

La présidentialisation de la politique étrangère et de défense dans les régimes parlementaires européens. Etude comparée (France, Finlande, Lituanie, Roumanie)

(Geoffroy Herzog – Docteur en droit public de l’Université de Montpellier, qualifié aux fonctions de maître de conférences ; Enseignant contractuel à l’Université de La Rochelle)

Dans les régimes parlementaires européens, le bicéphalisme du pouvoir exécutif implique que les présidents et les gouvernements possèdent une compétence conjointe dans un certain nombre de domaines. Un tel partage se rencontre notamment dans les questions relevant de la politique étrangère et de défense. Il implique que la collaboration entre les deux têtes du pouvoir exécutif est indispensable car, lorsqu’il est question de la prise de décision dans les matières diplomatique ou militaire, « l’objectif est de parvenir à un consensus, de parler d’une seule voix vis-à-vis des autres pays et des organisations internationales »¹. Ainsi, « les premiers ministres et les présidents peuvent s’engager dans des querelles âpres sur des questions intérieures mais dans la politique étrangère et de sécurité, ils se comportent pour la plupart comme des « hommes d’État », acceptant les compromis au nom de l’intérêt national »².

Une telle situation se retrouve notamment en France, en Finlande, en Lituanie et en Roumanie. Les constitutions finlandaises et lituaniennes prévoient explicitement une obligation de collaboration entre le Président et le Gouvernement en matière de politique étrangère. La première dispose effectivement que « le Président de la République, en collaboration avec le Gouvernement, dirige la politique étrangère de la Finlande »³, tandis que la seconde indique que le Président « règle les principales questions de politique étrangère et, de concert avec le Gouvernement, met en œuvre la politique étrangère »⁴. Plus largement, le partage des compétences entre présidents et gouvernements se remarque par l’attribution de prérogatives spécifiques à chacune des deux institutions. Les présidents possèdent le plus souvent un pouvoir de signature et/ou de ratification des traités internationaux⁵, ainsi qu’une compétence de réception, d’accréditation et de renvoi des chefs de missions diplomatiques⁶. Cependant, l’exercice de ces prérogatives est dépendant des interventions gouvernementales dans la politique étrangère, les cabinets étant le plus souvent chargés de la mettre en œuvre, voire de la concevoir⁷.

La collaboration entre les deux têtes du pouvoir exécutif est également prévue dans le domaine militaire. Leur compétence conjointe se remarque lorsqu’il est question de la direction de l’armée. L’ensemble des constitutions étudiées attribue au Président de la République la

¹ « The goal is to achieve consensus, to speak with one voice vis-à-vis other countries and international organizations », T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, Londres, Palgrave Macmillan, 2020, p. 145. Sauf indication contraire, nous traduisons.

² « Prime ministers and presidents may engage in bitter quarrels about domestic matters, but in foreign and security policy they behave for the most part like “statesmen”, accepting compromise in the name of national interest », *Ibid.*, p. 145.

³ Article 93, alinéa 1^{er} de la Constitution de la Finlande du 1^{er} mars 2000.

⁴ Article 84 § 1 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.

⁵ Article 52 de la Constitution de la FRANCE du 4 octobre 1958 ; Article 84 § 2 de la Constitution de la LITUANIE du 25 octobre 1992 ; Article 91, alinéa 1^{er} de la Constitution de la ROUMANIE du 8 décembre 1991.

⁶ Article 15 de la Constitution de la FRANCE du 4 octobre 1958 ; Article 126, alinéa 2 de la Constitution de la FINLANDE du 1^{er} mars 2000 ; Article 84 § 3 de la Constitution de la LITUANIE du 25 octobre 1992 ; Article 91, alinéas 2 et 3 de la Constitution de la ROUMANIE du 8 décembre 1991.

⁷ Article 20 de la Constitution de la FRANCE du 4 octobre 1958 ; Article 93, alinéa 1^{er} et alinéa 2 de la Constitution de la FINLANDE du 1^{er} mars 2000 ; Articles 84 § 1 et 94 § 6 de la Constitution de la LITUANIE du 25 octobre 1992 ; Article 102, alinéa 1^{er} de la Constitution de la ROUMANIE du 8 décembre 1991.

fonction de « chef des armées » sous des appellations différentes⁸. Il s'agit d'une tradition républicaine « essentielle sur le plan démocratique mais vague dans son contenu » dont l'objet premier est « de rappeler la primauté du pouvoir politique sur l'institution militaire »⁹. Le rôle de « chef des armées » est effectivement ambigu, notamment lorsque la participation du Gouvernement est prévue. La difficulté est alors de savoir qui exerce réellement la responsabilité de la défense nationale puisque dans de nombreux « régimes politiques français ou étrangers actuels ou passés, le chef des armées et le responsable de la défense nationale se font face [...], ce qui invite à les distinguer »¹⁰. A ce titre, les constitutions française, finlandaise, lituanienne et roumaine ont toutes instauré un partage de compétences entre le chef de l'Etat et le Gouvernement¹¹.

Cette répartition constitutionnelle des compétences diplomatiques et militaires implique qu'une collaboration est susceptible de se mettre en place entre présidents et gouvernements afin de les exercer concrètement. Il ne s'agit toutefois pas d'une situation propre à la France, à la Finlande, à la Lituanie et à la Roumanie. La plupart des régimes parlementaires européens connaissent une situation similaire. En revanche, ces quatre Etats se distinguent par la manière dont se passe cette collaboration. Dans la majorité des régimes parlementaires, ces politiques sont en réalité déterminées et conduites par le Cabinet. Comme le chef du Gouvernement est l'organe prédominant au sein du pouvoir exécutif, son contrôle de la politique interne de l'Etat se reflète au niveau extérieur. A l'inverse, la France, la Finlande, la Lituanie et la Roumanie connaissent une présidentialisation de la politique étrangère et de défense. Les chefs d'Etat sont parvenus à rehausser leur rôle de façon significative, à tel point que la prise de décision en matière de politique étrangère et de défense quitte la sphère gouvernementale pour faire l'objet d'une action coordonnée entre les présidents et les gouvernements, voire se fasse sous l'égide du seul chef de l'Etat.

Aucun de ces régimes parlementaires n'avait pourtant attribué un rôle aussi important au Président. En FRANCE, si le Président s'est vu confier un rôle ambigu « d'arbitrage », c'est la pratique qui le conduit, grâce au fait majoritaire, à subordonner le Gouvernement dont il devient le chef réel, y compris pour la politique étrangère et de défense. Dans le même sens, en FINLANDE et en LITUANIE, l'obligation du Président de collaborer avec le Cabinet n'a pas été envisagée comme le moyen d'établir sa prééminence car la direction de la politique générale est attribuée au Premier ministre¹². En ROUMANIE, enfin, le Président est envisagé comme un régulateur dépourvu de compétences décisionnelles mais des circonstances politiques favorables ont conduit certains présidents à exercer une influence plus forte que prévu sur l'exercice de la fonction gouvernementale intérieure et extérieure¹³.

Ce phénomène de présidentialisation repose sur des ressorts assez proches dans les différents Etats. En plus de s'appuyer sur les dispositions de leurs constitutions nationales, c'est

⁸ Article 15 de la Constitution de la FRANCE du 4 octobre 1958 ; Article 128 de la Constitution de la FINLANDE du 1^{er} mars 2000 ; Article 140, alinéa 2 de la Constitution de la LITUANIE du 25 octobre 1992 ; Article 92, alinéa 1^{er} de la Constitution de la ROUMANIE du 8 décembre 1991.

⁹ F. FRISON-ROCHE, « Les pouvoirs « périphériques » des présidents d'Europe postcommuniste : symboles ou pouvoirs réels ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, n°39, 2008, p. 12.

¹⁰ L. SPONCHIADO, « Le chef des armées et le responsable de la défense nationale », in M. VERPEAUX, B. MATHIEU (dir.), *Les compétences en matière de défense sous la Ve République*, Paris, Dalloz, 2016, p. 27-28.

¹¹ Articles 20, alinéa 2, 21, alinéa 1^{er} et 35, alinéa 2 de la Constitution de la FRANCE du 4 octobre 1958 ; Articles 128 et 129 de la Constitution de la FINLANDE du 1^{er} mars 2000 ; Article 140 de la Constitution de la LITUANIE du 25 octobre 1992 ; Article 102, alinéa 1^{er} de la Constitution de la ROUMANIE du 8 décembre 1991.

¹² H. PALOHEIMO, « The Rising Power of the Prime Minister in Finland », *Scandinavian Political Studies*, Vol. 26, No. 3, 2003, p. 219-243 ; A. KRUPAVICIUS, « Lithuania's President : A Formal and Informal Power », in V. HLOUSEK (dir.), *President above Parties ? Presidents in Central and Eastern Europe. Their Formal Competencies and Informal Power*, Brno, Masaryk University Press, 2013, p. 205-232.

¹³ E. S. TANASESCU, « Le Président de la Roumanie ou le glissement d'un régime politique », *Revue d'Etudes Politiques et Constitutionnelles Est-Européennes*, n°1, 2008, p. 41-42.

par la pratique que les présidents français, finlandais, lituaniens et roumains sont parvenus à rehausser leur influence. La présidentialisation se fonde sur des mécanismes institutionnalisés et sur des moyens informels qui permettent aux présidents d'imposer leurs décisions au Gouvernement (I). Il apparaît alors que la présidentialisation de la politique étrangère et de défense n'est pas sans effet sur la séparation des pouvoirs puisqu'elle est susceptible de remettre en cause l'équilibre institutionnel instauré par la Constitution en étendant, parfois très largement, l'influence des présidents au détriment des compétences gouvernementales et parlementaires (II).

I- Les voies multiples de la présidentialisation de la politique étrangère et de défense

Lorsque les présidents et les gouvernements doivent agir en commun dans une politique particulière, un certain nombre de mécanismes de coordination, formels (A) ou informels (B), peuvent être mis en œuvre. C'est par leur instrumentalisation que les présidents sont parvenus à rehausser leur rôle dans la politique étrangère et de défense.

A- Des moyens formels de présidentialisation

La présence de mécanismes de coordination est essentielle pour assurer le bon fonctionnement du pouvoir exécutif. Ils permettent d'encadrer l'action des présidents et des gouvernements, limitant ainsi le risque de voir apparaître des conflits institutionnels. A cet égard, comme les questions de politique étrangère et de défense nécessitent une coopération renforcée entre les deux têtes du pouvoir exécutif, des mécanismes institutionnels particuliers ont été instaurés en France, en Finlande, en Lituanie et en Roumanie afin de la faciliter. Cette coordination est d'abord susceptible de passer par des instruments formels dont l'organisation est régie par des textes législatifs ou constitutionnels. Il s'agit d'outils importants pour les présidents car ils constituent une source précieuse d'informations. Ils leur permettent aussi d'exercer une influence sur le processus décisionnel. Deux sortes de mécanismes peuvent ainsi être mis en avant : les comités ministériels et les organes de conseil¹⁴.

Les comités ministériels réunissent un certain nombre de ministres, souvent issus des différentes composantes de la majorité parlementaire, afin qu'ils échangent et prennent des décisions dans une politique particulière. Lorsque le Président et le Gouvernement possèdent des compétences en commun dans certaines matières, comme la politique étrangère et de défense, ces comités permettent de réunir les deux têtes du pouvoir exécutif afin que chacune soit informée et puisse faire valoir ses positions avant qu'une décision ne soit prise¹⁵.

Les comités ministériels constituent l'outil de coordination privilégié en FINLANDE. La codirection s'y exerce principalement au travers du Comité ministériel sur la politique étrangère et de sécurité. Ses réunions sont présidées par le chef de l'Etat. Cela résulte d'un consensus établi par la Présidente Halonen et le Premier ministre Lipponen, qui a été respecté par leurs successeurs, dans la mesure où c'est normalement le chef du Gouvernement qui doit assurer cette fonction. De plus, le Comité ne se réunit jamais sans la présence du Président de la République alors que, formellement, ce dernier n'en est pas membre¹⁶. Son fonctionnement se rapproche de celui des conseils de sécurité national puisqu'il joue un rôle central dans la détermination de la politique étrangère et couvre des questions relatives à la défense nationale et à la planification de la sécurité. La différence principale est que les militaires ne sont pas

¹⁴ T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, op. cit., p. 37.

¹⁵ *Ibid.*, p. 38.

¹⁶ *Ibid.*, p. 83-85.

présents. Durant la présidence de Sauli Niinistö (depuis 2012), ce dernier a dominé les débats du Comité et s'est forgé une place de premier plan dans les affaires étrangères mais dans l'ensemble, « malgré des conflits occasionnels entre le Président et le Cabinet, la codirection générale de la politique étrangère a plutôt bien fonctionné »¹⁷, les décisions étant prises formellement par le Gouvernement et étant déterminées sur le fond au sein du Comité¹⁸.

Les organes de conseil se rapprochent des comités ministériels dans la mesure où ils favorisent la réunion du Président, du chef du Gouvernement et des ministres compétents dans une thématique particulière. Ils se rencontrent principalement en matière de défense et de sécurité nationale où ils permettent d'établir une définition et une planification communes de la stratégie militaire de l'Etat¹⁹. On les retrouve en France, en Lituanie et en Roumanie par l'intermédiaire du Conseil de défense et de sécurité nationale, du Conseil de la défense nationale et du Conseil suprême de défense du pays.

Le rôle et la composition de ces organes sont relativement proches. En FRANCE, le Conseil de défense et de sécurité nationale a pour mission de définir « les orientations en matière de programmation militaire, de dissuasion, de conduite des opérations extérieures, de planification des réponses aux crises majeures, de renseignement, de sécurité économique et énergétique, de programmation de sécurité intérieure concourant à la sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme »²⁰. Il s'agit d'un organe collégial présidé par le chef de l'Etat mais au sein duquel se trouvent le Premier ministre et un certain nombre de ministres²¹. En LITUANIE, le Conseil de la défense nationale est l'organe au sein duquel « les principales questions relatives à la défense nationale sont examinées et coordonnées »²². Présidé par le chef de l'Etat, il se compose du Premier ministre, du ministre de la Défense, du Président du Parlement (le *Seimas*) et du commandant en chef de l'armée. Il s'agit de l'organe le plus important pour coordonner et prendre des décisions en matière de défense et de sécurité. Enfin, en ROUMANIE, le Conseil suprême de défense du pays organise et coordonne de manière unitaire les activités de défense et de sécurité nationales, participe au maintien de la sécurité internationale et de la défense collective dans les systèmes d'alliance militaire, ainsi qu'aux actions de maintien ou de rétablissement de la paix²³. Il se compose du Président, du Premier ministre, de ministres et de militaires.

Ces conseils constituent un instrument privilégié de la présidentialisation des questions militaires. En FRANCE, le Conseil de défense et de sécurité nationale contribue effectivement « à accentuer l'ascendant décisionnel du président de la République »²⁴ car son fonctionnement dépend organiquement du chef de l'Etat et conduit « à une captation des décisions gouvernementales [...] et [...] à un affaiblissement du contrôle parlementaire »²⁵. En LITUANIE, le Conseil de la défense nationale se trouve « sous le contrôle très ferme du Président, en particulier ces dernières années durant la présidence de Grybauskaitė »²⁶. C'est

¹⁷ « Despite occasional conflicts between the president and the cabinet, overall foreign policy co-leadership has functioned rather smoothly », T. RAUNIO, « Refusing to be Sidelined: The Engagement of the Finnish *Eduskunta* in Foreign Affairs », *Scandinavian Political Studies*, Vol. 39, no. 4, 2016, p. 318.

¹⁸ J. HUSA, *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2011, p. 113.

¹⁹ T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit.*, p. 39.

²⁰ Article R1122-1 du Code de la défense.

²¹ Article R1122-2 du Code de la défense.

²² Article 140 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.

²³ Article 119 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.

²⁴ T. DESMOULINS, « La formalisation du présidentialisme sous la Cinquième République : le Conseil de défense et de sécurité nationale », *Jus Politicum*, n° 25, janvier 2021, p. 236.

²⁵ *Ibid.*, p. 245.

²⁶ « Very firmly under the control of the president, particularly in recent years during the presidency of Grybauskaitė », T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit.*, p. 136.

effectivement le chef de l'Etat qui décide de le réunir et des sujets à traiter. L'importance du Conseil, et celle du Président, s'est considérablement accrue après l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014²⁷. Dans le même sens, en ROUMANIE, le Président joue un rôle important dans le fonctionnement du Conseil suprême de défense du pays puisque c'est lui qui le convoque librement et le préside. Le Premier ministre y possède toutefois une certaine influence car il en assure la vice-présidence, est consulté pour la détermination de l'ordre du jour du Conseil et met en œuvre les décisions adoptées²⁸.

La présidentialisation de la politique étrangère et de défense est donc susceptible de se faire par l'intermédiaire de mécanismes institutionnalisés. Elle peut aussi passer des moyens informels.

B- Des moyens informels de présidentialisation

La présidentialisation de la politique étrangère et de défense est également susceptible de passer par des instruments à la formalisation plus limitée. Parmi ces instruments, il est d'abord possible de mettre en avant les rencontres bilatérales entre le Président et le chef du Gouvernement. Ces entretiens sont des moyens importants de coordination. De manière générale, des discussions régulières leur permettent d'en apprendre plus sur les personnalités, les préférences et la manière de négocier de chacun. Pour être efficaces, ces rencontres doivent avoir lieu avant que le Président n'échange avec le Gouvernement. Appliquées aux domaines diplomatiques et militaires, ces entrevues permettent d'établir une coordination entre le Président et le chef du Gouvernement pour que l'Etat ne parle que d'une seule voix. Il est ainsi possible de discuter en privé de questions potentiellement sensibles et de trouver un compromis afin d'éviter un conflit à l'intérieur du pouvoir exécutif²⁹. Les échanges bilatéraux peuvent être considérés comme informels dans la mesure où ils ne sont pas régis par un texte juridique particulier mais dépendent essentiellement de la pratique.

C'est en France et en Finlande que la coordination par des discussions bilatérales est la plus régulière et la plus institutionnalisée. En FRANCE, le chef de l'Etat a des entrevues plusieurs fois par mois avec le Premier ministre, le plus souvent afin de préparer le Conseil des ministres. Dans le même sens, en FINLANDE le Président rencontre le Premier ministre tous les vendredis. Ces réunions sont courtes – une trentaine de minutes – et permettent d'identifier et résoudre les désaccords avant les réunions du Conseil des ministres ou du Comité ministériel sur la politique étrangère et de sécurité. Si elles ne sont régies par aucun texte, leur légitimité et leur nécessité ne sont pas contestées. Il est également possible de relever que le Président finlandais rencontre régulièrement le ministre des Affaires étrangères. L'article 93 de la Constitution prévoit effectivement que « la communication à d'autres États et organisations internationales des prises de position d'importance, en matière de politique étrangère, est à la charge du ministre dont relève la politique étrangère », ce qui implique qu'une coordination minimale avec le chef de l'Etat est nécessaire³⁰.

A l'inverse, en LITUANIE et en ROUMANIE, les réunions bilatérales sont moins institutionnalisées et moins fréquentes. La tenue de ces rencontres dépend beaucoup du contexte politique et de la volonté des présidents. Dans le premier Etat, la légitimité des discussions bilatérales n'est pas contestée mais il arrive que des présidents refusent d'échanger avec le

²⁷ D. SLEYKS, « Defense Politics and Reshaping of the Lithuanian Semi-Presidential Regime », Paper presented at the ECPR General Conference, Hamburg, 2018, p. 9-11.

²⁸ M. C. APOSTOLACHE, « The Prime Minister and the Supreme Council of National Defence », *Journal of Law and Administrative Sciences*, 6/2016, p. 54-55.

²⁹ T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, op. cit., p. 38.

³⁰ *Ibid.*, p. 81-82.

Premier ministre pendant une période plus ou moins longue. C'est ainsi qu'en 2016 la Présidente Grybauskaitė rencontrait le chef du Gouvernement de manière hebdomadaire avant de mettre un terme à la régularité de ces réunions pendant six mois³¹. Dans le second Etat, des chefs d'Etat et de Gouvernement proches du point de vue politique échangeront plus régulièrement, tandis que des acteurs en conflit auront plus de difficultés à coopérer. Les périodes de cohabitation génèrent effectivement des tensions très fortes à l'intérieur du pouvoir exécutif qui ont souvent pour effet d'entraver le bon fonctionnement des institutions³².

La présidentialisation de la politique étrangère et de défense peut également être le résultat d'une intervention du juge constitutionnel. Cette situation s'est rencontrée en ROUMANIE. Saisie d'un conflit juridique de nature constitutionnelle qui opposait le Président Traian Basescu au Gouvernement de Victor Ponta, la Cour a affirmé la compétence du Président de la Roumanie pour participer aux réunions du Conseil européen³³. S'appuyant notamment sur les articles 80 et 102 de la Constitution³⁴, elle considère qu'il s'agit d'une attribution exclusive qu'il peut déléguer expressément au Premier ministre³⁵. Ces deux articles, conjugués à l'élection présidentielle directe, la conduisent à estimer que le Président représente l'Etat, ce qui, en matière de politique étrangère, signifierait qu'il conduit et engage le pays, alors que le Premier ministre se contenterait de mettre en œuvre la politique décidée par le chef de l'Etat³⁶. La solution dégagée ne se limite toutefois pas aux questions relatives à l'Union européenne mais « s'applique, de manière générale, à la fonction de représentation de la Roumanie sur la scène internationale »³⁷, renforçant ainsi assez largement le rôle du chef de l'Etat. En pratique, la compétence de représenter la Roumanie au Conseil européen n'a été déléguée qu'à deux reprises depuis sa reconnaissance³⁸.

Enfin, l'influence informelle des présidents peut se développer grâce aux services administratifs dont ils disposent. Il est effectivement nécessaire que les services rattachés à la présidence de la République et au Gouvernement se coordonnent afin de faciliter la collaboration à l'intérieur du pouvoir exécutif³⁹. Particulièrement développée dans la politique étrangère et de défense, cette coopération permet au chef de l'Etat de peser davantage sur le processus décisionnel. Son influence réelle dépend toutefois du budget et du personnel à sa disposition. Plus ceux-ci seront importants, plus il lui sera aisé de s'impliquer dans prise de décision. Le Président français, avec son budget conséquent et l'assistance du puissant secrétaire général de la présidence de la République, semble ainsi mieux armé que ses homologues européens, comme le Président de la LITUANIE, où Vaidotas A. Vaicaitis souligne justement que l'influence du chef de l'Etat peut être limitée car les ministères des Affaires

³¹ *Ibid.*, p. 82.

³² B. SELEJAN-GUTAN, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2016, p. 116-117.

³³ Romanian Constitutional Court, Decision no. 683/2012.

³⁴ L'article 80, alinéa 1^{er} de la Constitution dispose que « le Président de la Roumanie représente l'État roumain et il est le garant de l'indépendance nationale, de l'unité et de l'intégrité territoriale du pays », tandis que l'article 102, alinéa 1^{er} prévoit que « le Gouvernement, conformément à son programme de gouvernement accepté par le Parlement, assure la mise en œuvre de la politique intérieure et extérieure du pays et il exerce la direction générale de l'administration publique ».

³⁵ Romanian Constitutional Court, Decision no. 683/2012.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ G. A. RUSU, « La justice constitutionnelle au renfort de l'institution présidentielle : l'exemple roumain », *RDP*, 2015, n°3, p. 707.

³⁸ T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit.*, p. 144.

³⁹ *Ibid.*, p. 39.

étrangères et de la Défense dispose d'un personnel plus important et de nombreux départements pour mettre en œuvre la politique de l'Etat⁴⁰.

Les instruments formels et informels qui permettent aux présidents français, finlandais, lituanien et roumain de se coordonner avec leurs gouvernements les amènent donc à jouer un rôle important dans la politique étrangère et de défense. Cela n'est cependant pas sans conséquence pour le fonctionnement de leurs régimes parlementaires respectifs.

II- La remise en cause de l'équilibre institutionnel par la présidentialisation de la politique étrangère et de défense

Si la présidentialisation de la politique étrangère et de défense a pour effet de bouleverser le rôle du Gouvernement (A) et du Parlement (B) en la matière, ses conséquences concrètes connaissent des variations en fonction des régimes.

A- L'absorption présidentielle des compétences gouvernementales

La présidentialisation de la politique étrangère et de défense conduit à l'affaiblissement du rôle du Gouvernement dans ces matières. Le chef de l'Etat prend effectivement le contrôle de certaines de ses prérogatives. Cette diminution ne se manifeste toutefois pas de la même manière en France, en Finlande, en Lituanie et en Roumanie.

En FRANCE, le renforcement du rôle du Président de la République conduit à la subordination complète du Premier ministre et du Gouvernement. La prise de décision est centralisée entre les mains du chef de l'Etat. Cette situation semble logique dans la mesure où il exerce la direction politique en général. C'est ainsi que « l'évolution de la répartition des compétences en matière de défense, contrairement au texte constitutionnel, est marquée par une présidentialisation manifeste »⁴¹. La Constitution organisait, à l'origine, la prééminence du Gouvernement en lui attribuant des compétences importantes. L'organisation de la défense nationale lui était confiée. Cependant, une « captation présidentielle des compétences en matière de défense » est rapidement apparue⁴². Elle se manifeste notamment au travers du fonctionnement des différents conseils dont le chef de l'Etat assure la présidence comme le Conseil de défense et de sécurité nationale, le Conseil national du renseignement⁴³ ou encore le Conseil des armements nucléaires⁴⁴. Alors qu'ils devraient être des lieux de discussion, ils sont en réalité conduits à capter le pouvoir réglementaire qui relève normalement du Premier ministre et du Conseil des ministres. Ces derniers sont supplantés par ces différents conseils puisque « le centre de gravité de nombreuses décisions [...] s'est déplacé en dehors de l'enceinte prévue par les textes [...] et ne laisse au Conseil des ministres qu'un rôle formel, réduit à l'enregistrement d'actes prédéterminés »⁴⁵. Cette hiérarchisation des organes de conseil

⁴⁰ V. A. VAICATIS, « The Republic of Lithuania », in L BESSELINK, P. BOVEND'EERT, H. BROEKSTEEG, R. DE LANGE, W.J.M. VOERMANS (dir.), *Constitutional law of EU member states*, Kluwer, 2014, p. 1044-1045.

⁴¹ L. SPONCHIADO, « Le chef des armées et le responsable de la défense nationale », *op. cit.*, p. 30.

⁴² *Ibid.*, p. 36.

⁴³ L'article R1122-6 du Code de la défense prévoit que le Conseil national du renseignement « constitue une formation spécialisée du conseil de défense et de sécurité nationale » qui « définit les orientations stratégiques et les priorités en matière de renseignement. Il établit la planification des moyens humains et techniques des services spécialisés de renseignement ».

⁴⁴ Il s'agit, selon l'article R1122-9 du Code de la défense, d'une « formation spécialisée du conseil de défense et de sécurité nationale » qui « définit les orientations stratégiques et s'assure de l'avancement des programmes en matière de dissuasion nucléaire ».

⁴⁵ T. DESMOULINS, « La formalisation du présidentialisme sous la Cinquième République : le Conseil de défense et de sécurité nationale », *op. cit.*, p. 248.

souligne la prééminence du Président de la République puisque les décisions qu'il prend dans ces conseils « restreints » seront ensuite appliquées par un Gouvernement réduit à un simple rôle d'exécutant.

Un phénomène similaire se manifeste à propos de la politique étrangère. Ici aussi, l'autorité présidentielle en la matière ne dépend pas de l'encadrement normatif imposé par le texte constitutionnel mais tient plutôt « à une longue tradition et à l'engagement sous la Ve République du général de Gaulle et de ses successeurs » en faveur de l'établissement de la prééminence du chef de l'Etat⁴⁶. Le Président s'impose grâce à son contrôle des conseils de l'exécutif et au lien hiérarchique qui existe avec le Premier ministre.

Dans les autres régimes parlementaires européens étudiés, la présidentialisation de la politique étrangère et de défense n'aboutit pas à une domination totale du chef de l'Etat. Elle conduit plutôt à l'établissement d'une co-direction.

C'est ainsi qu'en FINLANDE la prise de décision dans la politique étrangère et de défense repose sur « une division rationnelle du travail »⁴⁷. Historiquement, la politique étrangère a longtemps été considérée comme un domaine réservé au Président. Si l'adoption de la nouvelle Constitution a réduit le rôle du chef de l'Etat, celui-ci n'est cependant pas négligeable. Les affaires étrangères sont généralement considérées comme « le dernier bastion de la présidence »⁴⁸. Une distinction existe toutefois entre les questions relevant de l'Union européenne et les autres. Dans les premières, le Président « ne fait pas partie du système national de coordination habituel sur l'UE »⁴⁹. La politique européenne relève exclusivement du Gouvernement. Il est ainsi possible de relever que le Président ne fait pas partie du Comité ministériel sur les questions relevant de l'Union européenne et n'est donc pas impliqué dans la mise en œuvre du droit de l'UE. Il est également exclu du Conseil européen dans la mesure où l'article 66, alinéa 2 de la Constitution indique explicitement que « le Premier ministre représente la Finlande au Conseil européen. Le Premier ministre représente également la Finlande dans les autres activités de l'Union européenne requérant une participation au plus haut niveau de l'État ». La même disposition précise toutefois que, « si le Gouvernement en décide autrement », une autre autorité peut être habilitée. Le Président est donc susceptible, dans des circonstances exceptionnelles et avec l'accord du Cabinet, de représenter la Finlande, la présence du chef de l'Etat et du chef du Gouvernement étant nécessaire afin de souligner l'importance particulière de la question examinée.

Dans les autres domaines, la codirection s'exerce principalement au travers du Comité ministériel sur la politique étrangère et de sécurité et grâce aux réunions bilatérales entre le Président et le Premier ministre. Dans l'ensemble, cette codirection fonctionne plutôt bien même si des divergences d'opinion ont pu exister entre le Président et le Gouvernement ou des ministres. Le chef de l'Etat est effectivement toujours associé à la prise de décision en étant représenté dans les groupes de travail et en étant systématiquement consulté par les ministres compétents⁵⁰. Si pour les questions relevant de l'UE la prise de décision bénéficie au Premier ministre, l'activisme de Tarja Halonen puis de Sauli Niinistö leur ont permis de se tailler une place de premier plan dans les affaires étrangères et la défense, aboutissant à l'établissement d'une codirection relativement équilibrée.

⁴⁶ D. CHAGNOLLAUD DE SABOURET, P. DE MONTALIVET, *Droit constitutionnel contemporain 2. Le régime politique de la France*, Paris, Dalloz, 10ème Ed., 2022, p. 174.

⁴⁷ « A logical division of labor », T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, op. cit., p. 128.

⁴⁸ « The last stronghold of the presidency », A. JYRANKI, « Finland : Foreign Affairs as the Last Stronghold of the Presidency », *European Constitutional Law Review*, 3, 2007, p. 285-306.

⁴⁹ « Is not part of the routine national EU coordination system », T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, op. cit., p. 128.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 130.

En LITUANIE, aucun organe ne conduit la politique étrangère et de défense seul. Celle-ci se caractérise cependant par des « des prises de pouvoir » du Président de la République dans certains domaines⁵¹. Le chef de l'Etat dirige cette politique mais doit se coordonner avec le Gouvernement pour qu'elle soit mise en œuvre. Les interventions présidentielles se manifestent d'abord à propos de la politique de défense et de sécurité. Habituellement, l'administration et la direction de l'armée reposait sur le Gouvernement. Les questions militaires étaient plutôt délaissées par les présidents. Cependant, à partir du printemps 2014 et l'annexion de la Crimée, la Présidente Grybauskaitė est intervenue davantage⁵². Elle a ainsi imposé au Gouvernement une hausse du budget de l'armée puis a décidé, dans le cadre du Conseil de la défense nationale, d'un rétablissement temporaire de la conscription⁵³. Cette dernière réforme a par exemple été instaurée malgré l'opposition du ministre de la Défense, soulignant que le Gouvernement au pouvoir avait perdu l'initiative dans la politique de défense « qui était désormais dictée depuis le palais présidentiel »⁵⁴. Cette présidentialisation des questions militaires semble avoir été définitivement actée en octobre 2016. Les dirigeants de la majorité parlementaire nouvellement élue ont effectivement indiqué qu'ils proposeraient tous les candidats pour former un gouvernement à l'exception du poste de ministre de la Défense puisque, selon eux, il était de la compétence du Président de proposer un candidat à ce poste⁵⁵.

Le renforcement du pouvoir présidentiel se manifeste également à propos de la représentation au Conseil européen. La préparation de ses travaux et la coordination des affaires européennes sont sous la responsabilité du Gouvernement. Si le Cabinet doit consulter le chef de l'Etat des sujets débattus, aucune règle claire n'existe quant à l'organe pouvant représenter la Lituanie. Profitant de cette incertitude, les présidents successifs ont ainsi pu participer régulièrement au Conseil européen en accord avec le Gouvernement. Par exemple, Valdas Adamkus était présent lorsqu'il était question de la politique étrangère et de sécurité mais laissait les autres sujets au Premier ministre, alors que Dalia Grybauskaitė assistait aux réunions relatives aux questions économiques⁵⁶. En dehors de ces deux domaines spécifiques, la politique étrangère et de défense a fonctionné sans difficulté et les questions clés ont été réglées de manière coordonnée entre les principales institutions⁵⁷.

En ROUMANIE, le Premier ministre se trouve dans une position relativement subordonnée vis-à-vis du Président de la République lorsqu'il est question de la politique étrangère. Par sa décision de 2012 dans laquelle elle reconnaît la compétence exclusive du Président de représenter l'Etat, la Cour constitutionnelle a effectivement établi une hiérarchie à l'intérieur de l'exécutif⁵⁸. Le Président apparaît alors comme le « chef incontesté » dans les affaires étrangères⁵⁹. Il n'agit toutefois pas seul comme pourrait le faire son homologue français. La codirection fonctionne selon une logique de division du travail entre le chef de l'Etat et le Gouvernement dans la mesure où, s'il assure la responsabilité de la politique étrangère et de la politique européenne, sa mise en œuvre quotidienne repose sur le Cabinet, en particulier sur le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères⁶⁰. Une bonne entente entre les deux têtes

⁵¹ « Power grabs », *Ibid.*, p. 135.

⁵² D. SLEYKS, « Defense Politics and Reshaping of the Lithuanian Semi-Presidential Regime », *op. cit.*, p. 7.

⁵³ *Ibid.*, p. 9-11.

⁵⁴ « Which now was dictated from Presidential palace », *Ibid.*, p. 13.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 15.

⁵⁶ T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit.*, p. 138-139.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 141.

⁵⁸ G. A. RUSU, « La justice constitutionnelle au renfort de l'institution présidentielle : l'exemple roumain », *op. cit.*, p. 708.

⁵⁹ « Undisputed leader », T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit.*, p. 141.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 144.

du pouvoir exécutif est donc indispensable, en particulier en période de cohabitation. A défaut, des conflits peuvent survenir et entraver l'action de l'Etat.

La présidentialisation intervient également en matière de défense et de sécurité, même si elle semble moins prononcée que pour les affaires étrangères. Elle passe principalement par le Conseil suprême de défense du pays. Son fonctionnement implique qu'une coordination est nécessaire car la prise de décision repose sur le consensus. De plus, le Premier ministre y joue un rôle important : il est consulté par le Président quand l'ordre du jour du conseil est déterminé, il approuve les sujets que les ministres veulent voir figurer à l'ordre du jour et il met en œuvre les mesures décidées⁶¹. L'influence du Président n'est cependant pas négligeable. En cas de désaccord avec le Gouvernement, il peut se servir du Conseil suprême de défense du pays pour lui imposer des décisions ou changer sa ligne de conduite. Par exemple, en juin 2006, le Premier ministre Tariceanu avait annoncé publiquement sa volonté de retirer les troupes roumaines stationnées en Afghanistan. Sa décision a été vivement critiquée par le Président Basescu et n'a pas été approuvée par le Conseil. Le Gouvernement a alors été contraint de revenir dessus⁶².

Ainsi, la présidentialisation de la politique étrangère et de défense est développée en Finlande, en Lituanie et en Roumanie. Dans ces trois Etats, elle conduit à ce que les présidents captent certaines des prérogatives réservées aux cabinets sans pour autant aboutir à l'effacement complet du Gouvernement comme en France. Cette présidentialisation est aussi susceptible d'affecter les relations avec le Parlement.

B- Le contrôle atténué du Parlement

L'absorption des compétences gouvernementales par le Président de la République conduit à remettre en cause l'exercice de certaines de ses missions par le Parlement. La fonction de contrôle des assemblées sera ainsi amoindrie par la présidentialisation de la politique étrangère et de défense.

L'affaiblissement du Parlement se manifeste d'abord par le déclin de la responsabilité politique dans les questions diplomatiques et militaires. La présidentialisation conduit à une rupture entre pouvoir et responsabilité. En captant les pouvoirs des gouvernements, les chefs d'Etat sont amenés à jouer un rôle éminent sans pour autant rendre compte de leurs actions. L'exercice de ces pouvoirs par un président irresponsable politiquement pose une difficulté d'un point de vue démocratique dans la mesure où « une situation où le chef de l'Etat serait doté de pouvoirs, sans assumer aucune responsabilité quant à leur mise en œuvre, serait en contradiction avec les principes d'une république »⁶³. Or, si le pouvoir de décision dans la politique étrangère et de défense quitte la sphère gouvernementale pour être absorbé par le Président, ces matières seront déresponsabilisées, le Parlement n'examinant pas l'action du chef de l'Etat. Celui-ci peut éventuellement se défausser sur le Cabinet, notamment lorsqu'il met en œuvre les décisions prises par ailleurs, mais l'inspirateur réel de la politique reste hors d'atteinte. Cette situation se manifeste le plus clairement en FRANCE avec une disproportion certaine entre les pouvoirs et la responsabilité du Président, d'autant plus que beaucoup de décisions sont imposées au Conseil des ministres par des organes extérieurs. Elle apparaît aussi en FINLANDE et en

⁶¹ M. C. APOSTOLACHE, « The Prime Minister and the Supreme Council of National Defence », *op. cit.*, p. 55.

⁶² S. GHERGHINA, S. MISCOIU, « The Failure of Cohabitation : Explaining the 2007 and 2012 Institutional Crises in Romania », *East European Politics and Societies and Cultures*, Vol. 27, No. 4, 2013, p. 676.

⁶³ « A situation where the Head of State would be equipped with powers, yet bear no responsibility for exercising them, would be in conflict with the principles of a republic », J. KUDRNA, « Responsibility for Acts of the President of the Czech Republic », *Acta Juridica Hungarica*, 2015, 56, no. 1, p. 50.

LITUANIE mais à moindre échelle, les présidents n'y étant pas aussi dominateurs. En revanche, ce ne sera pas le cas en ROUMANIE où le Président est responsable politiquement⁶⁴.

L'atténuation de la responsabilité politique ne signifie cependant pas qu'aucun contrôle n'est exercé par les parlements sur la politique étrangère et de défense. Ils disposent au contraire de différents moyens, plus ou moins efficaces, pour intervenir lorsque les décisions prises sont mises en œuvre. Les assemblées peuvent d'abord exercer une influence en approuvant ou en rejetant le budget accordé dans les domaines diplomatique et militaire. L'exercice budgétaire annuel leur permet ainsi de contrôler les politiques conduites voire d'essayer de les influencer, en particulier en matière de défense. En FRANCE, l'examen des lois de programmation militaire est ainsi l'occasion d'un débat plus large sur la politique de défense. Les parlementaires peuvent également veiller à ce que les orientations qu'elles fixent soient respectées⁶⁵. L'efficacité de ce contrôle est cependant limitée par le fait que dans les régimes parlementaires l'ensemble du processus budgétaire est largement piloté par le Gouvernement. La marge de manœuvre des parlementaires est donc réduite. On peut ainsi mettre en avant, plus particulièrement, le cas de la FINLANDE. Tapio Raunio relève que si les budgets des affaires étrangères, des forces de défense à la politique de développement, doivent être approuvés par l'*Eduskunta*, celle-ci n'apporte que des modifications marginales au projet de budget. Pour être efficaces, les députés doivent plutôt intervenir avant que le projet de budget ne soit présenté au Parlement⁶⁶.

Le contrôle des parlementaires porte aussi sur les interventions des forces armées. Leur pouvoir de déclarer la guerre est devenu obsolète du fait de la transformation des opérations militaires⁶⁷. Le Parlement agit plutôt dans un second temps pour autoriser la poursuite d'une intervention militaire. A ce titre, il est possible de mettre en avant la situation de la FRANCE où l'article 35 de la Constitution prévoit que le Parlement est systématiquement informé lorsqu'une intervention des forces armées à l'étranger a lieu. De plus, si elle « excède quatre mois », sa prolongation est soumise « à l'autorisation du Parlement ». Si cette disposition permet au Parlement de contrôler les opérations militaires, sa portée est limitée car l'autorisation est donnée sans limite de temps. Aucune clause de rendez-vous régulière n'est prévue⁶⁸. En FINLANDE, l'*Eduskunta* doit aussi intervenir puisque le Président ne peut décider de la guerre et de la paix qu'avec son consentement⁶⁹. C'est également le cas si une situation d'urgence comme une agression armée ou une violation de l'intégrité territoriale se produit. Le Gouvernement ne peut prendre des mesures d'urgence qu'après avoir été autorisé à le faire par un décret présidentiel qui doit ensuite être approuvé par le Parlement⁷⁰. Il est également possible de citer l'exemple de la LITUANIE. Si le Président décrète la loi martiale ou proclame la mobilisation, le *Seimas* doit être réuni pour approuver ou rejeter cette décision⁷¹. Enfin, en ROUMANIE, le Président décide de la mobilisation générale ou partielle mais ne peut le faire qu'avec l'autorisation préalable du Parlement, sauf en cas de circonstances exceptionnelles.

⁶⁴ L'article 95 de la Constitution instaure une procédure de révocation populaire du Président. Pouvant être engagé pour sanctionner « des faits graves violant les dispositions de la Constitution », ce mécanisme est considéré comme mettant en place une responsabilité politique par la doctrine constitutionnaliste roumaine. En ce sens, v. not., V. PERJU, « The Romanian Double Executive and the 2012 Constitutional Crisis », *International Journal of Constitutional Law*, 13, 2015, p. 246-278 et E. S. TANASESCU, « The President of Romania, Or : The Slippery Slope of a Political System », *European Constitutional Law Review*, 4, 2008, p. 64-97.

⁶⁵ G. BERGOUIGNOUS, « Les compétences du Parlement en matière de défense », in M. VERPEAUX, B. MATHIEU (dir.), *Les compétences en matière de défense sous la Ve République*, Paris, Dalloz, 2016, p. 56-58.

⁶⁶ T. RAUNIO, « Refusing to be Sidelined: The Engagement of the Finnish *Eduskunta* in Foreign Affairs », *op. cit.*, p. 320.

⁶⁷ P. A. MELLO, D. PETERS, « Parliaments in security policy: Involvement, politicisation, and influence », *British Journal of Politics and International Relations*, 2018, Vol. 20 (1), p. 4.

⁶⁸ G. BERGOUIGNOUS, « Les compétences du Parlement en matière de défense », *op. cit.*, p. 65.

⁶⁹ Article 93 de la Constitution de la Finlande du 1^{er} mars 2000.

⁷⁰ Article 3, Emergency Powers Act, 1080/1991.

⁷¹ Article 142, alinéa 2 de la Constitution de la Lituanie du 25 octobre 1992.

Dans cette dernière hypothèse, la décision présidentielle doit être approuvée dans les cinq jours⁷².

Le contrôle du Parlement s'exerce aussi concernant les décisions prises dans les affaires européennes. Dans le cas de la FRANCE, les articles 88-4, 88-6 et 88-7 de la Constitution prévoient que le contrôle parlementaire passe par les résolutions européennes, le contrôle de subsidiarité et le droit d'opposition. La commission des affaires européennes joue ici un rôle pivot, notamment par l'intermédiaire de ses fonctions d'instruction et de contrôle avant l'adoption des normes européennes.

En FINLANDE, comme le Président est exclu des politiques relevant de l'UE, le Gouvernement est le seul compétent. Il assume donc classiquement la responsabilité de ses décisions devant l'*Eduskunta*. De plus, celle-ci possède un droit à la participation à la préparation des dossiers de l'Union européenne⁷³.

En LITUANIE, le *Seimas* est aussi impliqué dans le processus décisionnel qui relève de l'UE. Le Gouvernement est responsable de la coordination et du travail préparatoire avant les réunions du Conseil européen. Cependant, des contacts informels entre le Cabinet, le Président et le *Seimas* ont lieu régulièrement, notamment pour résoudre les désaccords entre les institutions. Le Gouvernement doit ainsi consulter le Président des questions qui seront évoquées lors du Conseil européen, tandis que la commission des affaires étrangères et la commission des affaires européennes du Parlement peuvent formuler des avis à l'intention du chef de l'Etat ou du Gouvernement. La portée de ces interventions est cependant limitée car les avis ne sont pas contraignants. De plus, le Président ne transmet pas de rapport au *Seimas* après le Conseil⁷⁴.

Il est enfin possible de citer l'exemple de la ROUMANIE. Le Gouvernement est responsable de la coordination nationale pour les affaires européennes. Il doit informer le Parlement des questions qui seront évoquées au Conseil européen. Les parlementaires lui adressent alors un mandat pour représenter la Roumanie mais celui-ci est non-contraignant. Le Gouvernement doit informer les Chambres des décisions prises. Comme en Lituanie, l'implication du Parlement peut être limitée par le fait que c'est le plus souvent le Président qui représente le pays au Conseil européen. Or, aucune obligation de rendre des comptes devant le Cabinet ou le Parlement ne lui est imposé une fois le sommet terminé⁷⁵.

Le contrôle de la politique étrangère et de défense peut enfin s'exercer grâce à une information renforcée. Celle-ci s'obtient généralement par l'intermédiaire d'organes dédiés à l'intérieur des parlements. Les commissions parlementaires remplissent à ce titre une fonction importante. Elles constituent effectivement l'instance privilégiée pour que le Parlement puisse travailler et être informé sur les questions diplomatiques et militaires. En FRANCE, le contrôle passe par la commission des affaires étrangères et la commission de la défense qui procèdent à de nombreuses auditions et créent des missions d'information. Ces dernières sont particulièrement importantes, notamment pour les questions militaires, car il s'agit de domaines où il est très difficile de créer une commission d'enquête⁷⁶. Il est aussi possible de mettre en avant l'importance de la commission des affaires étrangères en FINLANDE dont la compétence

⁷² Article 92 de la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991.

⁷³ Article 96 de la Constitution de la Finlande du 1^{er} mars 2000.

⁷⁴ R. VILPIŠAUSKAS, « Parliamentary Scrutiny of EU Affairs in Lithuania: The Dog That Rarely Barks », in C. HEFFTLER, C. NEUHOLD, O. ROZENBERG, J. SMITH (dir.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, London, 2015, Palgrave Macmillan, p. 563-577.

⁷⁵ A. TACEA, « The Slow Adaptation of a New Member State: The Romanian Parliament and European Integration », in C. HEFFTLER, C. NEUHOLD, O. ROZENBERG, J. SMITH (dir.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, London, 2015, Palgrave Macmillan, p. 613-631.

⁷⁶ G. BERGOUIGNOUS, « Les compétences du Parlement en matière de défense », *op. cit.*, p. 59.

couvre notamment la politique étrangère et de sécurité générale⁷⁷. L'article 97 de la Constitution lui attribue un droit à l'information de la part du Gouvernement sur les questions relatives à la politique étrangère et de sécurité. Elle ne s'est cependant pas contentée de cette obligation constitutionnelle et n'hésite pas à demander des informations supplémentaires au Cabinet quand elle l'estime nécessaire. Elle a aussi développé son contrôle en intensifiant ses relations avec le Président de la République qui a pris l'habitude de lui transmettre un nombre croissant d'informations⁷⁸. En LITUANIE, si la commission des affaires étrangères supervise les activités du Gouvernement et peut l'influencer, Giedrius Cesnakas et Gerda Jakstaite considèrent qu'il manque toujours une évaluation efficace⁷⁹. On peut enfin citer l'exemple de la ROUMANIE où le Conseil suprême de défense du pays a l'obligation de fournir un rapport annuel au Parlement ou lorsqu'une commission parlementaire le demande⁸⁰.

Différents mécanismes de contrôle parlementaire sont ainsi instaurés pour superviser la politique étrangère et de défense. La présidentialisation des questions diplomatiques et militaires conduit cependant à relativiser leur portée dans la mesure où ces mécanismes vont le plus souvent s'intéresser aux mesures prises par les gouvernements plutôt qu'aux décisions adoptées par les chefs d'Etat. Le renforcement des présidents semble donc bien de nature à remettre en cause l'équilibre institutionnel instauré par la Constitution puisque tant les gouvernements que les assemblées verront leur influence diminuer.

⁷⁷ T. RAUNIO, « Refusing to be Sidelined: The Engagement of the Finnish *Eduskunta* in Foreign Affairs », *op. cit.*, p. 321.

⁷⁸ T. RAUNIO, T. SEDELIUS, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, *op. cit.*, p. 129.

⁷⁹ G. CESNAKAS, G. JAKSTAITE, « Lithuania's foreign policy in the public policy cycle: efficient evaluation is still missing », *Public Policy and Administration*, 2019, Vol. 8, No. 1, p. 22-35.

⁸⁰ M. C. APOSTOLACHE, « The Prime Minister and the Supreme Council of National Defence », *op. cit.*, p. 54.