

International

# LA THÉORIE DE L'EXÉCUTIF UNITAIRE SOUS LA PRÉSIDENTENCE TRUMP : VERS UN EXÉCUTIF SANS CONTREPOIDS ?

Julian Blum, Yoann Capdeville

04/11/2025

**Sous la présidence de Donald Trump, la théorie de l'exécutif unitaire (TEU) s'est imposée comme l'un des fondements intellectuels de la reconfiguration du pouvoir à Washington. En s'appuyant sur une interprétation maximaliste du deuxième article de la Constitution américaine, cette doctrine confère au président l'intégralité du pouvoir exécutif. Julian Blum, membre de l'Observatoire de l'Amérique du Nord de la Fondation, et Yoann Capdeville, juriste, montrent comment Trump et son entourage, soutenus par la Cour suprême, mobilisent la TEU pour légitimer révocations arbitraires, dérégulation et mise au pas des agences indépendantes. L'extension de cette doctrine, en menaçant l'équilibre des pouvoirs et l'indépendance de l'administration fédérale, constitue un tournant décisif pour la démocratie américaine, où l'exécutif pourrait bientôt ne plus connaître de contre-pouvoir réel.**

Depuis désormais neuf mois, Donald Trump pousse jusqu'à un niveau jamais atteint les limites de ses prérogatives présidentielles. Ce dernier a signé plus de décrets présidentiels (*executive orders*) que ses prédécesseurs depuis 1937 (210 *executive orders* avaient été édictés à la date du 23 octobre 2025). Aucun domaine n'a été épargné : imposition unilatérale de droits de douane, attaques contre la liberté académique, harcèlement des médias, démantèlement de pans entiers de l'administration fédérale, « lutte contre le wokisme », déploiement de la garde nationale, etc.

À la recherche de prismes cohérents permettant d'éclairer la nouvelle donne politique de Washington, nombre de commentateurs se sont tournés vers une doctrine juridique conservatrice, récemment popularisée par la Heritage Foundation, comme clé de lecture pouvant expliquer presque l'intégralité des actions de Donald Trump : la théorie de l'exécutif unitaire (TEU). À travers une lecture maximaliste de l'article II de la Constitution, qui traite des pouvoirs du président, cette doctrine offrirait à l'administration Trump une justification commode pour ses tentatives d'instaurer une présidence « impériale », voire autoritaire.

Pour autant, la centralité soudaine de cette doctrine appelle des précisions ainsi qu'une remise en contexte. Le possible renversement de la décision *Humphrey's Executor*, véritable pilier juridique de l'indépendance des agences fédérales, par la Cour suprême cette session, et l'examen du cas de Lisa D. Cook, gouverneure de la Réserve fédérale, que Donald Trump cherche à faire limoger, justifient un tel exercice de clarification. Une analyse des possibilités offertes par la TEU revêt également une dimension prospective dans la mesure où elle peut renseigner sur le degré de latitude dont dispose réellement Donald Trump pour mettre en œuvre sa vision maximaliste du pouvoir présidentiel.

Car, aussi radicale cette théorie soit-elle, certaines inquiétudes relayées quant aux potentialités autoritaires offertes par la seule TEU nous semblent exagérées. Si elle peut s'appuyer sur une Cour suprême globalement favorable, il n'est pas certain que celle-ci en accepte toutes les déclinaisons. Surtout, l'action de l'administration Trump II dépasse largement les frontières de cette théorie et nombre de mesures (droits de douane, invocations de pouvoirs d'urgence, pressions contre les universités, les cabinets d'avocats et les médias) ne sauraient raisonnablement être justifiées au nom de la TEU. Mais ne nous y trompons pas : si la TEU devait être pleinement validée par les juridictions fédérales, et en particulier par la plus haute d'entre elles, c'est la nature même de la démocratie américaine qui s'en trouverait profondément bouleversée.

## Qu'est-ce que la théorie de l'exécutif unitaire ?

### Essai de définition

La place centrale aujourd'hui occupée par la théorie de l'exécutif unitaire dans la vie politique américaine n'a d'égale que les incompréhensions et malentendus qui l'entourent. Cette confusion ambiante se révèle d'autant plus marquée en France, où l'absence d'équivalent en droit public rend son appréhension difficile pour les commentateurs politiques comme pour les juristes.

Les nombreux abus de langage et approximations dont elle fait l'objet trouvent en partie leur origine dans les contours flous et mouvants de la théorie elle-même : il n'existe pas une seule et unique théorie de l'exécutif unitaire, mais plusieurs incarnations concurrentes, autour desquelles les juristes américains continuent de débattre, sans qu'aucune ne s'impose de manière consensuelle à ce jour. Et il convient d'emblée de souligner que la TEU n'est en rien l'apanage de Donald Trump et du mouvement MAGA<sup>1</sup>.

La théorie de l'exécutif unitaire ne peut être appréhendée qu'à la lumière de l'histoire longue des débats portant sur la nature du pouvoir présidentiel et l'organisation de la branche exécutive, aussi

anciens que la République elle-même. Dès les premières discussions constituanes, les pères fondateurs s'interrogeaient sur l'organisation de la branche exécutive : tandis que le « projet de Virginie » prônait un exécutif dirigé par un président unique, les partisans du « projet du New Jersey » redoutaient la concentration du pouvoir entre les mains d'un seul homme et plaidaient pour un « exécutif collégial », composé de plusieurs conseils ou comités. Un compromis finit par s'imposer : si l'exécutif fut effectivement confié à une seule personne (plutôt qu'à une instance plurielle), les craintes d'une dérive tyrannique et d'un retour à la monarchie furent tempérées par un partage des compétences exécutives avec le Congrès – notamment le pouvoir de déclarer la guerre, de nommer certains responsables avec l'approbation du Sénat, ou encore de ratifier les traités – ainsi que par l'instauration de mécanismes de *checks and balances*, tels que la procédure d'*impeachment* ou l'élection d'un président au suffrage indirect.

Toutefois, si la question de l'unicité de l'exécutif a été tranchée d'un point de vue organique, de nombreuses interrogations demeurent : que signifie réellement, en termes de pouvoirs, le caractère unitaire de la présidence américaine ? Quelles sont les limites effectives du pouvoir exécutif dans ce cadre constitutionnel ?

Le clair-obscur constitutionnel sur ces points a contribué à l'émergence périodique, au cours de l'histoire politique américaine, de controverses constitutionnelles, ainsi que rendu possible le développement de la théorie de l'exécutif unitaire. En effet, selon les tenants de la TEU, l'article II de la Constitution des États-Unis confère (i) à la *seule* personne du président de la République fédérale (ii) *l'entière* – et non une simple fraction – du pouvoir exécutif. En d'autres termes, la théorie unitariste postule une concentration exclusive de l'autorité exécutive entre les mains du président, au point qu'elle rend possible pour un président américain de proclamer sans détour : « L'exécutif, c'est moi ».

Cette relecture du texte constitutionnel repose sur une interprétation controversée<sup>2</sup> de deux dispositions contenues dans l'article II, longtemps considérées comme de portée essentiellement symbolique, connues sous les noms des *Vesting Clause* et *Take Care Clause* :

*The executive Power shall be vested in a President of the United States of America. [...] He shall take Care that the Laws be faithfully executed.* [Le pouvoir exécutif sera confié à un président des États-Unis d'Amérique. [...] Il veillera à ce que les lois soient fidèlement exécutées.]

Les défenseurs de la théorie en déduisent l'existence d'une source autonome et implicite de pouvoirs présidentiels, venant s'ajouter aux compétences explicitement énumérées dans le reste du texte constitutionnel (commandement des forces armées, pouvoir de négociation des traités, droit de grâce, etc.). Bien que laconique, cet énoncé soulève donc pour la démocratie

américaine des implications fondamentales, qu'il convient d'examiner en détail.

*Primo*, la TEU affirme que le président incarne à lui seul l'intégralité de la fonction exécutive, représentant l'une des trois branches du gouvernement fédéral américain. Dès lors, c'est exclusivement de sa personne que les autres membres de l'exécutif – ministres, hauts fonctionnaires, agents fédéraux – tiennent leurs attributions, qui procéderaient d'une délégation présidentielle. Ils ne seraient ainsi que « les bras et yeux » du président, lequel disposerait d'une autorité hiérarchique pleine et entière sur leurs actions.

*Secundo*, en conférant l'entièreté du pouvoir à la seule personne du président, la TEU reconnaît à ce dernier un pouvoir *indivisible* (unitaire), et donc théoriquement sans limite sur l'ensemble des émanations de la branche exécutive, ce qui comprend aussi bien les ministères que les différentes agences. Il en découle que toute ingérence des autres branches du gouvernement dans les affaires de l'exécutif serait inconstitutionnelle. C'est ainsi que le Congrès ne saurait imposer une quelconque restriction au pouvoir de supervision et de direction du président sur ses subordonnés.

*Tertio*, un tel pouvoir de direction et de supervision serait vidé de sa substance si le président ne disposait pas, *a minima*, de la faculté de révoquer librement (*ad nutum*) tout membre de l'exécutif dont l'action serait en tension avec sa volonté. C'est précisément sur ce point, passé sous silence par le texte constitutionnel, que se sont cristallisées les principales controverses constitutionnelles.

## **Au cœur de la controverse : le pouvoir de révocation du président sur les dirigeants d'agences indépendantes**

Si les juristes conservateurs aiment à présenter la TEU comme enracinée dans la tradition constitutionnelle américaine, son émergence est en réalité indissociable de l'émergence de l'État américain moderne, en particulier de l'apparition progressive des agences dites indépendantes. La centralité actuelle de la théorie doit donc être vue autant comme un symptôme de mutations institutionnelles profondes que comme un vecteur de reconfiguration politique.

Nombre des controverses relatives à la TEU ont porté sur le pouvoir de révocation du président à l'égard des dirigeants des agences, apparues principalement au cours du XX<sup>e</sup> siècle. Contrairement à certaines institutions placées directement dans le giron présidentiel (comme l'Environmental Protection Agency, compétente en matière de régulation environnementale), les agences de régulation indépendantes ont été instituées par le Congrès précisément pour fonctionner à l'abri de l'intervention des autres pouvoirs, et garantir une prise de décision fondée sur l'expertise, la

stabilité et l'indépendance. Instituées à partir de l'ère du New Deal, elles occupent aujourd'hui une position centrale dans de nombreux secteurs de la vie américaine : régulation des télécommunications (FCC), protection des consommateurs et lutte contre les pratiques anticoncurrentielles (FTC), contrôle des marchés financiers (SEC). Leurs attributions excèdent souvent celles des autorités administratives indépendantes (AAI) françaises, puisqu'elles cumulent fréquemment des fonctions assimilables aux trois pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire. L'exemple le plus emblématique demeure celui de la Réserve fédérale américaine, chargée de conduire la politique monétaire.

À rebours du principe de la TEU, qui affirme un pouvoir de révocation *ad nutum*, ces agences se caractérisent principalement par l'inamovibilité de leurs dirigeants. Dans une décision cardinale, *Humphrey's Executor* (1935), la Cour suprême a unanimement rejeté la thèse unitariste pour consolider l'indépendance de ces institutions vis-à-vis de l'exécutif, consacrant dans la jurisprudence la thèse adverse d'un exécutif « démembré ». Dans cette affaire opposant Franklin Roosevelt à William Humphrey, alors commissaire de la Federal Trade Commission (FTC) qui avait refusé de démissionner malgré les pressions du président Roosevelt, la Cour suprême a reconnu que le Congrès pouvait restreindre le pouvoir unilatéral de révocation exercé par le président à l'égard des dirigeants d'agences créées par la loi, en imposant la démonstration d'un « juste motif » pour procéder à leur limogeage, et ainsi les soustraire aux aléas d'une décision purement politique. La Cour a confirmé cette position près d'un demi-siècle plus tard dans son arrêt *Morrison v. Olson* (1988), dans lequel elle valida l'indépendance des procureurs spéciaux.

C'est le renforcement du pouvoir exécutif depuis la Seconde Guerre mondiale, propre aux dynamiques de la modernité démocratique, qui explique la centralité croissante de la TEU. Une pluralité de facteurs a justifié l'exercice d'un contrôle présidentiel direct sur l'administration et les agences indépendantes : sur le plan institutionnel, l'incapacité croissante du Congrès à légiférer efficacement a mécaniquement accru la pression sur l'exécutif pour agir de manière unilatérale ; sur le plan économique, notamment à la suite de la « conversion démocrate » sous la présidence Clinton, un consensus bipartisan s'est consolidé sur les risques d'une trop grande intervention étatique dans l'économie par le biais des agences de régulation<sup>3</sup>. Les administrations Reagan puis Clinton ont, par exemple, toutes deux cherché à mobiliser les pouvoirs réglementaires – ou déréglementaires – des agences indépendantes.

Sans rupture juridique manifeste (comme un amendement de la Constitution), un changement de paradigme s'est opéré : on est passé d'une administration placée sous le contrôle du Congrès à une administration de plus en plus centralisée autour de la figure présidentielle. L'article très remarqué d'Elena Kagan – aujourd'hui juge à la Cour suprême et critique assumée de la TEU – publié en 2001 et

intitulé « **Presidential Administration** » illustre cette inflexion. Au terme d'une longue analyse historique, elle y présentait le contrôle présidentiel sur l'administration (et les agences indépendantes) comme une forme d'aboutissement rationnel, comparable à une « fin de l'histoire administrative<sup>4</sup> ».

D'une certaine manière, l'existence précède l'essence : la consolidation de la primauté présidentielle sur l'appareil administratif précède sa légitimation constitutionnelle. C'est à partir de ce basculement – largement survenu en dehors des prétoires – que s'est ouverte, au sein du camp conservateur, une opportunité : celle d'inscrire ce nouvel équilibre dans une lecture rigide de l'article II, afin de transformer un état de fait en doctrine constitutionnelle, non pour mieux contrôler l'État administratif, mais cette fois pour le démanteler.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

[Abonnez-vous](#)

## **Une théorie au service de Sa Majesté ? Un projet conservateur de longue date radicalisé sous le trumpisme**

### **Au cœur de la TEU : dé-bureaucratiser « l'État administratif », un projet conservateur de longue date**

Si nous avons montré pourquoi la question du contrôle des agences indépendantes par l'exécutif est devenue, par la force des choses, une question centrale pour la démocratie américaine, il ne va pas de soi que la TEU soit devenue l'étendard d'un camp plutôt qu'un autre. D'autant que la centralisation du pouvoir exécutif a pu également être théorisée du côté démocrate et que de larges portions de la droite, que l'on regarde du côté des libertariens ou des paléoconservateurs, ont pu pencher vers une limitation des pouvoirs présidentiels plutôt que vers leur concentration<sup>5</sup>. Si l'on veut comprendre la conversion du mouvement conservateur à la lecture unitariste, il faut donc s'interroger sur les motivations stratégiques qui y ont présidé.

L'on ne peut comprendre l'utilisation actuelle de la TEU et les débats qu'elle suscite sans revenir

brièvement sur les dernières décennies de riposte juridique orchestrée par le « mouvement légal conservateur », et donc son articulation avec la principale doctrine des juristes conservateurs : l'originalisme<sup>6</sup>. Celui-ci émerge dans le contexte de la réaction conservatrice à la multiplication des arrêts historiques des cours suprêmes sous les présidences Warren puis Burger, culminant avec la décision *Roe v. Wade* (1973), protégeant le droit à l'avortement au niveau fédéral. Le fer de lance de cet effort de reconquête juridique est la Federalist Society, un organisme conservateur créé en 1982, visant à fédérer une nouvelle génération de juristes, avocats et juges conservateurs capables de renverser l'hégémonie « libérale » héritée des années 1960. Si l'idée centrale d'interpréter la Constitution comme en 1789 est indubitablement séduisante du fait de son aspect prétendument démocratique et neutre, et permettant de prévenir tout activisme judiciaire, sa dimension instrumentale fait peu de doute : sanctuariser une réalité juridique vieille de plusieurs siècles favorise *de facto* les idées prônées par le mouvement conservateur. C'est sur la base de cette doctrine qu'une Cour suprême ultraconservatrice a pu enregistrer de nombreuses victoires pour le camp conservateur : port d'armes, restriction du droit à l'avortement ou du droit de vote, suppression des discriminations positives dans les universités, liberté religieuse, etc.

Là où la doctrine originaliste a surtout permis aux conservateurs de revenir sur l'héritage juridique progressiste en limitant le pouvoir discrétionnaire des juges, la TEU leur permet de réaliser un autre projet central du conservatisme depuis plusieurs décennies, à savoir celui de contester l'autonomisation de la branche administrative. Héritage du New Deal, le « léviathan » bureaucratique fédéral est en effet devenu l'autre grande cible de la droite américaine, qui estime que celui-ci a imposé son programme contre la volonté des États fédérés et du peuple. À mesure que la question du pouvoir autonome des agences et de leurs officiels – comme les procureurs spéciaux – s'impose, la TEU se présente donc comme une déclinaison commode de la lecture originaliste de la Constitution, permettant d'employer une interprétation littérale de la *Vesting Clause* du texte fondateur contre l'administration.

Il faudra néanmoins attendre l'opinion dissidente – aujourd'hui canonique – rédigée par le juge conservateur de la Cour suprême Antonin Scalia, en marge de la décision *Morrison* de 1988 évoquée ci-dessus pour trouver un premier essai de conceptualisation conservatrice de la théorie de l'exécutif unitaire<sup>7</sup>. Ce besoin ne s'inscrivait plus dans une logique de renforcement du contrôle présidentiel sur les agences, objectif alors admis de manière bipartisane, mais bien dans une volonté de démantèlement de l'État administratif. Le raisonnement proposé par Scalia, s'appuyant sur la nature intrinsèquement « exécutive » du pouvoir de mener des poursuites judiciaires (*power of prosecution*), s'inscrit clairement dans la logique de l'originalisme et pose les bases de l'adoption de la TEU par le mouvement légal conservateur comme un outil de lutte contre l'État administratif.

Il n'est par ailleurs pas anodin que l'un des co-fondateurs de la Federalist Society, Steven G. Calabresi, soit également devenu l'un des principaux théoriciens contemporains de la TEU. Auteur d'une histoire juridique de la présidence américaine, dans laquelle il est expliqué que presque tous les présidents ont adopté une interprétation extensive de l'article II, Calabresi milite depuis longtemps pour la révocation de *Humphrey's Executor* et donc pour lever la protection de certains dirigeants d'agences indépendantes<sup>8</sup>. Pour autant, celui qui fut l'un des principaux promoteurs de la TEU se lamente aujourd'hui de l'usage qui en est fait actuellement par Donald Trump, dont il a été l'un des plus virulents détracteurs républicains au lendemain du 6 janvier 2021. Cela nous mène au point suivant, à savoir que l'appropriation de la TEU par le camp trumpiste s'appuie autant sur le mouvement légal conservateur qu'il le dépasse.

## La radicalisation de la TEU après le premier mandat Trump

Si l'action présidentielle de l'administration Trump s'inscrit en partie dans la continuité de la réappropriation conservatrice de la TEU, la doctrine des architectes juridiques de l'administration actuelle représente une évolution importante par rapport aux conceptions originalistes. L'expérience de la première administration Trump, qui a vu un grand nombre d'initiatives présidentielles entravées par les garde-fous institutionnels, y compris par l'État administratif, est essentielle pour comprendre l'émergence d'une doctrine maximaliste du pouvoir exécutif. Les quatre ans d'alternance démocrate ont permis à l'entourage de Donald Trump et à la frange la plus radicale de la droite américaine de développer une théorie des pouvoirs présidentiels permettant la mise en œuvre d'une vision nationaliste, telle qu'elle est souhaitée – selon eux – par une majorité d'Américains.

Personne n'incarne mieux cette radicalisation que Russell Vought, directeur du puissant Bureau de la gestion et du budget (OMB) au sein de la Maison-Blanche lors de la première administration, reconduit à ce poste depuis janvier dernier. Longtemps associé à un conservatisme « classique », attaché à un gouvernement limité, conforme aux interprétations originalistes de la Constitution telles qu'elles prévalaient durant l'ère Reagan-Bush, Vought a connu une conversion symptomatique de la droite américaine à la vision d'un exécutif autoritaire. De sorte qu'il est aujourd'hui l'un des architectes les plus importants de la stratégie de concentration des pouvoirs présidentiels, comme le montrent ses récentes tentatives d'employer le *shutdown* du gouvernement fédéral pour licencier des milliers de fonctionnaires<sup>9</sup>. Le principal enseignement que Vought tire de son premier passage à la Maison-Blanche est que l'État administratif allié à des « juges militants » (*activist judges*) constitue le premier et principal obstacle à l'action du chef de l'État. La mise au pas de la branche exécutive devient alors sa principale préoccupation. À la tête de son *think tank*, le Center for Renewing America, il produit pendant l'interrègne de 2021 à 2024 un

certain nombre de papiers importants, en particulier un chapitre-clé du livre *Mandate for Leadership*, publié en 2023 par la Heritage Foundation, autrement connu sous le nom de *Project 2025*<sup>10</sup>.

La pensée constitutionnelle de Vought s'inscrit dans un courant plus radical que celui de la Federalist Society et du mouvement légal conservateur, poussant jusqu'au bout la logique selon laquelle la Constitution originelle, imaginée par les pères fondateurs, a été irrémédiablement dénaturée par le développement de l'État progressiste. Cette vision, incubée pendant des années au sein du *think tank* Claremont Institute et à l'occasion des conférences « NatCon » (*National Conservatism Conference*), considère que « le mal est fait », pour ainsi dire, et que seule une Maison-Blanche prête à assumer des pouvoirs exceptionnels sera en mesure de revenir sur la dérive des institutions. « La révolution de gauche a déjà réussi », écrit Vought, adoptant l'habituelle tonalité apocalyptique du mouvement MAGA, « les conservateurs se trompent catégoriquement lorsqu'ils essaient de préserver ce qui a été détruit depuis longtemps<sup>11</sup> ». Cette vision, aujourd'hui dominante au sein du pouvoir trumpien, constitue une évolution importante des idées portées par les originalistes, qui se retrouvent de plus en plus en porte-à-faux avec l'administration actuelle.

On constate par ailleurs que certains théoriciens du droit, issus du mouvement conservateur et proches de la Maison-Blanche, se sont ouvertement affranchis du cadre de pensée originaliste. Si Vought et le Claremont Institute défendent une concentration exceptionnelle des pouvoirs entre les mains de l'exécutif au nom d'un combat existentiel pour sauver la Constitution, les penseurs de la droite post-libérale chrétienne, comme le professeur de droit à Harvard Adrian Vermeule, ne sacralisent même plus cette dernière, la voyant davantage comme un instrument pour atteindre une conception universelle de ce qu'ils appellent le « bien commun ». Dans un article fondateur, Vermeule appelle les juristes conservateurs à aller au-delà de l'originalisme, résultat, selon lui, d'un compromis longtemps accepté par les conservateurs, minoritaires au sein du système, avec la majorité libérale. Puisque l'originalisme a remporté la bataille des idées, il serait temps d'aller désormais vers un « légalisme illibéral » prêt à dépasser la lettre stricte de la Constitution afin de mettre en œuvre une politique réellement conservatrice<sup>12</sup>.

Pour Vermeule, cela permet très explicitement d'envisager des pratiques plus autoritaires du pouvoir exécutif. Le « bien » étant défini *a priori* comme une chose objectivable (par des principes chrétiens, en l'occurrence), le souverain doit avant tout être capable de faire valoir sa loi, parfois au prix même de certaines libertés. Comme il l'écrit noir sur blanc, « l'autorité juste peut être exercée pour le bien des sujets, si nécessaire contre la perception qu'ont les sujets eux-mêmes de ce qui est dans leur meilleur intérêt – les perceptions changent avec le temps, à mesure que la loi les informe, les conditionne et les façonne<sup>13</sup> ». Fasciné par les théories du juriste Carl Schmitt, penseur

du dépassement des institutions libérales, Vermeule appelle à assumer un « président puissant à la tête d'une bureaucratie puissante », placée au service d'un projet idéologique. À contre-courant de décennies de doctrine conservatrice, l'instrumentalisation du texte constitutionnel est donc désormais assumée par une faction de plus en plus puissante au sein de la droite américaine. J.D. Vance, vice-président particulièrement influent et putatif dauphin du mouvement MAGA, s'identifie très directement à la mouvance post-libérale. Converti au catholicisme, il assume son adhésion à l'intégralisme religieux de Vermeule et a laissé échapper à plusieurs reprises des indices sur sa conception du pouvoir exécutif, affirmant par exemple que « les juges ne sont pas autorisés à contrôler les limites du pouvoir légitime de l'exécutif<sup>14</sup> ». Or, cela signifie bien plus qu'une acception maximaliste de la TEU mais bien une redéfinition globale des rapports entre les branches du gouvernement américain.

## **La TEU en pratique : limites et implications sous l'administration Trump II**

### **Un recours tous azimuts aux pouvoirs de l'article II**

Si chaque président américain – quelle que soit sa couleur politique – a cherché à consolider son pouvoir exécutif, nul, sauf peut-être Franklin D. Roosevelt, n'avait mobilisé de manière aussi explicite et systématique les pouvoirs présidentiels que Donald Trump, y compris lui-même lors de son premier mandat. Depuis le 20 janvier 2025, en grande partie grâce au travail de Russell Vought au sein de l'OMB et des plus proches conseillers de Donald Trump, l'administration Trump articule une conception claire des pouvoirs présidentiels : l'article II de la Constitution est présenté comme la justification quasi exclusive des politiques poursuivies par l'administration<sup>15</sup>.

Si le camp républicain peut aujourd'hui s'appuyer sur un « Trifecta » (terme signifiant le contrôle par un même parti de la présidence, du Sénat et de la Chambre des représentants) pour mettre en œuvre son programme, sa faible majorité au Congrès – susceptible de s'éroder aux prochaines élections législatives de mi-mandat – le pousse à privilégier la voie exécutive pour outrepasser tout obstacle. Pour ce faire, l'administration sait qu'elle bénéficie d'une fenêtre d'opportunité historique grâce à la majorité ultraconservatrice au sein de la Cour suprême. Les équipes de Donald Trump ont donc délibérément adopté une stratégie de judiciarisation du conflit institutionnel, dans l'espoir de provoquer une intervention de la Cour suprême en faveur d'une conception maximaliste des pouvoirs présidentiels.

Cette stratégie s'est notamment traduite par des révocations de directeurs d'agences et de

fonctionnaires opérées en violation des garanties procédurales pourtant minimales – telles que le respect d'un préavis de trente jours ou l'exigence d'une justification, même sommaire. L'absence manifeste de diligence laisse penser que l'objectif n'était pas tant administratif que contentieux : en forçant un litige, la Maison-Blanche entendait offrir à la Cour l'opportunité de se prononcer sur la constitutionnalité des restrictions encadrant le pouvoir présidentiel de révocation. Par l'intermédiaire du Department of Justice (DOJ), l'exécutif a d'ailleurs explicitement exprimé sa volonté de remettre en cause, dans toutes ses dimensions, la jurisprudence *Humphrey's Executor*<sup>16</sup>, pilier doctrinal de l'indépendance des agences fédérales.

Si elle est animée par une vision radicalisée de la TEU, en décalage sur de nombreux points avec la doctrine conservatrice traditionnelle, la Maison-Blanche sait qu'elle peut compter sur les immenses acquis du mouvement légal conservateur porté par la *Federalist Society*, laquelle a joué un rôle clé dans la consolidation d'une majorité de six juges conservateurs contre trois progressistes à la Cour suprême. Au cours des quinze dernières années, sous la présidence de John Roberts – ancien membre de l'administration Reagan –, la plus haute juridiction américaine a progressivement endossé une lecture unitariste de la Constitution, renforçant ainsi considérablement la capacité du président à superviser l'ensemble de la machine administrative fédérale<sup>17</sup>. D'une part, elle a facilité l'assujettissement croissant des agents de la branche exécutive à l'autorité présidentielle, en élargissant le nombre de fonctionnaires susceptibles d'être révoqués *ad nutum*. D'autre part, et de manière bien plus significative, elle a étendu cette logique aux agences indépendantes à travers l'arrêt *Seila Law LLC v. CFPB* (2020). Affaiblissant de manière significative la jurisprudence *Humphrey's Executor*, la Cour y a affirmé que les limitations imposées par le Congrès au pouvoir de révocation du président sur les dirigeants d'agences indépendantes ne peuvent être admises que de manière exceptionnelle. Désormais, la règle est celle de la révocabilité à discrétion, sauf pour les agences collégiales ou les agents subalternes aux compétences strictement délimitées.

Cette tendance s'est trouvée récemment confirmée dans la très controversée décision *Trump v. United States* (2024), par laquelle la Cour a consacré l'existence d'une immunité pénale très étendue pour les présidents américains. Dans son raisonnement, la Cour a explicitement fait sienne la maxime centrale de la TEU, en déclarant que « la Constitution confère l'intégralité du pouvoir exécutif au président ».

## **La TEU peut-elle tout ? Des insuffisances de la TEU dans la quête d'un présidentielisme impérial**

Contrairement à ce qu'affirment ici et là certains commentateurs politiques, la TEU ne saurait,

selon nous, à elle seule suffire à ériger Donald Trump en « monarque ». Deux raisons principales plaident en ce sens. La première découle des limites intrinsèques de cette théorie, laquelle ne constitue pas une théorie générale des pouvoirs présidentiels susceptible de justifier l'intégralité de l'action présidentielle, mais se concentre sur l'organisation interne de l'exécutif. La seconde – et la plus spéculative – tient à la prudence institutionnelle de la Cour suprême, qui pourrait se montrer réticente à consacrer l'ensemble des implications les plus radicales de la TEU.

## Les limites inhérentes à la TEU

Comme le reconnaissent plusieurs de ses défenseurs conservateurs, y compris le juriste post-libéral Adrian Vermeule, la TEU ne saurait être mobilisée comme une théorie générale et exhaustive du pouvoir présidentiel<sup>18</sup>. De manière schématique, elle constitue essentiellement une théorie « verticale » d'allocation des pouvoirs au sein de la branche exécutive, centrée sur les rapports hiérarchiques entre le président et les agents de la branche exécutive qui lui sont subordonnés. Même dans son incarnation la plus maximaliste, la TEU ne s'intéresse pas à la question de l'étendue – de façon horizontale – des attributions présidentielles et ne saurait servir de justification pour un exercice *ultra vires* du pouvoir exécutif, c'est-à-dire en empiétant sur les domaines réservés au législatif ou au judiciaire.

Or, nombre d'initiatives engagées par l'administration Trump – bien que justifiées au nom des pouvoirs implicitement conférés par l'article II – participent à une extension des pouvoirs présidentiels et semblent excéder les frontières tracées par la TEU. À ce titre, elles apparaissent à tout le moins juridiquement fragiles et pourraient bien ne pas être cautionnées par la Cour suprême. Parmi les plus significatives figurent :

- le refus de dépenser les crédits votés par le Congrès (pratique dite de l'*impoundment*<sup>19</sup>), alors même que la Constitution réserve très clairement au pouvoir législatif le contrôle des finances publiques (« *power of the purse* ») ;
- l'invocation de pouvoirs d'urgence, que cela soit dans le cadre de sa politique migratoire ou de l'imposition des droits de douane universels – pratique déjà jugée irrégulière par plusieurs juridictions fédérales. Il est tout à fait envisageable que la Cour suprême confirme leur invalidité au cours de cette nouvelle session ;
- l'affirmation d'un pouvoir unilatéral en matière de politique étrangère, sans autorisation législative, alors que le président américain ne bénéficie d'une sorte de « domaine réservé » que très limité (nomination d'ambassadeurs, négociation de traités, reconnaissance d'États étrangers). En droit américain, la compétence en matière internationale demeure largement

partagée, voire prioritairement attribuée au Congrès, et le président ne peut s'affranchir de cette répartition sans délégation expresse du Congrès ;

- enfin, de façon encore plus radicale, la non-exécution de la loi relative à l'interdiction de TikTok, prorogée *sine die*, pour des motifs exclusivement politiques. Valider une telle pratique reviendrait à reconnaître *de facto* au président un pouvoir discrétionnaire de non-application de la loi (« *dispensing power* »)<sup>20</sup> au nom même du devoir constitutionnel « de veiller à la bonne exécution des lois » prévu par la *Take Care Clause*, et à rendre ainsi le pouvoir législatif purement consultatif.

En ce sens, la TEU, même dans sa lecture la plus extensive, ne saurait légitimer l'ensemble des initiatives présidentielles actuelles. Pour les observateurs, cela dit, elle peut jouer un rôle prédictif et structurant, en servant de grille d'analyse pour distinguer ce qui relève du périmètre constitutionnel du président – à savoir l'organisation interne de la branche exécutive – de ce qui constitue, en toute vraisemblance, une usurpation de compétences réservées aux autres pouvoirs.

## **Jusqu'où la Cour suprême sera-t-elle prête à aller ?**

Disons-le sans détour : il ne fait guère de doute que la Cour suprême statuera, dans la plupart des cas, en faveur de l'administration Trump lorsqu'il s'agira de la question des pouvoirs exécutifs. À plus de vingt reprises déjà, elle est intervenue pour infirmer des décisions de juridictions inférieures ayant fait obstacle à l'action de l'administration, permettant ainsi à cette dernière de poursuivre la mise en œuvre de son agenda. La question véritable ne réside pas tant dans l'adhésion de la majorité conservatrice de la Cour à la TEU que dans l'étendue de cette adhésion. En d'autres termes, jusqu'où souhaitera-t-elle pousser la logique unitariste dans la consolidation du pouvoir présidentiel ?

Au regard de la politique jurisprudentielle de la Cour suprême, donc, lorsqu'elles s'inscriront dans le périmètre strict de la TEU, un grand nombre de mesures de l'administration ont de fortes chances d'être validées par la majorité actuelle. L'exemple le plus probant concerne le pouvoir de révocation par le président des dirigeants d'agences indépendantes, alors que la stratégie de l'administration Trump semble sur le point d'aboutir.

Dans sa décision *Trump v. Wilcox* (2025), rendue dans le cadre d'une procédure d'urgence (par le biais de ce que la doctrine américaine a appelé le « *shadow docket* ») – et n'ayant, en principe, pas force de précédent –, relative à un litige opposant Donald Trump à des membres des comités de direction du National Labor Relations Board (NLRB) et du Merit Systems Protection Board (MSPB), deux agences collégiales indépendantes, la Cour suprême a indiqué que le président avait

vraisemblablement agi de manière régulière en procédant à la révocation de leurs dirigeants, en l'absence de motif légitime prévu par les lois fédérales. Ce faisant, elle laisse entrevoir un nouvel affaiblissement de l'indépendance des agences de régulation, tout en précisant que la Réserve fédérale demeurerait, pour l'heure, en dehors du champ de cette évolution, en raison de sa tradition propre et de sa structure institutionnelle singulière.

Néanmoins, mécontent de la politique monétaire conduite par la Réserve fédérale, Donald Trump a multiplié les menaces à l'encontre de Jerome Powell, président de l'institution, et a tenté – sans succès jusqu'à présent – de limoger Lisa Cook, l'une de ses gouverneures : le sort de cette dernière devrait être tranché lors d'une audition prévue pour janvier prochain.

Par ailleurs, la Cour sera prochainement amenée à se prononcer à nouveau – quatre-vingt-dix ans après *Humphrey's Executor* – sur la constitutionnalité du renvoi, sans justification, de plusieurs commissaires de la Federal Trade Commission par Donald Trump. Dans une affaire au titre pour le moins prémonitoire (*Slaughter*), dont l'audience est prévue le 8 décembre 2025, le simple choix de la plus haute juridiction américaine de réexaminer la jurisprudence de 1935 laisse présager, au minimum, une remise en cause substantielle de celle-ci, voire son renversement pur et simple par la majorité conservatrice. En tout état de cause, la décision attendue pour l'été 2026 devrait contribuer à redéfinir en profondeur le cadre juridique régissant les relations entre le président et les agences indépendantes.

Dans la même veine, le renvoi sans justification ni garanties procédurales d'agents – notamment d'inspecteurs généraux ou de fonctionnaires de carrière (au FBI, au DOJ et dans de nombreux autres ministères ou institutions) –, le renforcement parallèle de l'embauche de fonctionnaires politiques *via* le rétablissement de la provision intitulée *Schedule F* ou encore les licenciements massifs dans certains départements fédéraux pourraient être jugés constitutionnels par les juridictions fédérales, au nom de la théorie d'un contrôle indivisible du président sur l'exécutif.

Dans d'autres domaines, cependant, la reconfiguration structurelle de l'appareil administratif pourrait être plus compliquée. Et pour cause : de telles actions empièteraient directement sur les prérogatives du Congrès.

Car si cette Cour n'a jamais dissimulé sa sympathie pour un exécutif fort et énergique, il serait toutefois inexact d'y voir une jurisprudence systématiquement favorable à un accroissement sans limite du pouvoir présidentiel. Plus qu'une adhésion inconditionnelle à un exécutif dynamique, c'est en réalité une profonde défiance à l'égard de l'État administratif – perçu comme dépourvu de fondement constitutionnel explicite et de légitimité démocratique – qui a bien souvent guidé son

raisonnement. En ce sens, la Cour suprême sous la présidence de Roberts reste l'héritière du mouvement légal conservateur historique, et un véhicule de la doctrine originaliste portée depuis les années 1980 par la Federalist Society.

Un examen attentif de décisions récentes de la Cour montre ainsi que, à plusieurs reprises, elle a choisi de restreindre le pouvoir des agences fédérales pour en réattribuer l'essentiel au Congrès. Pour les plus habitués au droit administratif américain, le récent renversement de la doctrine *Chevron*<sup>21</sup> – qui conférait aux agences une large marge d'interprétation des textes législatifs – ou encore l'adoption de la *major questions doctrine*<sup>22</sup> – qui impose une autorisation claire du Congrès pour que les agences puissent émettre des réglementations touchant à des questions économiques ou politiques majeures – en fournissent des illustrations éloquentes<sup>23</sup>. Dans les deux cas, la Cour n'a pas seulement restreint la capacité des agences placées sous la supervision présidentielle à adopter des réglementations, elle a modifié le rapport de force institutionnel au profit du législateur, rejetant indirectement l'idée que la supervision présidentielle suffise à justifier toute action administrative.

En conséquence, certaines mesures justifiées au nom d'un contrôle indivisible sur l'État administratif et allant bien au-delà d'un pouvoir de réorganisation interne de l'administration pourraient être *in fine* censurées si elles venaient à entraver les pouvoirs du Congrès. De ce point de vue, l'issue de projets tels que le démantèlement du Département de l'Éducation ou le refus de financer certaines agences fédérales – les privant *de facto* de toute capacité opérationnelle – demeure très incertaine.

## **Conclusion : vers un bouleversement durable de la démocratie américaine ?**

Si les commentateurs tendent parfois à exagérer les risques associés à la TEU, il est paradoxal de constater qu'ils peinent, dans le même temps, à en percevoir certaines implications les plus profondes. Car, aussi radicale que puisse paraître l'action envisagée par l'administration Trump, lorsqu'elle se cantonne aux frontières classiques de la TEU, celle-ci pourrait ne représenter qu'un point de départ. Si bien des aspects venaient à être cautionnés par les juridictions fédérales dans le sillage d'une annulation de la décision cardinale *Humphrey's Executor*, alors on peut parfaitement imaginer un président – Donald Trump, ou un successeur fidèle à sa ligne politique – souhaiter pousser la TEU jusqu'au bout de sa logique institutionnelle.

Le professeur Adrian Vermeule, cité précédemment, a lui-même esquissé les contours d'une telle

métastase, en imaginant ce que pourrait impliquer une mise en œuvre intégrale de la TEU et de ses corollaires<sup>24</sup> :

- une extension du contrôle présidentiel à l'ensemble des agents de la branche exécutive exerçant des fonctions quasi judiciaires ou quasi législatives, tels que les juges de l'immigration ;
- l'instauration d'un pouvoir de veto présidentiel sur les décisions des agences indépendantes : au-delà du pouvoir de révocation des dirigeants d'agences récalcitrants, le président pourrait – au nom de son pouvoir de supervision directe de l'ensemble de l'État administratif – revendiquer un pouvoir de veto sur la réglementation, voire un droit de réécrire ces décisions (assimilables donc à de simples recommandations) ;
- un retour pur et simple au *spoils system*, entraînant la fin de l'administration dépolitisée mise en place depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Si l'on admet que le président contrôle l'entièreté de l'appareil administratif, les conservateurs pourraient aisément être tentés d'affirmer qu'une telle autorité puisse s'étendre au-delà des hauts fonctionnaires, jusqu'aux fonctionnaires de carrière (*career officers*) composant la majorité de l'administration (2,1 millions d'agents), pour la plupart recrutés selon des critères de compétence et de neutralité politique.

Les implications seraient si considérables pour la gouvernance américaine que chaque alternance présidentielle pourrait revêtir des allures de véritable changement de régime, entraînant une recomposition totale de l'État administratif. Une telle transformation serait d'autant plus réalisable qu'il n'existe aucune norme constitutionnelle précise sur l'organisation de l'administration fédérale, laquelle évolue dans ce que Elizabeth Zoller qualifie de « *no man's land* constitutionnel<sup>25</sup> ».

La Cour suprême est sans doute consciente de cette potentialité. Et c'est peut-être là une des raisons pour lesquelles elle pourrait freiner, à terme, certaines dérives du modèle unitariste, non par hostilité au pouvoir présidentiel, mais par souci d'équilibre institutionnel. Dans ce contexte, la décision à venir dans l'affaire *Slaughter* et la logique qu'adoptera la Cour pourraient avoir des répercussions significatives sur la démocratie américaine, faisant de cette décision, bien davantage que les questions portant sur la validité des droits de douane ou la remise en cause du droit du sol, l'arrêt le plus déterminant de cette session.

Pour faire vivre le débat, soutenez-nous

## Je fais un don

1. Make America Great Again.
2. Voir en ce sens : Peter M. Shane, *The unbearable lightness of the unitary executive theory*, [Verfassungsblog](#), 11 mars 2025.
3. Ashraf Ahmed, Lev Menand et Noah A. Rosenblum, « The Making of Presidential Administration », *Harvard Law Review*, vol. 137, n°8, juin 2024, p. 2201 et s.
4. Elena Kagan, « Presidential Administration », *Harvard Law Review*, vol. 114, 2001, p. 2245.
5. Voir par exemple les écrits de Murray Rothbard ou de Patrick Buchanan.
6. Steven M. Teles, *The Rise of the Conservative Legal Movement: the Battle for Control of the Law*, Princeton, Princeton University Press, 2008.
7. Antonin Scalia, *Dissenting opinion in Morrison v. Olson*, 487 U.S. 654, 699-733, 26 avril 1988.
8. Steven G. Calabresi et Christopher S. Yoo, *The Unitary Executive: Presidential Power from Washington to Bush*, New Haven, Yale University Press, 2012.
9. Tami Luhby, Annie Grayer et Alayna Treene, « Trump administration lays off thousands of federal workers during government shutdown », [CNN](#), 11 octobre 2025.
10. Russell Vought, *Chapter 2: Executive Office of the President of the United States*, Paul Dans et Steven Groves (dir.), *Mandate for Leadership 2025: The Conservative Promise*, Heritage Foundation, 2023, pp. 171-200.
11. Ibid.
12. Adrian Vermeule, « Common-good constitutionalism », *The Atlantic*, 31 mars 2020.
13. « Just authority in rulers can be exercised for the good of subjects, if necessary even **against the subjects' own perceptions** of what is best for them – perceptions that may change over time anyway, as the law teaches, habituates, and re-forms them ».
14. Charlie Savage et Minho Kim, « Vance Says 'Judges Aren't Allowed to Control' Trump's 'Legitimate Power' », [The New York Times](#), 9 février 2025.
15. Nick Bednar, « The meaning of Article II and 'executive power' to Trump », [Lawfare](#), 20 mars 2020.
16. Letter from Sarah M. Harris, Acting Solic. Gen., to Richard J. Durbin, Ranking Member of the U.S. Senate Judiciary Comm., *Re: Restrictions on the Removal of Certain Principal Officers of the United States* 1, 12 février 2025.
17. Christine K. Chabot, « Interring the Unitary Executive », *Notre Dame Law Review*, vol. 98, n°1, 2022, p. 147 et s..
18. Adrian Vermeule, « What is the unitary executive? », [The New Digest](#), 22 mai 2025.
19. Zachary Price, « A primer on the Impoundment Control Act », [Lawfare](#), 28 janvier 2025.
20. Steve Vladeck, « TikTok and the dispensing power », [One First](#), 7 juillet 2025.
21. *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 603 U.S. 369, 2024.
22. [Davis Polk](#), « A basic primer on the major questions doctrine », 14 juillet 2022.
23. Voir en ce sens : Steve Vladeck, « Chevron and the unitary executive », [One First](#), 22 janvier 2024.
24. Adrian Vermeule, « The head and body of Leviathan », [The New Digest](#), 18 juillet 2024.
25. Élisabeth Zoller, *Les grands arrêts de la Cour suprême des États-Unis*, Paris, Dalloz, coll. « Grands arrêts », 2010, p. 206.