honneur de la professeure Margareta Baddeley. Audrey Leuba, Marie-Laure Papaux van Delden, Bénédicte Foex (Ed.). Genève : Schultess Editions Romandes, 2017. p. 419–427.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:94686>

Le sport, l'Etat et le droit international: Réflexions cursives sur la perception de l'Etat dans les statuts des organisations sportives internationales

MAKANE MOÏSE MBENGUE¹

Introduction

La Vice-Rectrice et Professeure Margareta BADDELEY aura contribué à la pensée juridique à différents niveaux, et notamment dans le champ du droit du sport. Ces quelques pages sont un hommage à la diversité de sa réflexion.

En 1994, Margareta BADDELEY publiait un ouvrage fort intéressant et intitulé *L'association sportive face au droit – les limites de son autonomie*. Bien que les pages de cet ouvrage majeur mettaient l'accent sur les limites de l'autonomie des associations sportives en droit civil suisse, la présente contribution a pour but d'explorer les limites de l'autonomie des associations sportives en *droit international public*. Les associations en tant que composantes ou membres d'organisations sportives internationales sont parfois également régies par des règles du droit international qui limitent leur autonomie. Par exemple, la Charte Olympique du Comité International Olympique (CIO) (étant en vigueur au 2 août 2015) fait référence de manière explicite au droit international des droits de l'homme ou aux valeurs qui imprègnent la philosophie du droit international des droits de l'homme. Les Principes fondamentaux de l'Olympisme font, en effet, mention des valeurs suivantes :

1. L'Olympisme est une philosophie de vie, exaltant et combinant en un ensemble équilibré les qualités du corps, de la volonté et de l'esprit. Alliant le sport à la culture et à l'éducation, l'Olympisme se veut créateur d'un style de vie fondé sur la joie dans l'effort, la valeur éducative du bon exemple, la responsabilité sociale et le respect des principes éthiques fondamentaux universels.
2. Le 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.
3. Le Mouvement olympique est l'action concertée, organisée, universelle et permanente, exercée sous l'autorité suprême du CIO, de tous les individus et entités inspirés par les valeurs de l'Olympisme. Elle s'étend aux cinq continents. Elle atteint son point culminant lors du rassemblement des athlètes du monde au grand festival du sport que sont les Jeux Olympiques. Son symbole est constitué de cinq anneaux entrelacés.

¹ Professeur associé à la Faculté de droit de l'Université de Genève.

4. La 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.
5. Reconnaissant que le sport est pratiqué dans le cadre de la société, les organisations sportives au sein du Mouvement olympique auront les droits et obligations inhérents à l'autonomie, à savoir le libre établissement et le contrôle des règles du sport, la définition de leur structure et gouvernance, la jouissance du droit à des élections libres de toutes influences extérieures et la responsabilité de veiller à ce que les principes de bonne gouvernance soient appliqués.

Les associations sportives olympiques en tant que composantes du CIO sont, elles aussi, tenues de respecter les droits de l'homme qui sont énoncés dans la Charte Olympique. C'est également le cas des fédérations nationales qui composent la Fédération Internationale de Football Association (FIFA). L'Article 3 des Statuts (avril 2016) de cette organisation prévoit, par exemple, que « 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 ».

Toutefois, la présente contribution n'a pas pour objet de faire un panorama des règles de droit international qui s'imposeraient aux associations sportives, et qui, par ricochet, limiteraient leur autonomie. L'idée est tout simplement de décrire cursivement les règles de droit international qui régissent la reconnaissance de ces associations sportives. Une des règles fondamentales en la matière a trait au fait que pour qu'une association sportive soit reconnue dans le cadre d'une organisation sportive internationale, elle doit au préalable être rattachée à un *Etat*. Cela pose de prime abord la question de savoir ce qu'est un Etat en vertu du droit international général.

I. Retour sur le droit international général...

La Commission d'Arbitrage pour la Yougoslavie a expliqué, à juste titre, que la détermination d'une entité en tant qu'Etat « doit être faite *en fonction des principes du droit international public* qui permettent de définir à quelles conditions une entité constitue un Etat (...) »².

En droit international général, les critères de définition de l'Etat sont ceux qui transparaissent dans la célèbre Convention de Montevideo sur les droits et devoirs des Etats (1933). L'Article 1 de cette Convention prévoit que « L'Etat comme personne de Droit international doit réunir les conditions suivantes :

² Conférence Pour La Paix En Yougoslavie, Avis de la Commission d'arbitrage n° 1, 29 novembre 1991, *Revue Générale de droit international public*, 1992, p. 264.

i) Population permanente ; ii) Territoire déterminé ; iii) Gouvernement ; iv) Capacité d'entrer en relations avec les autres États ».

Ces critères sont considérés comme reflétant le droit international coutumier quant à la définition et à la détermination des entités qui sont des États. La Chambre de Première Instance du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) dans l'affaire *Procureur c. Slobodan MILOSEVIC (Décision relative à la demande d'acquiescement, 16 juin 2004, par. 86)*, par exemple, a reconnu l'autorité juridique de la Convention de Montevideo dans la définition de l'État en droit international :

Ces quatre conditions sont fréquemment citées lorsqu'il est question de la création et de la formation des États. De fait, elles sont invoquées d'une manière si généralisée qu'elles passent dans certains milieux pour l'expression du droit international coutumier. Selon un auteur, « il est maintenant courant de considérer cette disposition de la Convention de Montevideo, un traité régional, comme une codification de la position du droit international coutumier, et cette disposition a beaucoup influé sur la façon dont on interprète les caractéristiques juridiques de la qualité d'État depuis lors ». Sans s'estimer tenue de statuer sur la question de l'importance à accorder à ces conditions en droit international coutumier, la Chambre de première instance pense pouvoir raisonnablement les considérer comme l'expression de principes essentiels bien établis pour déterminer la qualité d'État. A cet égard, la Chambre note que si d'autres conditions (dont certaines sont mentionnées dans la Demande) que les dispositions de la Convention de Montevideo sont celles qui sont les moins contestées bien que, de toute évidence, leur application à des situations données puisse donner lieu à des différences d'opinion.

Un des critères qui ne transparait pas de la définition formulée par la Convention de Montevideo est celui de la *souveraineté*. Sans souveraineté, une entité ne saurait être qualifiée d'État. La souveraineté est la condition *sine qua non* de la qualité d'État. La Commission d'arbitrage de la Conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie (la « Commission BADINTER ») dans son Avis n° 1 avait considéré que « l'État est communément défini comme une collectivité qui se compose d'un territoire et d'une population soumis à un pouvoir politique organisé ; (...) il se caractérise par la souveraineté ». Ainsi que l'avait souligné l'arbitre suisse Max HUBER dans la fameuse affaire de l'*Île de Palmas (Etats-Unis c. Pays-Bas, 1928)*, « la souveraineté, dans les relations entre États, signifie l'indépendance. L'indépendance, relativement à une partie du globe, est le droit d'y exercer à l'exclusion de tout autre État, les fonctions étatiques. Le développement de l'organisation nationale des États durant les derniers siècles et, comme corollaire, le développement du droit international, ont établi le principe de la compétence exclusive de l'État en ce qui concerne son propre territoire, de manière à en faire le point de départ du règlement de la plupart des questions qui touchent aux rapports internationaux ».

La souveraineté peut être définie comme la qualité propre à l'Etat qui possède le pouvoir suprême impliquant l'exclusivité de la compétence sur le territoire national (*souveraineté interne*) et sur le plan international, c'est-à-dire l'indépendance vis-à-vis des puissances étrangères (indépendance limitée par les conventions ou par le droit international) ainsi que la plénitude des compétences internationales (*souveraineté externe*). La souveraineté signifie que l'Etat ne doit être subordonné à aucun membre de la communauté internationale. Comme il a été souligné par la Chambre d'appel du Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie « en droit international coutumier, les Etats, par principe, ne peuvent recevoir d'« ordres » (...) d'autres Etats »³. C'est là l'essence de la souveraineté.

Seuls les critères sus-évoqués – population, territoire, gouvernement, capacité d'entrer en relation avec d'autres Etats et souveraineté – permettent de déterminer si une entité est un Etat en vertu du droit international public. Aussi, la *reconnaissance* n'est-elle pas une condition de l'existence ou de la création d'un Etat en droit international. La théorie dite « constitutive » de la reconnaissance n'est pas reconnue en droit international positif contemporain. La reconnaissance n'a qu'un effet déclaratif. En d'autres termes, pour exister comme Etat en vertu du droit international public, une entité n'a point besoin d'être reconnue. La reconnaissance n'a qu'un simple effet politique (elle permet à une entité d'agir *de facto* comme nouvel Etat dans ses relations avec des Etats existants). Cette vision est reflétée dans l'Article 3 de la Convention de Montevideo sur les droits et devoirs des Etats :

L'existence politique de l'Etat est indépendante de sa reconnaissance par les autres Etats. Même avant d'être reconnu, l'Etat a le droit de défendre son intégrité et son indépendance, de pourvoir à sa conservation et à sa prospérité et, par conséquent, de s'organiser comme il l'entendra, de légiférer sur ses intérêts, d'administrer ses services et de déterminer la juridiction et la compétence de ses tribunaux. L'exercice de ces droits n'a d'autres limites que celles de l'exercice des droits des autres Etats conformément au Droit international.

Pourtant, c'est là que le bât blesse. Nombre de statuts d'organisations sportives internationales mettent en avant la *reconnaissance* comme critère d'admission d'une association sportive nationale au sein de leur cadre. Les associations sportives nationales ne peuvent jouir d'autonomie et exister comme association *per se* que si elles sont rattachées à un *Etat reconnu*.

³ P. DAILLER, M. FORTEAU, A. PELLET, *Droit International Public*, 8^e édition, L.G.D.J 2009, p. 467, citant *Blaskic*, 29 octobre 1997, IT-95-14-AR 108 bis, par. 26.

II. Détour par les statuts des organisations sportives internationales...

Avant d'analyser brièvement la perception de l'Etat qu'ont les Statuts de quelques organisations sportives internationales, il serait approprié de donner des exemples de dispositions se référant à la qualité d'Etat dans lesdits Statuts. Si certains statuts sont silencieux sur la perception de l'Etat⁴, d'autres sont très explicites.

Les *Statuts de la FIFA* prévoient par exemple, dans la liste de « Définitions », que le terme « Pays » signifie « tout Etat indépendant reconnu par la communauté internationale ». L'Article 11, paragraphe 1 des Statuts de la FIFA qui porte sur l' « Admission » d'associations sportives de football indique que « peut devenir membre toute association responsable de l'organisation et du contrôle du football et de toutes ses variantes dans *son pays* ». Une lecture combinée et harmonieuse de la définition de « pays » et de l'Article 11, implique que seule une association provenant d'un « Etat indépendant reconnu par la communauté internationale » peut devenir membre de la FIFA.

La *Charte Olympique du CIO*, quant à elle, prévoit en son Article 30, paragraphe 1, qu'un Comité National Olympique (CNO) ne peut être établi que dans un « pays », c'est-à-dire « un Etat indépendant reconnu par la communauté internationale ». La Charte Olympique précise également que « la dénomination d'un CNO doit correspondre aux limites territoriales et à la tradition de son pays et sera soumise à l'approbation de la commission exécutive du CIO » (Article 30, paragraphe 2). L'on retrouve ici la même logique que pour la FIFA.

L'Article 4 des *Statuts de l'Association Internationale des Fédérations d'Athlétisme* (IAAF), prévoit que « l'organisme national régissant l'Athlétisme dans chaque *Pays* ou Territoire pourra demander son admission en tant que Fédération membre. Un seul Membre par Pays ou par Territoire sera reconnu par l'IAAF comme étant l'organisme qualifié pour régir l'athlétisme dans ce Pays ou Territoire. La juridiction des Fédérations membres sera limitée aux frontières politiques du Pays ou du Territoire qu'elles représentent ». Les mêmes Statuts définissent un « *Pays* » comme « une région autonome du monde, reconnue comme un Etat indépendant par le droit international et les organismes gouvernementaux internationaux ». A ce niveau, il y a une différence entre les Statuts de l'IAAF et ceux de la FIFA et du CIO. Ces derniers mettent l'accent sur la reconnaissance par la « communauté internationale ». Les Statuts de l'IAAF, quant à eux, mettent certes l'accent sur la reconnaissance mais

⁴ Voir par exemple l'Article 4 des Statuts de l'Union Cycliste Internationale (UCI) (version au 26 septembre 2014) qui se limite à indiquer : « Les membres de l'UCI sont les fédérations nationales de cyclisme, admises par le congrès comme étant l'organisation représentant l'ensemble du cyclisme dans le pays de la fédération nationale ».

une reconnaissance non de la communauté internationale mais du « droit international et des organismes gouvernementaux internationaux ». Il y a là une différence de taille quant à la perception de ce qui constitue un Etat.

Une autre variante peut être dénotée dans le cas des *Statuts de l'Union Européenne des Associations de Football* (UEFA). L'Article 5, paragraphe 1 desdits Statuts, prévoit que « les associations européennes qui ont leur siège dans un Etat indépendant reconnu par l'ONU (Organisation des Nations Unies) et qui sont responsables de l'organisation et de la mise sur pied du football sur le territoire de leur pays peuvent devenir membres de l'UEFA ». Il y a à ce niveau une variation par rapport aux Statuts de l'IAAF qui se réfèrent de manière très large à une reconnaissance des « organismes gouvernementaux internationaux ». Les Statuts de l'UEFA conditionnent la qualité d'Etat à une seule reconnaissance de l'ONU et non à une vague et générale reconnaissance par d'autres organisations internationales de nature intergouvernementale.

Les *Statuts généraux de la Fédération Internationale de Basketball* (FIBA) adoptent une toute autre approche - que l'on pourrait qualifier de plus complexe. L'Article 7.1 de ces Statuts prévoit que : « Une fédération nationale présentant une demande d'affiliation à la FIBA doit être l'instance qui régit le basketball dans son pays. Ce dernier doit être un état indépendant et reconnu par la communauté internationale ». L'Article 7.3 des mêmes Statuts précise que « La FIBA peut accepter une demande d'affiliation émanant d'une fédération située dans une région reconnue par la communauté internationale comme un État émergent indépendant, à condition qu'une telle demande bénéficie du soutien de la fédération nationale affiliée du pays dont dépend encore ladite région ».

Enfin, la *Constitution de la Fédération Internationale de Natation* (FINA) (version en vigueur depuis le 23 juillet 2015) opte, quant à elle, pour une approche totalement différente des exemples précités. L'Article C 7.2 de la Constitution de la FINA se lit comme suit: « *Only one Member Federation from each country or Sport Country may be affiliated to FINA and such Member shall be recognised by FINA as the only national governing body for Aquatics in such country or Sport Country. The jurisdiction of a Member shall be limited to the political boundaries of the country or Sport Country that it represents* ». Selon l'Article C 3.14 « *Member, Member Federation - means the national federations affiliated to FINA in a country or Sport Country recognized by FINA in accordance with FINA Rule C 7, C 8 and C 9* ». Et en vertu de l'Article C 3.17 « *Sport Country - means a geographical territory or region which, though not recognized as a country, has certain aspects of self-government at least to the extent in being autonomous in the control of its sports, and is recognized as such by FINA* ». La Constitution de la FINA ne met pas en avant une reconnaissance préalable en tant qu'Etat indépendant de la communauté internationale, ou de l'ONU ou d'une organisation intergouvernementale, pour qu'une entité puisse avoir le droit d'être membre de la FINA par le biais d'une fédération de natation. Non seulement la FINA a le pouvoir exclusif de

déterminer si une fédération relève ou non d'un « pays » – donc d'un Etat – mais elle a aussi le pouvoir exclusif d'admettre des fédérations qui proviendraient de territoires non-reconnus comme Etats – du fait de leur degré autonome de gouvernement (*self-government*).

On le saisit, la pratique des organisations sportives internationales varie énormément quant à la perception de l'Etat, et donc des associations/fédérations sportives qui peuvent devenir membres desdites organisations sportives internationales. Cette pratique reflète-t-elle véritablement le droit international général ?

III. La *lex sportiva* entre *lex generalis* et *lex specialis*...

Une certaine *lex sportiva* spécifique se dessine. En effet, contrairement au droit international général, plusieurs statuts d'organisations sportives internationales requièrent une *reconnaissance* préalable du « pays » dont provient une association sportive avant que cette dernière puisse devenir membre d'une organisation sportive internationale.

Il existe deux conceptions/théories de la reconnaissance en droit international : la *théorie déclarative* et la *théorie constitutive*. La Convention de Montevideo se fonde sur une théorie déclarative de la reconnaissance, qui signifie que la naissance d'un Etat est un fait dont l'existence ne dépend pas des intentions ou appréciations des Etats ou organisations internationales existants ; le seul objet de la reconnaissance est donc de constater l'existence d'un Etat⁵.

Or, une autre théorie, la conception constitutive – alors qu'on la croyait disparue dans la pratique internationale – s'est redéployée dans les statuts de plusieurs organisations sportives internationales selon laquelle, la reconnaissance de l'entité en cause comme Etat par la communauté internationale ou par l'ONU ou bien par d'autres organismes intergouvernementaux ou encore par l'organisation sportive elle-même, est une condition à son existence⁶, et partant à son droit à ce qu'une association sportive sise sur ton territoire puisse devenir membre à part entière d'une organisation sportive internationale.

La reconnaissance n'est pas un acte juridique soumis à des conditions particulières de forme⁷. En revanche, dans la pratique elle repose principalement sur l'existence de relations diplomatiques – tel l'établissement

⁵ P. DALLER, M. FORTEAU, A. PELLET, *Droit International Public*, 8e édition, L.G.D.J., 2009, p. 620-621.

⁶ L. OPPENHEIM, *International Law: A Treatise: Vol. I- Peace* (8th Edition), p. 125; H. LAUTERPACHT, *Recognition in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 1947, p. 2.

⁷ J. CRAWFORD, *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 147.

d'une mission diplomatique, la passation d'accords internationaux – ou l'admission en tant qu'« Etat membre » au sein d'une organisation internationale⁸. Par exemple, l'admission à l'Organisation des Nations Unies (ONU) peut être considérée comme une preuve du statut d'Etat d'une entité territoriale, car seuls des Etats peuvent devenir membres de l'ONU. De même, le fait de la non-reconnaissance d'un « nouvel Etat » par une grande majorité d'Etats existants constitue une preuve tangible qu'une telle entité n'a pas établi sa conformité avec les critères requis d'un Etat⁹.

Force est de constater que les statuts des organisations sportives internationales ne sont pas clairs sur la question de la reconnaissance. Par exemple, que signifie une reconnaissance par la « communauté internationale » ? Cela signifie-t-il la « communauté internationale *dans son ensemble* » ? Ou bien suffit-il qu'un nombre représentatif d'Etats puissants reconnaissent une entité comme un Etat pour que cette dernière soit reconnue par la « communauté internationale » ? En outre, à quoi renvoient les « organismes gouvernementaux internationaux » ? Si une entité est reconnue comme Etat par l'UNESCO, par exemple, et non par l'ONU, cela suffit-il à être reconnue par les « organismes gouvernementaux internationaux » ? Le Kosovo, pour ne citer que cet exemple, est par exemple membre du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale depuis 2009. Toutefois, il a échoué dans sa tentative de devenir membre de l'UNESCO. La seule accession au FMI et à la Banque mondiale suffit-elle pour considérer qu'il y a une reconnaissance des « organismes gouvernementaux internationaux » ?

Les questions de détermination de l'existence d'un Etat ou des effets juridiques de la reconnaissance en droit international sont complexes à un tel point que la Cour internationale de Justice (CIJ) elle-même, dans son avis consultatif du 22 juillet 2010 sur la *Conformité au droit international de la Déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, a estimé qu'elle pouvait – ou peut-être inconsciemment se devait de – esquiver la question de la qualité d'Etat du Kosovo et des effets juridiques de la reconnaissance par certains Etats membres de la communauté internationale :

En la présente espèce, la question posée par l'Assemblée générale est clairement formulée. C'est une question circonscrite et précise, visant à obtenir l'avis de la Cour sur la conformité ou la non-conformité de la déclaration d'indépendance du Kosovo au droit international. Cette question ne porte pas sur les conséquences juridiques de la déclaration en cause. En particulier, la Cour n'est pas priée de dire si le Kosovo a ou non accédé à la qualité d'Etat, ni de se prononcer sur la validité ou les effets juridiques de la reconnaissance du Kosovo comme Etat indépendant par certains Etats (...) Dès lors, la Cour n'estime pas nécessaire, pour répondre à la question de l'Assemblée générale, d'examiner le

⁸ P.-M. DUPUY, *Droit International Public*, 9^e édition, Dalloz, Paris, 2008, p. 105.

⁹ M. SHAW, *International Law*, Sixth edition, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 449.

point de savoir si la déclaration d'indépendance a ou non conduit à la création d'un Etat, ou de se prononcer sur la valeur des actes de reconnaissance. La Cour ne voit donc pas de raison de redéfinir la portée de la question posée¹⁰.

Il serait important de réviser les statuts de bon nombre d'organisations sportives internationales et de recourir à des critères plus précis et plus respectueux du droit international général. Même un Statut comme celui de l'UEFA qui semble ne pas poser de problème *a priori*, peut soulever un certain nombre de difficultés. En effet, que signifie la reconnaissance par l'ONU ? Faut-il une reconnaissance de l'Etat en tant qu'Etat membre de l'ONU ou une reconnaissance comme Etat non-membre observateur (comme dans le cas de la Palestine depuis 2012) suffirait-elle ?

Très récemment, en mai 2016, la Fédération de Football du Kosovo est devenue membre de l'UEFA. D'après le site web de l'UEFA : « *The Football Federation of Kosovo (FFK) was admitted as the 55th member association of UEFA with immediate effect after a vote at the 40th Ordinary UEFA Congress in Budapest. A simple majority was needed for the FFK to become a member and it received 28 votes in favour, with 24 votes against and two invalid votes cast* ».

En dehors du fait que la FFK a été admise au sein de l'UEFA sans que le Kosovo n'ait été au préalable reconnu par l'ONU, ce descriptif des résultats du vote démontre les fortes divisions qui peuvent entourer la question de la perception de l'Etat au sein des organisations sportives internationales. La Fédération de Football de la Serbie a récemment fait appel de la décision de l'UEFA auprès du Tribunal arbitral du Sport (TAS). Quelle que soit l'issue du verdict du TAS, il est nécessaire d'aller vers plus de certitude et de prévisibilité juridiques sur la perception de l'Etat au sein des organisations sportives internationales. La certitude et la prévisibilité... ce sont là deux valeurs juridiques que Margareta BADDELEY a souvent défendues lors de son illustre carrière à la Faculté de droit de l'Université de Genève.

¹⁰ *Conformité au droit international de la Déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, C.I.J. Recueil 2010, p. 423, par. 51.*