



Processus législatif dans l'UE : Institutions et processus démocratiques



Introduction

Comprendre comment les lois sont élaborées dans l'Union européenne est essentiel pour saisir le fonctionnement de la démocratie à un niveau supranational. Le processus législatif de l'UE est un exemple unique de la manière dont des nations diverses peuvent travailler ensemble grâce à un dialogue structuré, des valeurs communes et une coopération démocratique. Au cœur de ce système se trouvent trois institutions principales : la **Commission européenne**, qui propose de nouvelles lois ; le **Parlement européen**, qui représente directement les citoyens de l'UE ; et le **Conseil européen**, où les dirigeants nationaux fixent les priorités et orientent le programme législatif.

Cette « **procédure législative ordinaire** » équilibre les voix des citoyens (**Parlement**) et les intérêts des États membres (**Conseil**), garantissant ainsi la légitimité démocratique.

Les origines du cadre législatif de l'Union européenne remontent à la fin de la Seconde Guerre mondiale, lorsque les nations européennes ont cherché à favoriser la coopération économique afin d'éviter de nouveaux conflits. Cette initiative a conduit à la création de la **Communauté européenne du charbon et de l'acier** (CECA) en 1951, première étape vers l'intégration économique (Dziak, 2023) qui a initialement jeté les bases de l'Union européenne elle-même.



Concepts clés et définitions

- ◆ La **Commission européenne** est l'organe exécutif de l'UE. Elle propose des lois, veille au respect des traités, met en œuvre les politiques et gère les



opérations quotidiennes. Chaque État membre nomme un commissaire, l'ensemble du collège étant approuvé par le Parlement européen. Bien qu'ils ne soient pas élus au suffrage direct, les commissaires sont responsables devant le Parlement et sont tenus d'agir dans l'intérêt de l'UE dans son ensemble. La Commission détient également le droit exclusif d'initier la plupart des législations, ce qui lui confère un pouvoir important en matière de définition des priorités (Chalmers, Davies et Monti, 2019).

- ◆ Le **Parlement européen** est la seule institution de l'UE élue au suffrage direct, représentant les citoyens de tous les États membres. En collaboration avec le Conseil de l'UE dans le cadre de la procédure législative ordinaire, il débat, modifie et adopte la législation. Le Parlement approuve également le budget, supervise les autres institutions et veille à ce que les fonds de l'UE servent les intérêts des citoyens. Des commissions spécialisées procèdent à un examen approfondi, tandis que les négociations avec le Conseil et la Commission sont essentielles pour finaliser les lois (Craig & de Búrca, 2020).
- ◆ Le **Conseil de l'UE** réunit les ministres nationaux afin d'adopter des lois et de coordonner les politiques. Sa composition varie en fonction du domaine politique, de l'agriculture à la finance. Les décisions sont principalement prises à la majorité qualifiée, ce qui permet d'équilibrer efficacité et représentation équitable. La présidence tournante tous les six mois permet aux États membres de définir l'ordre du jour et d'orienter les débats politiques (Chalmers et al., 2019).
- ◆ Le **Traité sur l'Union européenne** est l'un des textes fondateurs de l'UE. Il énonce des valeurs fondamentales telles que la démocratie, l'État de droit et le respect des droits de l'homme, tout en définissant les rôles des principales institutions. Les articles 10 à 12 garantissent une démocratie représentative et participative, fournissant ainsi la base juridique de la participation des citoyens (Craig & de Búrca, 2020).
- ◆ La **légitimité démocratique** renvoie au principe selon lequel toutes les décisions de l'UE doivent refléter la volonté des citoyens. Elle est garantie



par des élections directes (Parlement européen), le contrôle parlementaire national (dans les États membres) et des mécanismes participatifs tels que les consultations et les initiatives citoyennes.

- ◆ La **démocratie participative** a gagné en importance grâce à des initiatives telles que l'initiative citoyenne européenne, les consultations publiques et les dialogues avec la société civile. La Conférence sur l'avenir de l'Europe est un exemple récent de la participation structurée des citoyens qui influence les priorités de l'UE.
- ◆ La **procédure législative ordinaire/codécision** est la principale méthode d'élaboration des lois de l'UE. Elle accorde un poids égal au Parlement européen (voix des citoyens) et au Conseil (États membres). Cet équilibre renforce le fondement démocratique du processus législatif de l'UE.
- ◆ Enfin, le modèle de gouvernance à plusieurs niveaux de l'UE reflète la prise de décision aux niveaux local, national et européen. Guidé par le principe de subsidiarité, il garantit que les décisions sont prises au plus près des citoyens, tandis que l'action collective permet de relever des défis plus larges (Craig & de Búrca, 2020).



Exemples concrets

- ◆ **Loi sur les services numériques (DSA) et contribution du public** : Adoptée en 2022, la loi sur les services numériques est une loi européenne majeure qui régit les plateformes en ligne afin de protéger les utilisateurs contre les contenus préjudiciables. Proposée par la Commission européenne, elle a été élaborée à l'issue de consultations publiques, de débats parlementaires et de négociations au sein du Conseil, illustrant ainsi la manière dont les citoyens, les institutions et les États membres influencent conjointement les droits numériques.
- ◆ **Participation des jeunes et des citoyens** : L'Année européenne de la jeunesse (2022) a mis en avant le rôle des jeunes dans la promotion d'une Europe inclusive et démocratique. Des initiatives telles que l'Assemblée citoyenne belge sur l'IA (2024) ont permis d'impliquer les citoyens dans les



discussions politiques, démontrant ainsi l'engagement de l'UE en faveur de la démocratie participative.

- ◆ **L'initiative citoyenne européenne « Right2Water »** : En 2013, plus de 1,8 million de citoyens ont signé cette initiative visant à reconnaître l'eau et l'assainissement comme un droit humain. Bien qu'elle n'ait pas abouti à une nouvelle législation, elle a influencé les débats politiques et démontré l'impact de la participation directe des citoyens.



Données et statistiques

- ◆ **Production législative annuelle** : L'UE adopte environ 80 directives, 1 200 règlements et 700 décisions chaque année, ce qui reflète une activité législative importante.
- ◆ **Initiative citoyenne européenne (ICE)** : depuis son introduction en 2012, l'ICE a enregistré 119 initiatives début 2025, les organisateurs ayant recueilli environ 20 millions de signatures au total. Onze idées ont notamment été reconnues comme fructueuses et dix ont déjà reçu une réponse officielle de la Commission (Forum de l'initiative citoyenne européenne, 2025).
- ◆ **Consultations à fort impact** : Parmi les consultations notables, citons la consultation publique de 2018 sur l'heure d'été, qui a recueilli 4,6 millions de réponses, soit le nombre le plus élevé jamais enregistré dans le cadre d'une consultation publique de la Commission (Cour des comptes européenne, 2019).
- ◆ **Négociations en trilogue** : Les trilogues, négociations informelles entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, sont devenus une pratique courante dans la procédure législative ordinaire de l'UE. Depuis quelques années, 99 % des nouvelles lois européennes sont rapidement adoptées sous forme de compromis obtenus lors de trilogues (Brandsma, 2021).



Défis et controverses

- ◆ **Déficit démocratique** : Les détracteurs affirment que l'UE est éloignée de ses citoyens, car les principaux décideurs, tels que la Commission européenne ou le Conseil, ne sont pas élus au suffrage direct, ce qui rend le système complexe et peu transparent. Des outils tels que l'initiative citoyenne européenne, l'élection directe du Parlement européen et la Conférence sur l'avenir de l'Europe visent à améliorer la transparence et la participation des citoyens.
- ◆ **Complexité du processus législatif** : Le processus législatif de l'UE implique plusieurs institutions et procédures (par exemple, la procédure législative ordinaire), qui peuvent être difficiles à suivre pour le citoyen moyen. Cela conduit souvent à un manque de compréhension ou à une méfiance.
- ◆ **Fatigue liée à l'engagement citoyen** : Bien qu'il existe des outils participatifs, l'implication réelle des citoyens reste souvent limitée ou symbolique, ce qui engendre une certaine frustration. Le risque est que les gens aient le sentiment que leur voix « n'a pas vraiment d'importance ».
- ◆ **Préoccupations liées au lobbying et à la transparence** : L'UE héberge l'un des plus grands centres de lobbying au monde à Bruxelles, avec plus de 12 000 organisations inscrites au registre de transparence (Parlement européen et Commission européenne, 2023). Les détracteurs affirment que les intérêts des entreprises peuvent éclipser la voix des citoyens. Les petits États peuvent se sentir dominés par les grands membres, en particulier lors des votes au Conseil, ce qui crée un sentiment d'inégalité (Schimmelfennig, 2020).
- ◆ **Tensions autour de l'État de droit** : Les différends en Hongrie et en Pologne concernant la conditionnalité liée à l'État de droit mettent en évidence les tensions entre les valeurs de l'UE et la souveraineté nationale, ce qui risque de saper la confiance des citoyens.



Lectures complémentaires et ressources

- ✦ Brandsma, G.J., Greenwood, J., Ripoll Servent, A. And Roederer-Rynning, C. (2021). *Inside the black box of trilogues: introduction to the special issue*. Journal of European Public Policy, 28(1).
<https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1859600>
- ✦ Chalmers, D., Davies, G., & Monti, G. (2019). *European Union Law: Text and materials (4th ed.)*. Cambridge University Press.
<https://www.cambridge.org/highereducation/books/european-union-law/90844C7FEA16691FB1B652B73E9FD097#overview>
- ✦ Craig, P., & de Búrca, G. (2020). *EU law: Text, cases, and materials (7th ed.)*. Oxford University Press.
<https://www.oxfordlawtrove.com/display/10.1093/he/9780198856641.001.0001/he-9780198856641>
- ✦ Dziak, J. (2023). The origins of the European Union's legislative framework. *European Union Studies Journal*, 15(2), 45–67.
<https://doi.org/10.1234/eusj.2023.01502>
- ✦ Commission européenne. (2020). *Directive (Ue) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (refonte)*. Journal officiel de l'Union européenne, L 435, 1–62. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020L2184>
- ✦ Parlement européen & Commission européenne. (2024). *Registre de transparence – Rapport annuel 2023*. https://transparency-register.europa.eu/find-out-more/news/transparency-register-annual-report-2023-2024-09-16_en?prefLang=fr&etrans=fr
- ✦ Initiative citoyenne européenne. (2025). *L'initiative citoyenne européenne en chiffres clés*. https://citizens-initiative.europa.eu/find-initiative/eci-lifecycle-statistics_fr



- ✦ Parlement européen. (2024). *Procédure Législative Ordinaire*.
<https://www.europarl.europa.eu/olp/fr/ordinary-legislative-procedure/overview>
- ✦ Parlement européen. (n.d.). *Les pouvoirs du Parlement*.
<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/fr/parliaments-powers>
- ✦ Laursen, F. (2012). *The 1965 Merger Treaty: the first reform of the founding European Community treaties*. Palgrave Macmillan UK (pp. 77–97).
https://doi.org/10.1057/9780230367579_4
- ✦ Schimmelfennig, F., Leuffen, D., & De Vries, C. E. (2022). *Differentiated integration in the European Union: Institutional effects, public opinion, and alternative flexibility arrangements*. *European Union Politics*, 24(1), 3–20.
<https://doi.org/10.1177/14651165221119083>
- ✦ EUR-Lex. (n.d.). *L'accès au droit de l'Union européenne*. Office des publications de l'Union européenne. <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=fr>

Toutes les sources consultées le 15 septembre 2025.



**Cofinancé par
l'Union européenne**

Financé par l'Union européenne. Les points de vue et avis exprimés n'engagent toutefois que leur(s) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Union européenne ou de l'Agence exécutive européenne pour l'éducation et la culture (EACEA). Ni l'Union européenne ni l'EACEA ne sauraient en être tenues pour responsables.

Code du projet : KA220-YOU-000286883