

LES ORGANISATIONS CONFESSIONNELLES INTERNATIONALES

Nicolas HAUPAIS

Professeur à l'Université d'Orléans

La logique des grandes religions monothéistes est profondément différente de celle des États. Elles ont une vocation transnationale qui implique qu'elles s'adressent non à des nationaux, mais à des fidèles, qui se trouvent être en même temps des nationaux d'un État. Se pose donc la question des institutions qui seront susceptibles d'atteindre les fidèles par-delà les frontières. L'objet de la présente contribution est de tenter de cerner les organisations incluant une dimension religieuse, confessionnelle, exclusive ou très marquée. Il s'agit également de déterminer comment la question du religieux s'articule avec l'État ou des groupements d'États.

Évoquer la catégorie des « *organisations confessionnelles internationales* » peut évidemment surprendre car elle n'est pas couramment usitée¹. Il convient donc de dire un mot de ce qu'elle recouvre. Ce sont certainement les développements de G. Scelle qui sont les plus proches, ici, de ce que nous voudrions tenter d'interroger. Dans son *Précis de droit des gens*², G. Scelle développe assez longuement ce qu'il appelle « *le phénomène social extra-étatique* » et se concentre très largement sur la question de l'organisation de la religion puisque les (seuls) exemples de ce phénomène sont le Saint-Siège et le Foyer national juif. Plusieurs éléments le caractérisent et permettent de le qualifier : tout d'abord, sa raison d'être réside dans « *une solidarité par similitudes* » et non une solidarité « *générale* » comme celle à l'œuvre dans l'État, ce qui signifie que c'est une préoccupation spéciale qui fonde la solidarité des membres de la société, raison d'être de la naissance d'une organisation (celle-ci étant la traduction organique de la société, lui permettant d'agir). Ensuite, le phénomène extra-étatique se caractérise par son indifférence par rapport aux États : « *Les groupements sont gérés non pas par la collaboration des gouvernants ou agents des États auxquels ressortissent les individus membres, mais par des gouvernements et agents qui trouvent leur origine et leur investiture dans la société extra-étatique*

¹ Cette catégorie apparaît inconnue, d'après nos recherches, dans les études de droit international. Certains auteurs mentionnent cependant des catégories proches. Par exemple, J. Verhoeven évoque des « *ordres confessionnels* » ou « *entités confessionnelles* » (VERHOEVEN J., *Droit international public*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 2000, sp. pp. 266-270) pour évoquer le Saint-Siège et l'Ordre de Malte.

² SCELLE G., *Précis de droit des gens*, Paris, Sirey, vol. I (réimp. Dalloz, 2008), 1932, sp. pp. 288-312.

NICOLAS HAUPAIS

elle-même »³. Enfin c'est la spécialité des buts que les organisations en cause poursuivent qui distingue le phénomène extra-étatique du phénomène étatique : « [...] *On peut fort bien imaginer une organisation extra-étatique fonctionnant sur l'ensemble de la planète sans se préoccuper de tracer les frontières de son action ou d'assigner à ses agents des circonscriptions territoriales permanentes* »⁴.

Le modèle que nous proposons d'étudier est sensiblement différent de celui de G. Scelle. Il ne s'agit d'ailleurs pas de le critiquer car il est opérant pour « penser » des organisations telles que le Saint-Siège, prototype même de la catégorie. Ce que l'on voudrait faire ici, ce n'est pas s'interroger sur le phénomène extra-étatique, mais sur la spécialité qui en constitue, d'après Scelle, un élément essentiel : le religieux. Or, ce que Scelle ne pouvait anticiper en 1932, c'est que le religieux prend aujourd'hui des canaux qui peuvent être de l'ordre de l'interétatique, comme le montre l'Organisation de la Coopération islamique (OCI, ex-Organisation de la Conférence islamique). Les « *organisations confessionnelles internationales* » sont donc différentes de ce que Scelle décrit ; il existe certes des éléments communs, mais ils ne sont que partiels. Leur définition ne peut donc être que minimale.

Nous retiendrons deux éléments pour les qualifier.

Tout d'abord, les organisations confessionnelles internationales ont une nature « internationale ». Ce terme est déjà porteur de redoutables ambiguïtés. Il est même difficile de déterminer si c'est le mieux adapté, en ce qu'il semble renvoyer, dans le champ des relations internationales, à une dimension interétatique qui est parfois absente. Le remplacer par un autre (transnational, supranational) ne semble pas pour autant dissiper les difficultés. L'élément international renvoie en effet à deux réalités distinctes. En premier lieu, les institutions en cause appréhendent des sujets bien au-delà d'un seul État et parfois de manière totalement indépendante de toute question de nationalité, dans le but de régir un aspect de la vie des individus, celui de la vie religieuse. En second lieu, l'aspect international peut consister dans de « l'interétatique » au sens classique du terme, en ce que le champ d'intervention de l'organisation « confessionnelle » est lié à une habilitation donnée par des États dans le but de gérer des intérêts communs.

L'autre élément est évidemment l'aspect « confessionnel ». Qu'elles soient qualifiées de « sainte », « islamique », ou « juive », les organisations sur lesquelles nous nous appuyons ont un point commun, la référence à une dimension religieuse extrêmement marquée. Cela n'implique d'ailleurs pas nécessairement que leur activité soit intégralement, ni même principalement,

³ *Idem* p. 288.

⁴ *Idem* p. 289.

LE FAIT RELIGIEUX DANS LA CONSTRUCTION DE L'ETAT

orientée vers ce qui semble relever du religieux : l'organisation des cultes et d'une hiérarchie, la définition et la préservation du dogme ou encore la sanction des atteintes à ce dernier. Cette dimension existe, mais elle n'est pas seule présente. Et on le verra, la mention du terme « confessionnel » est parfois problématique.

Si l'on tente de dresser une rapide typologie des organisations définies par leur spécialité religieuse ou par l'intégration d'un élément religieux explicitement assumé, que trouve-t-on ? Une organisation dont on ne peut mieux faire que de la qualifier de *sui generis* : le Saint-Siège. Doté de la personnalité internationale, du droit de légation, il est partie à de nombreuses conventions internationales, telles la Convention de Vienne sur le droit des traités ou encore des Conventions sur la prohibition de certains armements, est membre de l'OSCE et bénéficie d'un statut d'observateur aux Nations unies. On y trouve des structures privées, telles le Congrès juif mondial qui, pourtant, participe au dialogue interreligieux sur un pied d'égalité avec le Saint-Siège et qui négocie avec des États, par exemple dans le cadre des restitutions des biens spoliés aux juifs pendant la guerre. On y trouve des organisations internationales au sens le plus classique du terme, fondées sur un acte constitutif des plus classiques, mais dont la condition d'admission ne l'est pas : ainsi, l'Organisation de la Coopération (ex-Conférence) islamique est ouverte aux États islamiques... On y trouve également des confréries, dont le statut juridique est relativement flou, des « ordres », comme l'Ordre de Malte qui se présente d'ailleurs comme une entité « souveraine » et entretenant avec une cinquantaine d'États des « relations diplomatiques ». On y trouve des banques, telles la Banque islamique de développement, créée à Djeddah en 1973 par la Conférence des ministres des finances des États musulmans et des fonds, comme le Fonds de solidarité islamique de développement (FSID), adossé à la banque précédemment citée. On y trouverait aussi, à l'extrême limite, des organisations, des nébuleuses, combattues avec les armes du droit international et fondées sur une allégeance religieuse : Al-Qaida ou l'État islamique en constituerait le prototype. Même si l'on exclut ces dernières de l'analyse, la notion d'organisation internationale confessionnelle renvoie donc à des institutions dont les logiques sont différentes. On peut remarquer que certaines sont officiellement destinées à organiser une communauté religieuse, d'autres sont plus neutres, *a priori*, sur le plan religieux mais l'appartenance y est liée à une qualité religieuse.

Deux questions seront particulièrement envisagées ici, faute de pouvoir les aborder dans leur intégralité. Quels sont les principaux modèles d'organisation des grandes religions monothéistes appelés à « dialoguer » avec les États ou à en être les instruments, sachant que certaines religions refusent l'organisation universelle, comme c'est le cas du protestantisme ?

NICOLAS HAUPAIS

Nous nous limiterons aux organisations qui ont incontestablement la personnalité internationale, ce qui restreint l'analyse à une organisation internationale *stricto sensu* (OCI) et au Saint-Siège⁵. Ce concept de personnalité internationale est important parce qu'il implique une «reconnaissance» par les États. La seconde question, et qui sous-tend le propos, est de déterminer quelles sont les raisons qui justifient l'émergence d'un modèle plutôt qu'un autre. L'hypothèse est assez simple : c'est la perception de la place que le divin accorde au politique qui détermine les rapports entre religions et États, rapports qui sont paradoxalement arrêtés juridiquement par les États eux-mêmes. En conséquence, lorsque ces derniers deviennent conflictuels la définition du rôle spécifique d'une organisation à vocation religieuse dépend en définitive de ce que les États veulent bien concéder. C'est ainsi que l'émergence de l'État moderne à la charnière des XIII-XVI^{ème} siècle et la profonde crise ouverte au XIX^{ème} siècle par le positivisme et le républicanisme d'un côté, l'unification italienne de l'autre, ont obligé le catholicisme à élaborer des doctrines spécifiques pour y répondre et s'intégrer dans un monde dont l'Église était potentiellement absente, celui d'une société d'États souverains.

Nous allons donc explorer ces différents modèles, autour du Saint-Siège et de l'OCI. Après une brève présentation de leurs caractéristiques, on se concentrera sur la question des rapports entre droit divin et droit étatique, en particulier dans le cadre de l'OCI, le Saint-Siège s'inscrivant, théoriquement, dans un système de séparation.

I. LA DIVERSITÉ DES MODÈLES :

LA « CONSTRUCTION »

DES ORGANISATIONS CONFESIONNELLES INTERNATIONALES

La construction des organisations confessionnelles, leurs structures actuelles suivent indiscutablement la construction de l'État. Dessiner leur façon d'être, c'est dessiner en creux la société des États dans laquelle elles s'insèrent. A ce titre, l'organisation du catholicisme (A) et celle des États musulmans (B) est fondée sur des principes radicalement différents.

⁵ La délimitation des sujets de droit bénéficiant de la personnalité juridique internationale que nous opérons pourrait être jugée arbitraire et beaucoup trop restreinte, en particulier au regard de l'exclusion à laquelle nous procédons de l'Ordre de Malte dont le statut juridique est particulièrement complexe et ambigu. V. sur ce point : VERHOEVEN J. *op. cit.* pp. 269-270. Malgré quelques privilèges octroyés par quelques États, il est difficile de voir dans la « souveraineté » de l'Ordre de Malte quelque chose d'assimilable à la reconnaissance dont le Saint-Siège est l'objet de manière très répandue dans la société internationale. Sur l'Ordre de Malte, v. GALIMARD FLAVIGNY B., *Histoire de l'Ordre de Malte*, Paris, Perrin, 2006.