

12 UN CHEMIN SEMÉ D'EMBÛCHES : LES RELATIONS ENTRE LA CONFÉDÉRATION SUISSE ET LE CIO DES ANNÉES 1970 À NOS JOURS

Quentin Tonnerre

Le 1^{er} novembre 2000, le Conseil fédéral suisse conclut un accord bilatéral avec le Comité international olympique (CIO) – texte hérité d'un arrêté de 1981 – reconnaissant à cette organisation « des éléments de la personnalité juridique internationale ». Le CIO n'ayant nullement été fondé sur la base d'un traité international, cette qualification peut a priori s'avérer surprenante sur le plan du droit. Si une approche juridique par la *lex sportiva* permet de mieux comprendre cette dénomination¹⁷⁰, l'histoire politique apporte elle aussi son lot d'explications sur ce phénomène, comme sur les relations qui unissent jusqu'à nos jours l'institution olympique et le pays qui l'abrite depuis 1915.

Il existe en Suisse dès l'entre-deux-guerres une politique d'accueil des organisations internationales¹⁷¹, notamment la Société des Nations¹⁷². De cette pratique découle dès lors toute une série d'interrogations, entre autres concernant *Les privilèges et immunités diplomatiques des représentants des Etats membres et des Agents de la Société des Nations*,

¹⁷⁰ Voir à ce sujet les travaux de Frank Latty, notamment : Latty F., *La lex sportiva : recherche sur le droit transnational*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2007 ; Latty F., *Le Comité International Olympique et le droit international*, Paris, Editions Montchrestien, 2001.

¹⁷¹ Herren M., Zala S., *Netzwerk Aussenpolitik: Internationale Kongresse und Organisationen als Instrumente der schweizerischen Aussenpolitik 1914-1950*, Zurich, Chronos Verlag, 2002.

¹⁷² Lescaze B., « 2.2 la Suisse et la SdN », in Hidalgo-Weber O., Lescaze B., *100 ans de multilatéralisme à Genève : de la SdN à l'ONU*, Genève, Editions Suzanne Hurter, 2020, pp. 108-125.

comme en témoigne la thèse de Jacques Secretan publiée en 1928¹⁷³. Cette politique est d'abord renforcée après la Seconde Guerre mondiale avec l'accueil du siège européen de l'ONU, puis en accord avec la doctrine de politique extérieure « neutralité et solidarité » de la Confédération à l'époque du chef du Département fédéral des affaires étrangères Max Petitpierre, et enfin dans le cadre de la politique étrangère dite « d'ouverture sur le monde » dans le courant des années 1970¹⁷⁴. Dès lors, les relations internationales se transforment radicalement, laissant de plus en plus de place aux organisations non-gouvernementales (ONG) et aux autres acteurs non-étatiques et transnationaux. Cette dynamique profite grandement au CIO qui cherche sans cesse, depuis l'entre-deux-guerres et plus encore en guerre froide, à améliorer sa position dans le système international. Contraint de trouver une partie de cette reconnaissance auprès de la Confédération helvétique et de son Département fédéral des affaires étrangères, il se heurte toutefois bien souvent à de nombreuses oppositions et au pragmatisme d'une politique étrangère dont la préparation des dossiers est en grande partie le fait de juristes.

Bien que l'on trouve chez les historiens quelques premiers éléments de compréhension sur la signature de l'arrêté de 1981, qui aboutit notamment

¹⁷³ Secretan J., *Les privilèges et immunités diplomatiques des représentants des Etats membres et des Agents de la Société des Nations*, Lausanne/Genève, Payot, 1928. Jacques Secretan devient par la suite Doyen de l'école des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne (1946-1953) et président du conseil d'administration de la *Gazette de Lausanne* (1949-1953). Il est le frère de Daniel Secretan, directeur du Service des organisations internationales du Département politique fédéral (1946-47), qui participe à l'installation de l'Office européen des Nations Unies à Genève (1946).

¹⁷⁴ Sur ces questions, on lira : Trachsler D., *Bundesrat Max Petitpierre : Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg 1945-1961*, Zurich, Verlag NZZ, 2011 ; Fischer T., *Die Grenzen der Neutralität : Schweizerisches KSZE-Engagement und gescheiterte UNO-Beitrittspolitik im kalten Krieg 1969-1986*, Zurich, Chronos Verlag, Gabriel J. M., Fischer T., *Swiss Foreign Policy, 1945-2002*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2003.

grâce aux pressions du CIO sur la Municipalité de Lausanne¹⁷⁵, la question de l'amélioration du statut de l'institution olympique a surtout fait l'objet de l'attention des juristes de l'institution olympique qui ont cherché à démontrer que « le CIO se trouve [...] en Suisse élevé à une dignité qui le place nettement au-dessus des autres organisations non gouvernementales »¹⁷⁶. Est-ce vraiment le cas ? Comment ces négociations se sont-elles déroulées et quelles résistances le CIO a-t-il rencontrées ?

12.1 LA LONGUE ROUTE VERS L'ARRÊTÉ DU CONSEIL FÉDÉRAL (1981)

Interrogation récurrente dès l'entre-deux-guerres mais principalement dès les années 1950, la question du statut juridique en Suisse du CIO se cristallise dans les années 1970. A cette époque, l'organisation est en train de développer considérablement la taille et les compétences de son administration et souhaite en cela faire appel à de la main-d'œuvre étrangère et obtenir des privilèges fiscaux. Le climat de la politique intérieure suisse s'y prête toutefois assez peu puisque les initiatives contre la « surpopulation étrangère » dites Schwarzenbach rencontrent un certain écho populaire dans un pays touché de plein fouet par la crise économique. Ainsi, les organisations ayant une activité internationale sont appelées à faire profil bas. Le CIO ne l'entend pourtant pas de cette oreille : non seulement son administration est en pleine croissance, tout comme ses revenus, mais il doit également faire face à l'offensive des Etats sur le sport international, via l'UNESCO notamment. En effet, en

¹⁷⁵ Morath P., *Le C.I.O. à Lausanne 1939-1999, Yens sur Morges, Cabédita*, pp. 185-205. *Sur les relations de Lausanne et du CIO ces dernières décennies : Chappelet J.-L., La place olympique suisse : émergence et devenir, Bière, Cabédita, 2019. Pour une brève analyse en termes de régulation : Mrkonjic M., « The Swiss regulatory framework and international sports organisations », in Final report Action for Good Governance in International Sports Organisations, Play the Game/Danish Institute for Sport Studies, 2013, pp. 128-132.*

¹⁷⁶ Mbaye K., « La nature juridique du C.I.O. », in Collomb P., *Sport, droit et relations internationales*, Paris, Economica, 1988, p. 92.

1976, année durant laquelle les Jeux olympiques de Montréal sont massivement boycottés par les pays africains, a lieu la première Confédération internationale des ministres et hauts fonctionnaires responsables de l'éducation physique et du sport (MINEPS).

L'année suivante, le CIO mandate trois professeurs de droit allemands afin de situer l'institution olympique dans le droit international et de lui donner des pistes de développement. Leur constat est clair : la politisation des jeux olympiques (JO) est croissante et la position du CIO dans ses négociations avec les Etats est jugée trop faible. L'une des solutions qui se dessine alors est d'améliorer le statut juridique du CIO en Suisse. Toutefois, les résistances sont fortes au sein de l'administration fédérale comme du Conseil fédéral. Dans un rapport de 1973 déjà, et malgré les échanges ponctuels maintenus entre la Confédération et le CIO dès l'entre-deux-guerres, le chef des affaires étrangères suisses Pierre Graber estime que les Jeux olympiques ne rentrent pas dans le cadre de la politique extérieure helvétique¹⁷⁷. On reproche de plus au CIO son insistance, la confusion entre son statut et celui d'une organisation intergouvernementale, ainsi que le manque de modestie de ses dirigeants. Pis, certains sont persuadés qu'il ne survivra pas à la crise qu'il traverse.

Alors que le DFAE tente de faire capoter la demande du CIO, comme il le fait pour le projet de convention sur la protection du nom et des emblèmes olympiques lancé par le Comité olympique suisse, l'arrivée à la présidence de la Confédération du chef du Département fédéral de justice et police, Kurt Furgler, change la donne. Handballeur et sportif passionné, celui-ci place à la tête du groupe de travail sur la question un homme de confiance, Joseph Voyame, « conscience juridique »¹⁷⁸ du Conseil fédéral. Le lobby sportif du parlement intervient lui aussi directement auprès du groupe de travail par le biais du conseiller national Adolf Ogi (Union démocratique du centre, UDC), directeur de la

¹⁷⁷ Archives fédérales suisses (AFS), Co-rapport du DPF relatif à la proposition du Département de justice et police du 14 juin 1973, 6 août 1973, E2003A#1988/15#515*.

¹⁷⁸ Archives du CIO (ACIO), Lettre de François Carrard, conseiller juridique du CIO, à Juan Antonio Samaranch, président du CIO, 16 mars 1981, F-A01-AF/003.

Fédération suisse de ski et de la Société Intersport (Schweiz) Holding AG. Le 8 juillet 1981, le Conseil fédéral reconnaît ainsi « l'importance et la vocation universelle »¹⁷⁹ du CIO. Cela ne suffit pourtant pas au président du CIO, Juan Antonio Samaranch, qui souhaite bénéficier d'un texte plus simple et de caractère général qui puisse être présenté aux autres Etats. C'est par une lettre qui affirme le « caractère spécifique d'institution internationale » que le gouvernement suisse répond le 17 septembre 1981¹⁸⁰.

12.2 LE CALME AVANT LA TEMPÊTE DURANT LA PRÉSIDENTE DE SAMARANCH (1981-2000)

Dans une forme de contre-don maussien à cette amélioration du statut juridique du CIO en Suisse, le Conseil fédéral reçoit la Coupe olympique et Lausanne devient « Ville olympique ». Samaranch engage alors comme conseiller personnel Jean-Claude RoCHAT, ancien municipal lausannois écologiste en charge des finances et des sports. C'est le début d'un véritable tour de Suisse pour le président du CIO qui s'en va rencontrer chacun des gouvernements cantonaux dans le but d'établir de très bonnes relations avec l'ensemble des autorités politiques suisses, à tous les échelons prévus par le fédéralisme. Il réunit également autour de lui des personnalités lausannoises afin d'être conseillé et de pouvoir s'appuyer sur des relais influents dans la région¹⁸¹.

Le 1^{er} décembre 1984, le versant informel des relations entre le CIO et la Suisse se renforce. L'ancien chef de section et vice-directeur de la Direction du droit international public du DFAE Mathias Krafft en prend la direction. Ce changement est particulièrement utile au CIO puisque, en

¹⁷⁹ AFS, Arrêté du CF adressé au CIO, 13 juillet 1981, E2023A#1991/39#826*.

¹⁸⁰ ACIO, Lettre du Conseil fédéral au Comité international olympique, 17 septembre 1981, F-A01-AF/003.

¹⁸¹ Entretien avec Jean-Claude RoCHAT, ancien conseiller personnel du président du CIO, Lausanne, 20 avril 2017. Voir aussi : Chappelet J.-L., *La place olympique suisse...*, pp. 119-123.

tant que Lausannois, Krafft éprouve beaucoup de sympathie pour le CIO. De plus, les liens étroits qui l'unissent au conseiller juridique de l'institution olympique, François Carrard – ce dernier étant le fils de son parrain et son ami d'enfance – facilitent naturellement leur collaboration¹⁸². Les planètes poursuivent leur alignement suite à la création du Tribunal arbitral du sport et l'installation de son siège à Lausanne : la directrice française du CIO Monique Berlioux, dont les relations avec les autorités suisses n'étaient pas franchement cordiales, quitte ses fonctions en raison de conflits avec la présidence. Le Vaudois Raymond Gafner, président du Comité olympique suisse et ancien directeur de l'hôpital cantonal, est nommé à sa suite administrateur-délégué du CIO, soit directeur administratif. Tout porte à croire que les relations entre le CIO et la Confédération helvétique atteignent alors une proximité inédite. Certes, sur le plan juridique, la situation est plus complexe puisqu'au début de l'année 1987, Erwin Hofer, chef de section à la Direction des organisations internationales du DFAE, rappelle à l'Ambassade de Suisse à Tokyo qui l'interpelle à ce sujet qu'« il n'existe [...] aucun accord de siège conclu entre la Suisse et le Comité [international olympique] »¹⁸³, celui-ci n'étant pas une organisation intergouvernementale. Toutefois, sur le plan politique, les relations semblent apaisées. Jean-Pascal Delamuraz, chef du Département militaire fédéral et ami de longue date de François Carrard, participe à l'inauguration du nouveau siège de l'administration du CIO en 1986 au bord du Lac Léman à Vidy et, l'année suivante, le Conseil fédéral accepte de devenir premier fondateur du Musée olympique en compagnie de la commune de Lausanne et du Canton de Vaud afin de « montrer l'importante qu'[*il attache] à la fois aux relations excellentes qui existent

¹⁸² Entretien avec Mathias Krafft, Lausanne, 2 novembre 2018.

¹⁸³ AFS, Lettre de Erwin Hofer, chef de section à la Direction des organisations internationales du DFAE, à l'Ambassade de Suisse à Tokyo, 11 février 1987, E2023A#1998/212#745*.

entre [cette] organisation et la Suisse, et aux rapports étroits qui lient le sport à la culture »¹⁸⁴.

En 1988, les Lausannois refusent très nettement – par 62% des votants – la candidature de leur ville aux Jeux olympiques d'hiver de 1994, combattue farouchement par le conseiller national écologiste et futur syndic Daniel Brélaz qui qualifie alors ce refus de « victoire de la démocratie contre tout l'establishment politique, sportif et financier »¹⁸⁵. Cet événement n'entache toutefois pas vraiment les relations entre le CIO et la Confédération. D'après certains témoins, Juan Antonio Samaranch n'a visiblement jamais souhaité voir les Jeux olympiques se dérouler en Suisse, source potentielle de problèmes. D'autres pensent au contraire qu'il aurait pu être moteur de certaines candidatures suisses.

Un autre événement complique cependant la poursuite de cette bonne entente : en 1989, année durant laquelle François Carrard prend la tête de l'administration de l'institution olympique, Samaranch propose à Adolf Ogi, devenu chef du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie, d'intégrer le CIO. D'après ce dernier, c'est l'intervention d'Otto Stich, conseiller fédéral socialiste et chef du Département fédéral des finances, qui aurait empêché la réalisation de ce projet¹⁸⁶. Si diverses festivités telles que le 75^e anniversaire de l'installation du siège du CIO à Lausanne, en 1990, en présence d'Adolf Ogi, ou encore la désignation de Lausanne comme Capitale olympique en 1993, permettent de donner l'impression d'une entente toujours cordiale entre les parties, l'ambiance en coulisses est plus contrastée. La nouvelle Taxe sur la valeur ajoutée (TVA), impôt général sur la consommation, est adoptée lors d'une votation populaire le 28 novembre 1993. Dès l'année suivante, pour des raisons fiscales mais surtout administratives, le CIO

¹⁸⁴ AFS, *Lettre du Chancelier de la Confédération au nom du Conseil fédéral*, 18 décembre 1987, E2023A#1998/212#745*.

¹⁸⁵ *L'Impartial*, 27 juin 1988, p. 1.

¹⁸⁶ *Sur ce sujet, voir notamment l'entretien d'Adolf Ogi par Felizitas von Schoenborn suite à sa non-élection au CIO en 2001 et retransmis sur TSR 2 : Adolf Ogi par Felizitas von Schoenborn, « Les grands entretiens », TSR 2, 11 octobre 2000.*

cherche à s'en faire exonérer. Le dossier traîne mais, le 16 septembre 1998, la demande est acceptée par le Conseil fédéral – avec le soutien des conseillers fédéraux Ogi et Cotti – qui estime que « le CIO a aujourd'hui une importance comparable à celle des organisations internationales »¹⁸⁷. Aussitôt, les parlementaires fédéraux socialistes et écologistes s'indignent. Déjà mis sous pression par l'affaire de dopage dite « affaire Festina », le CIO vit désormais une véritable crise suite à de premières révélations sur le scandale de l'attribution des Jeux olympiques de Salt Lake City. Il n'en faut pas moins pour que certains observateurs et une partie de la presse mettent à l'index un Conseil fédéral qui serait pris en étau entre la candidature de Sion pour l'organisation des Jeux olympiques d'hiver 2006 et les demandes du CIO. Acculé, ce dernier renonce à sa demande d'exemption de la TVA. Dans *24 Heures*, le président de la Fédération internationale des sociétés d'aviron et membre suisse du CIO, Denis Oswald, tire à boulets rouges sur le Conseil fédéral, et principalement sur la personne de Kaspar Villiger, chef du Département fédéral des finances : « C'est la fin d'une épopée grotesque dans laquelle nos autorités, nos politiciens, et avec eux la Suisse entière, se sont ridiculisés aux yeux du monde. [...] Mais surtout, personne disposant d'un minimum de sens politique ne comprend que le Conseil fédéral ait choisi le plus mauvais moment pour sortir de sa léthargie, soit lorsque son pays présentait une candidature olympique et que celle-ci entrait dans sa phase finale. Dans ces circonstances, il ne pouvait que créer l'apparence d'un lien suspect entre ces deux éléments. »¹⁸⁸ La défaite de Sion face à Turin dans la course à l'organisation des JO ne fait ensuite qu'augmenter les ressentiments de nombreux Suisses envers le CIO.

Finalement, la décision du Conseil fédéral du 23 juin 1999 sur le statut du CIO est un compromis résultant de ce contexte difficile. Selon le

¹⁸⁷ AFS, *Réponse du Conseil fédéral au postulat d'Agnes Weber, conseillère nationale socialiste, « TVA. Suppression de l'exonération accordée au CIO »*, 30 novembre 1998, en ligne sur la plateforme des publications officielles numérisées : <https://www.amsdruckschriften.bar.admin.ch/>

¹⁸⁸ « "Dans l'affaire CIO et TVA, la Suisse s'est ridiculisée !" », *24 Heures*, 11 mars 1999, p. 3.

spécialiste de droit international Frank Latty, elle « améliore néanmoins le statut du C.I.O. en Suisse de façon sensible »¹⁸⁹ puisque le développement de l'organisation et sa portée mondiale y sont notamment reconnus, qu'elle est soustraite à l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre d'étrangers et que le Musée olympique bénéficie lui aussi d'une exonération de l'impôt fédéral direct. Ce nouveau statut est confirmé une année plus tard, le 1^{er} novembre 2000, dans un accord qui ne crée pas de nouvelles obligations pour la Confédération. L'accord étant par définition bilatéral, la situation du CIO s'en trouve un peu améliorée : il ne s'agit plus d'un acte unilatéral que la Suisse pourrait révoquer en tout temps. Est-ce un accord siège ? D'après Latty, « d'un point de vue formel comme matériel, tout l'indique, à une exception près : l'absence de privilèges et immunités reconnus au Comité ou à ses membres. Et c'est parce que ces "éléments diplomatiques" manquent que la Suisse ne le qualifie pas d'accord de siège. Pour le Conseil fédéral, il s'agit là d'un accord « *sui generis*. »¹⁹⁰ La bataille du CIO pour l'amélioration de son statut en Suisse n'est donc pas encore terminée.

12.3 DES NÉGOCIATIONS AUTOUR DE LA LOI SUR L'ETAT HÔTE À NOS JOURS : VERS UN NOUVEL APAISEMENT

Dans les années suivantes, partiellement satisfait du « simple » accord conclu avec la Confédération, le CIO fait savoir qu'il souhaite un véritable accord de siège visant à renforcer sa position internationale. Pour le faire patienter, la Confédération helvétique lui assure qu'une base légale lui permettant de l'acquérir devrait prochainement voir le jour. Il s'agit de la Loi sur l'Etat hôte (LEH), entrée en vigueur en 2008. Pourtant, lors de l'élaboration du projet de loi, le CIO n'est pas consulté formellement par la Confédération et ce n'est que par l'intermédiaire des autorités

¹⁸⁹ Latty F., *Le Comité International Olympique...*, p. 49.

¹⁹⁰ Latty F., *Le Comité International Olympique...*, p. 52.

vaudoises qu'il reçoit le dossier. Comment expliquer ce manque de communication entre les deux parties ?

Pour le comprendre, il faut reconstituer le climat de tensions existant entre le CIO et la Suisse au début des années 2000, héritier de l'échec de Sion pour l'organisation des Jeux olympiques d'hiver 2006. Du 13 au 16 juillet 2001 se tient à Moscou la 112^e Session du CIO. C'est lors de cette réunion que doit être choisi le successeur de Juan Antonio Samaranch à la présidence du CIO – le Belge Jacques Rogge – ainsi que la ville qui accueillera les JO d'été de 2008 – Pékin –, deux décisions primordiales pour l'avenir du mouvement olympique. Lors de la même Session, la Commission exécutive propose l'élection de sept nouveaux membres. Parmi eux se trouvent le fils du président sortant, Juan Antonio Samaranch Jr, et l'ancien président de la Confédération suisse Adolf Ogi. Si le premier est assez facilement élu, la candidature du second est refusée – 46 voix pour, 59 contre et 4 abstentions, votes blancs ou nuls –, fait passablement rare au sein du cénacle olympique¹⁹¹. Les médias suisses s'indignent et Adolf Ogi, pointant du doigt le rôle des membres suisses du CIO, reconnaît amèrement sa défaite. Il trouve cependant les moyens de prolonger son action au poste de conseiller spécial pour le sport au service du développement et de la paix auprès du secrétaire général de l'ONU Kofi Annan. Cet épisode a pourtant mis le doigt sur une question particulièrement délicate : jusqu'où doit aller le rapprochement entre le CIO et le Conseil fédéral, initié sous la présidence de Samaranch ? Cette question trouvera notamment sa réponse dans l'attitude du nouveau président du CIO, le Belge Jacques Rogge, qui ne souhaite pas cultiver cette entente, a fortiori dans le climat délétère du début des années 2000.

Pourtant, le DFAE poursuit sa collaboration avec le Canton de Vaud dans le but de travailler sur les conditions-cadres d'accueil des fédérations et organisations sportives internationales sur son territoire. En 2003, d'un point de vue suisse, deux départs d'importance sont à souligner au CIO :

¹⁹¹ ACIO, *Procès-verbal de la 112^e Session du CIO à Moscou, 13-16 juillet 2001, digitalisé*, p. 55.

d'une part, le directeur général François Carrard est remplacé par un officier supérieur de l'armée suisse, le Bernois d'origine alsacienne Urs Lacotte ; d'autre part, la directrice lausannoise du Musée olympique et secrétaire générale du CIO Françoise Zweifel quitte son poste après plus de vingt ans passés au sein de l'organisation. Ces changements sont l'occasion de faire le point des relations entre le CIO et la Confédération lors d'une séance à Berne en présence du conseiller fédéral Samuel Schmid, chef du Département de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Le CIO en profite pour faire savoir à ses interlocuteurs que des villes concurrentes cherchent toujours à attirer le siège de l'organisation et qu'une amélioration de son statut juridique pourrait résoudre en partie cette question, lui permettant d'obtenir une reconnaissance plus importante de la part de l'ONU. A ce titre, la nomination en mai 2004 au poste de secrétaire général adjoint des Nations Unies de Nicolas Michel, ancien directeur de la Division du droit international du DFAE et successeur de Krafft, est intéressante pour le CIO. Dans sa quête d'un siège d'observateur à l'ONU, il peut désormais s'appuyer sur cet intermédiaire suisse très bien placé.

Du côté de l'amélioration de son statut, rien ne se passe toutefois vraiment comme prévu. Dans le rapport explicatif du *Projet de loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte*, les fédérations sportives internationales sont mentionnées à diverses reprises, notamment pour rappeler qu'en tant qu'organisations internationales non gouvernementales (OING), elles ne sont pas bénéficiaires de ladite loi, bien qu'« elles occupent en effet une place particulière dans le monde du sport tant dans le sport d'élite que dans la promotion d'activités sportives au sein de la population »¹⁹². Si cette dénomination peut sembler satisfaisante pour nombre de fédérations sportives dont la portée internationale est ainsi reconnue, il n'en est pas de même pour le CIO qui

¹⁹² Rapport explicatif du projet de loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte (loi sur l'Etat hôte, LEH), Département fédéral des affaires étrangères, 11 janvier 2006.

ne bénéficie à ce titre d'aucune spécificité. Suite à la rédaction du projet, une consultation est ensuite lancée auprès des cantons, des partis politiques et d'associations dites « faitières ». Sollicité à ce titre, Swiss Olympic ne répond pas – des tensions entre sa présidence et celle du CIO pourrait l'expliquer –, alors que le CIO n'est pour sa part pas consulté. En ce qui concerne la question des fédérations sportives internationales, deux acteurs se dégagent clairement lors de la consultation : le Parti socialiste, d'une part, qui insiste fortement pour que ces organisations ne bénéficient pas des privilèges prévus par la loi ; le Canton de Vaud, d'autre part, qui, s'interrogeant sur le statut et la nature juridiques des fédérations, constate que « la mention des OING [dans la loi] constitue un progrès sensible et permettra de faciliter l'établissement ou les activités des OING en Suisse »¹⁹³. Quelques mois plus tard, dans le *Rapport de 2006 sur les relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse*, le Conseil fédéral relève qu'une appréciation régionale de la situation est également nécessaire et qu'il « est souhaitable de permettre une plus grande implication du Canton de Vaud dans le développement de la Genève internationale » en raison notamment de la présence d'organisations sportives internationales sur son territoire, envisageant ainsi son intégration au Conseil de fondation de la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI). Toutefois, là encore, le CIO n'est pas directement mentionné.

Les dirigeants du CIO sont inquiets. Leur organisation pourra-t-elle bénéficier des facilités et privilèges prévus par la nouvelle loi ? Dans quelle mesure et à quel titre ? Selon toute vraisemblance, leur seule planche de salut serait d'y prétendre dans la catégorie « autres organismes internationaux ». Mais ils n'obtiendront pas ce statut. D'après la loi, peuvent y prétendre les organisations qui remplissent les critères suivants : entretenir des collaborations étroites avec des organisations intergouvernementales ou des institutions internationales sises en Suisse,

¹⁹³ *Rapport sur les résultats de la consultation concernant le projet de loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte (loi sur l'Etat hôte, LEH), s. d.*

ainsi qu'avec des Etats, pour des tâches qui relèvent habituellement de la compétences de ces organismes ; jouer « un rôle majeur dans un domaine important des relations internationales » et « bénéfici[er] d'une large notoriété sur le plan international » ; que ces privilèges et facilités permettent de contribuer à réaliser les buts de l'organisation¹⁹⁴. Sur cette base, il est légitime de penser que le CIO aurait pu intégrer la catégorie des « autres organismes internationaux ». Il n'en sera toutefois rien, le DFAE préférant négocier avec ses dirigeants sur la base de l'accord de 2000 et privilégiant l'attitude prônée par de plusieurs cantons et associations lors de la phase de consultation, comme sans doute par toute une partie de l'administration fédérale : utiliser cette catégorie avec prudence et retenue afin d'éviter de créer des précédents.

Il semble que l'arrivée de Didier Burkhalter à la tête du DFAE, en 2012, ait permis un renouveau dans ces relations. Son père, René Burkhalter, n'était autre que le président de l'Association olympique suisse (AOS) entre 1997 et 2001. Ainsi, en prévision du centenaire de l'installation du siège du CIO en Suisse (2015), il demande à son administration d'accéder à diverses nouvelles demandes de l'organisation censées prouver sur le plan symbolique l'étroitesse des liens entre les deux parties. Toutefois, un accord de siège n'est toujours pas conclu. C'est également à cette période que débutent les pourparlers entre différents acteurs – notamment le Canton de Vaud, l'Office fédéral du sport et le DFAE – au sujet d'un projet de rapprochement entre les fédérations sportives internationales basées à Lausanne et les organisations internationales sises à Genève¹⁹⁵. Dans le *Message concernant les mesures à mettre en œuvre pour renforcer le rôle de la Suisse comme Etat hôte pour la période 2020 à 2023* du 20 février 2019, les fédérations sportives internationales trouvent ainsi une nouvelle place. Leur rapprochement avec les organisations internationales sises à Genève est mentionné dans le bilan

¹⁹⁴ *Loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte*, 22 juin 2007.

¹⁹⁵ *Entretien avec Cosima Deluermoz, déléguée au sport international au Service de l'éducation physique et du sport du Canton de Vaud, Lausanne, 12 avril 2017.*

2016 à 2018 du quatrième axe de la stratégie, soit « promouvoir les partenariats et mener une action coordonnée »¹⁹⁶.

12.4 CONCLUSION

Difficile pour l'historien de faire connaître en détails l'histoire récente, tant l'embargo sur la consultation des archives des administrations publiques et des organisations privées transforme sa démarche. Toutefois, les entretiens, les documents privés et officiels, ainsi que la lecture de la presse, permettent de produire de premières analyses éclairantes quant aux relations qui unissent le CIO et la Confédération helvétique ces cinquante dernières années. Il faut relever la prudence et l'extrême pondération avec lesquelles le DFAE traite ses relations avec le CIO, ce qui a régulièrement empêché ce dernier d'obtenir les différents statuts qu'il convoitait : être reconnu comme une organisation internationale en 1981, obtenir un accord de siège en 2000 et entrer dans la catégorie des « autres organismes internationaux » dans la LEH de 2007. Ces désillusions s'expliquent notamment par quatre facteurs :

- premièrement, les résistances face au CIO au sein de l'Etat administratif (au DFAE mais également dans d'autres départements) et de l'Etat politique (au Conseil fédéral comme au parlement) qui ont perduré dans le temps ;
- deuxièmement, le retard considérable qu'a pris le DFAE dans la prise en considération du sport dans les relations internationales, tardant à reconnaître tout au long du 20^e siècle son importance croissante dans le système international ;
- troisièmement, la pression mise par les partis de gauche sur les organisations sportives, à l'échelle locale comme nationale, plus largement relayée par les médias depuis la période du scandale de corruption en vue des Jeux olympiques de Salt Lake City, entre la fin des années 1990 et le début des années 2000 ;

¹⁹⁶ *Message concernant les mesures à mettre en œuvre pour renforcer le rôle de la Suisse comme Etat hôte pour la période 2020 à 2023, 20 février 2019.*

- finalement, le pragmatisme très juridique avec lequel est menée la politique extérieure de la Suisse, a fortiori à l'égard des organisations internationales, qui tend à renforcer un certain attentisme politique sur cette question.

Si cette prudence vis-à-vis du CIO, également dû à certains rapports de force au sein même de l'administration fédérale, est une constante au moins depuis les années 1970, la situation a cependant passablement évolué depuis une petite dizaine d'années. L'obtention par le CIO d'un statut d'observateur auprès des Nations Unies (2009) et son intégration au programme de développement des Nations Unies à l'horizon 2030 (2015), qui lui donnent encore plus d'importance sur la scène internationale, n'y sont pas étrangers.