



“ Chine – Droits humains et boycott ‘diplomatique’ des Jeux olympiques d’hiver de Beijing ”

Franck Latty

► To cite this version:

Franck Latty. “ Chine – Droits humains et boycott ‘diplomatique’ des Jeux olympiques d’hiver de Beijing ”. *Revue générale de droit international public*, 2022, 2, pp.223-227. hal-03775228

HAL Id: hal-03775228

<https://hal.science/hal-03775228>

Submitted on 12 Sep 2022

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.

CHINE

Droits humains et boycott « diplomatique » des Jeux olympiques d’hiver de Beijing

2022/2.21 – En marge des compétitions sportives, les Jeux olympiques (JO) donnent traditionnellement lieu à un ballet diplomatique dont les protagonistes sont les plus hauts représentants des Etats, qui font le déplacement pour assister à la cérémonie d’ouverture ou, dans une moindre mesure, à celle de clôture de la manifestation, voire pour encourager les équipes nationales entre ces deux moments phare. Les Jeux d’hiver tenus à Beijing (Pékin) du 4 au 20 février 2022 n’auront pour leur part accueilli qu’un nombre limité de représentants officiels des Etats, pour des raisons qui ne sont qu’en partie liées à la pandémie de covid-19.

Seule une vingtaine de chefs d’Etat et de gouvernement ont en effet été recensés lors de la cérémonie d’ouverture, dont les présidents polonais, serbe, argentin, égyptien équatorien, les premiers ministres pakistanais, mongol etc., présents aux côtés du secrétaire général de l’ONU ou de directeur général de l’OMS (« L’amitié olympique de Moscou et de Pékin » et « Une cérémonie d’ouverture sans chaleur », *Le Monde*, 6-7 février 2022). Parmi ceux-là, la présence du président russe Vladimir Poutine a été particulièrement remarquée. D’une part parce que, malgré les sanctions sportives dont la Russie est l’objet dans le contexte du dopage d’Etat mis au jour quelques années plus tôt, il a pu assister aux Jeux olympiques grâce à l’invitation officielle qu’il a reçue du Président Xi Jinping (v. la sentence du Tribunal arbitral du sport du 17 décembre 2020, qui exclut du champ des sanctions applicables aux représentants étatiques russes le cas du « Government Representative who is invited to a specified event by the Head of State ***224*** [...] of the host country of that specified event », CAS 2020/O/6689, *World Antidoping Agency v. Russian Antidoping Agency*, point 4, a), v, du dispositif). D’autre part, et surtout, parce que le séjour à Pékin de Vladimir Poutine a donné lieu à l’adoption, le jour de l’ouverture des Jeux, d’une déclaration conjointe des deux Etats « sur les relations internationales à l’aube d’une nouvelle ère et le développement durable global » (le texte était disponible sur le site internet du Kremlin : [<http://en.kremlin.ru>], consulté le 17 mars 2022), qui mérite lecture à l’aune du contexte de tension militaire entre la Russie et l’Ukraine au moment de son adoption, et rétrospectivement après le déclenchement de l’agression russe, quelques jours à peine après la clôture des Jeux olympiques de Beijing, et peu avant l’ouverture des Jeux paralympiques. Outre que la déclaration scelle une amitié « sans limite » entre Chine et Russie, ces dernières y dénoncent les tentatives de certains Etats d’imposer leurs standards démocratiques et leur vision des droits de l’homme ; disent s’opposer « aux tentatives des forces extérieures de porter atteinte à la sécurité et à la stabilité dans leurs régions communes adjacentes » ; et « entendent contrer l’ingérence des forces extérieures dans les affaires intérieures des pays souverains sous quelque prétexte que ce soit ». Parmi d’autres passages témoignant d’une convergence d’intérêts face au monde occidental, les parties « s’opposent à un nouvel élargissement de l’OTAN et appellent l’Alliance de l’Atlantique Nord à abandonner ses approches idéologisées de la guerre froide, à respecter la souveraineté, la sécurité et les intérêts des autres pays, la diversité de leurs contextes civilisationnels, culturels et historiques, et à adopter une attitude juste et objective à l’égard du développement pacifique des autres États ». L’absence de condamnation formelle par la Chine de l’agression russe en Ukraine

Franck Latty, « Chine – Droits humains et boycott ‘diplomatique’ des Jeux olympiques d’hiver de Beijing », in *Chronique des faits internationaux* (Th. Fleury Graff, dir.), *Revue générale de droit international public*, 2022/2, pp. 223-227.

déclenchée le 24 février 2022 doit être considérée à l’aune de ce texte adopté quelques jours auparavant.

La déclaration commune constitue également une réponse implicite au boycott « diplomatique » dont les Jeux de Beijing ont été l’objet. En décembre 2021, les Etats-Unis d’Amérique ont en effet annoncé leur décision en ce sens, avant d’être suivis par plusieurs de leurs proches alliés tels que l’Australie, le Royaume-Uni et le Canada (« JO de Pékin : les Etats-Unis annoncent un boycottage diplomatique de la compétition », *Le Monde*, 6 décembre 2021). Par la suite, ce sont l’Inde, la Lituanie, le Kosovo, la Belgique, le Danemark ou encore l’Estonie qui ont déclaré refuser d’envoyer des représentants officiels lors des Jeux de Beijing.

Le Parlement européen avait pour sa part recommandé « aux dirigeants de l’Union et des Etats membres de refuser l’invitation aux jeux Olympiques d’hiver de Pékin dans le cas où la situation des droits de l’homme en Chine et à Hong Kong ne s’améliorerait pas et où aucun sommet/dialogue UE-Chine sur les droits de l’homme avec des résultats concrets n’aurait eu lieu avant cette manifestation » (résolution du 16 septembre 2021 sur une nouvelle stratégie UE-Chine, 2021/2037(INI), § 20). La plupart des membres de l’Union européenne n’ont toutefois pas suivi le boycott diplomatique des Etats-Unis, à l’instar de la France – la perspective des Jeux de Paris en 2024 n’étant vraisemblablement pas un facteur étranger à cette décision – qui avait prévu de dépêcher sa ministre des sports (Roxana Maracineanu), non à la cérémonie d’ouverture mais durant les Jeux. Le Président français Emmanuel Macron avait ainsi déclaré qu’il fallait « raison garder » et que le boycottage politique était « une mesure toute petite et symbolique » (« Boycottage diplomatique des JO de Pékin : un écho encore limité », *Le Monde*, 11 décembre 2021). Ayant contracté la covid-19, la ministre française ne fera finalement pas le voyage pour la ***225***Chine. D’autres Etats tels que l’Autriche, la Slovaquie, la Suède et les Pays-Bas (de même que la Nouvelle-Zélande) avaient en amont annoncé renoncer à envoyer des représentants officiels, non pour des motifs politiques mais en raison de la situation sanitaire.

Le motif du boycott de 2022 repose pour les Etats-Unis sur le « génocide et les crimes contre l’humanité en cours au Xinjiang et d’autres violations des droits humains ». Si la décision prise par le président Joe Biden fait suite à une initiative bipartisane au sein du Congrès américain, de nombreux parlements nationaux, à l’instar de l’Assemblée nationale française, ont également dénoncé le génocide des Ouïghours en Chine sans toutefois que cela ait eu d’effet automatique en matière de boycott des Jeux (v. la résolution du 20 janvier 2022 adoptée par l’Assemblée nationale « portant sur la reconnaissance et la condamnation du caractère génocidaire des violences politiques systématiques ainsi que des crimes contre l’humanité actuellement perpétrés par la République populaire de Chine à l’égard des Ouïghours », dont le § 6 « [i]nvite le Gouvernement français à adopter les mesures nécessaires auprès de la communauté internationale et dans sa politique étrangère à l’égard de la République populaire de Chine pour faire cesser ces crimes », sans pour autant appeler à des mesures de boycott des JO). Au-delà du cas des Ouïghours, la plupart des Etats boycottant entendent dénoncer la situation générale des droits humains en Chine. Le cas particulier de la joueuse de tennis chinoise Peng Shuai est toutefois rarement présenté comme un motif de boycott, alors même que sa disparition pendant plusieurs jours, après qu’elle a témoigné sur un réseau social avoir subi un viol de la part d’un haut dirigeant chinois, avait suscité une vague mondiale de protestation (« Peng Shuai : la championne de tennis qui embarrasse la Chine », *AFP*, 2 décembre 2021). Le cas singulier de l’Inde doit être enfin relevé, dont le boycott diplomatique est étranger à la situation des droits

Franck Latty, « Chine – Droits humains et boycott ‘diplomatique’ des Jeux olympiques d’hiver de Beijing », in *Chronique des faits internationaux* (Th. Fleury Graff, dir.), *Revue générale de droit international public*, 2022/2, pp. 223-227.

de l’homme en Chine mais résulte de la participation au relais de la flamme olympique d’un militaire chinois impliqué dans des affrontements meurtriers à la frontière des deux pays.

La *nature* du boycott des Jeux de 2022 diffère de ceux qui ont marqué l’histoire des JO. A l’inverse du boycott des Jeux de Montréal de 1976 (par plusieurs pays africains, dans le contexte de l’apartheid, en protestation à la participation d’équipes sud-africaines à des compétitions sportives), des Jeux Moscou de 1980 (par plusieurs pays occidentaux, en réaction à l’invasion de l’Afghanistan par l’URSS), ou de ceux de Los Angeles en 1984 (par le bloc soviétique, en réponse au boycott des Jeux de Moscou), le boycott des Jeux de Beijing de 2022 est « diplomatique » en ce sens qu’il n’a pas privé les athlètes d’une participation aux JO : seuls les représentants officiels de l’Etat se sont abstenus de faire le déplacement. Si ce type de boycott partiel est moins spectaculaire, il a le mérite de préserver les intérêts d’athlètes qui consacrent une partie de leur vie à atteindre l’objectif olympique. Les Jeux (d’été) de Pékin de 2008 avaient d’ailleurs été l’objet d’un boycott semblable quoique limité à une poignée de chefs d’Etat ou de gouvernement européens qui entendaient, par leur absence à la cérémonie d’ouverture, manifester leur protestation contre la répression menée par les autorités chinoises au Tibet ou contre le soutien apporté au régime soudanais malgré les massacres du Darfour (v. F. Latty, « Le boycott des Jeux olympiques à l’épreuve du droit », *Gazette du Palais*, 19-21 octobre 2008, n° 293-294, pp. 16-22). La France, elle, y avait été représentée par le président de la République de l’époque (Nicolas Sarkozy), et les Etats-Unis d’Amérique par le président George W. Bush. *****226*****

La *qualification juridique* du boycott diplomatique des Jeux est celle de mesure de rétorsion, eu égard à son absence de caractère illicite en droit international. En effet, aucune obligation internationale d’envoyer une représentation diplomatique aux Jeux olympiques ne pèse sur les Etats. Une telle pratique relève de la « courtoisie » internationale (v. CIJ, *Plateau continental de la Mer du Nord*, arrêt du 20 février 1969, § 77), à laquelle un manquement constitue peut-être une vexation mais non un fait internationalement illicite. La traditionnelle résolution de l’Assemblée générale des Nations Unies adoptée à l’approche des Jeux olympiques ne comporte elle-même aucune obligation de participation aux JO : tout au plus l’Assemblée « [d]emande instamment aux États Membres d’observer la Trêve olympique [...], notamment de garantir que les athlètes, les officiels et toutes les autres personnes accréditées prenant part aux Jeux olympiques d’hiver [...] puissent se rendre aux Jeux et y participer en toute sécurité, ainsi que de contribuer, grâce à toutes les autres mesures de sécurité appropriées, au bon déroulement des Jeux » (A/RES/76/13, Edification d’un monde pacifique et meilleur grâce au sport et à l’idéal olympique, résolution adoptée le 2 décembre 2021, § 1^{er}). Et si la « *lex olympica* » (le droit transnational produit par l’association de droit suisse qu’est le Comité international olympique) impose bien aux comités nationaux olympiques d’envoyer des athlètes aux JO (Règle 27 de la Charte olympique) ou limite la liberté d’expression de ces derniers lors des Jeux (Règle 50), en leur interdisant par exemple de dénoncer sur les podiums des violations des droits de l’homme par l’Etat hôte, elle est impuissante à imposer la présence de représentants diplomatiques, qui ne sont pas invités par le CIO mais par les autorités de l’Etat d’accueil des Jeux.

Cette mesure de rétorsion doit être mise en regard avec le comportement de la Chine auquel elle entend répondre. Ainsi, la commission par la Chine d’un génocide ou de crimes contre l’humanité contre les Ouïghours serait de nature à constituer une violation grave par cet Etat de normes impératives du droit international, entraînant en droit de la responsabilité internationale

Franck Latty, « Chine – Droits humains et boycott ‘diplomatique’ des Jeux olympiques d’hiver de Beijing », in *Chronique des faits internationaux* (Th. Fleury Graff, dir.), *Revue générale de droit international public*, 2022/2, pp. 223-227.

un certain nombre de conséquences pour l’ensemble de la communauté internationale. Le boycott diplomatique des Jeux de la part d’un groupe d’Etats pourrait à cet égard être rattaché à leur obligation de coopération en vue de mettre fin, par des moyens licites, à la violation grave de normes de *jus cogens* (art. 41 des *Articles* de la CDI de 2001). Il pourrait encore s’apparenter à une « mesure licite » afin d’assurer la cessation de la violation, au sens de l’article 54 des *Articles* de 2001.

Par ailleurs, dépourvu de caractère illicite, le boycott diplomatique des Jeux par certains Etats n’ouvre pas à la Chine le droit de prendre des mesures contraires à ses obligations internationales à l’égard de ces Etats. Anticipant l’annonce des Etats-Unis, la Chine avait fait savoir qu’elle réagirait en prenant des « contre-mesures fermes ». En l’occurrence, seules des mesures de rétorsion (licites) – à l’exclusion de contre-mesures, intrinsèquement illicites mais « excusables » car répondant à une violation initiale (art. 22 des *Articles* 2001) – seraient autorisées par le droit international.

Le boycott diplomatique intéresse à vrai dire moins le droit de la responsabilité internationale qu’il ne pointe les projecteurs sur les rapports évolutifs entre sport et droit international. Traditionnellement, les organisations sportives ne se mêlent pas du respect par les Etats des obligations qu’ils tiennent du droit international (y compris le droit international des droits de l’homme), tout comme elles se tiennent éloignées des différends et conflits interétatiques, en s’abritant derrière une prétendue « neutralité politique ». Dans une déclaration suivant l’annonce du boycott américain, le CIO a ainsi fait savoir que « [l]a ***227***présence de représentants gouvernementaux et de diplomates est une décision purement politique prise par chaque gouvernement, décision que le CIO, dans sa neutralité politique, respecte pleinement », ce qui dispense le CIO de se prononcer sur les motifs à l’origine du boycott.

La position consistant pour les organisations sportives à feindre d’ignorer les violations du droit international par les Etats d’accueil de leurs compétitions est de moins en moins tenable. Les Jeux de Pékin de 2008 comme ceux de 2022, les Jeux d’hiver de Sochi de 2014 comme la Coupe du monde de la FIFA organisée en Russie en 2018 ont donné lieu à de nombreuses protestations de la part d’ONG et de certains Etats (y compris par des mesures de boycott diplomatique) en raison de la situation des droits de l’homme dans ces Etats. Un stade supplémentaire a été dépassé avec la dénonciation des violations des droits humains sur les « chantiers de la Coupe du monde » de la FIFA au Qatar (système de la *kafala* imposé aux travailleurs migrants, conditions de travail et de vie harassantes). Depuis, la FIFA s’est employée à mettre en œuvre le cadre de référence « protéger, respecter et réparer » des Nations Unies (les « Principes Ruggie ») et, dans cette optique, a intégré à ses statuts une disposition par laquelle elle « 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). A ce titre, parmi les critères de sélection des fédérations nationales candidates à l’organisation de la Coupe du monde figurent désormais les risques d’impact sur la situation des droits de l’homme, de même que le dossier de candidature doit comporter une déclaration du gouvernement de l’Etat hôte l’engageant à respecter les droits humains, y compris les droits des travailleurs (v. F. Latty, « La FIFA et les droits de l’homme au Qatar », in Horatia Muir Watt, et al., *Le tournant global en droit international privé*, Paris, Pedone, 2020, pp. 187-198).

Concernant les Jeux olympiques, l’environnement juridique a lui-même évolué depuis 2015, lorsque le CIO a décidé d’attribuer les Jeux d’hiver de 2022 à Beijing. Désormais, le contrat

Franck Latty, « Chine – Droits humains et boycott ‘diplomatique’ des Jeux olympiques d’hiver de Beijing », in *Chronique des faits internationaux* (Th. Fleury Graff, dir.), *Revue générale de droit international public*, 2022/2, pp. 223-227.

d’organisation des JO engage la ville hôte, le comité national olympique et le comité d’organisation à « 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 » (art. 13.2 du contrat Ville hôte pour les JO de 2024, disponible sur [www.olympic.org]).

L’évolution, certes encore balbutiante, de l’environnement normatif des grandes compétitions sportives internationales pourrait aboutir à en priver les Etats qui ne se conforment pas aux standards internationaux en matière de droit humains, ce qui ne jurerait pas avec les valeurs humanistes censées animer le mouvement sportif (v. les Principes fondamentaux de l’Olympisme en préambule de la Charte olympique). L’Assemblée générale de l’ONU a d’ailleurs constaté que « le sport et notamment les Jeux olympiques et paralympiques peuvent servir à promouvoir les droits humains et à en renforcer le respect universel » (A/RES/76/13 précitée). Dans le prolongement du boycott diplomatique des Jeux de Beijing, les réactions sportives à l’agression de la Russie contre l’Ukraine ont mis plus encore en lumière la contribution potentielle du sport au respect et au développement du droit international (v. la prochaine *Chronique des faits internationaux*).

F.L.