

N° 374
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 février 2026

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*visant à instaurer le mode de scrutin proportionnel
aux élections législatives,*

PRÉSENTÉE

Par M. Éric KERROUCHE, Mme Mélanie VOGEL, MM. Bernard BUIS, Henri CABANEL
et Mme Isabelle FLORENNES,

Sénateurs et Sénatrices

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement
et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale
dans les conditions prévues par le Règlement.)*

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La crise que traverse le pays a de multiples dimensions mais sa dimension institutionnelle est centrale. Jusqu'ici la V^e République n'avait guère connu que des majorités claires – le plus souvent absolues – à l'Assemblée nationale. Mais depuis 2022, ce « fait majoritaire » a disparu. Et les difficultés actuelles pour gouverner le pays résultent pour une part non négligeable de la contradiction entre un mode de scrutin qui a été pensé pour dégager ces majorités claires et leur absence dans le paysage politique tel qu'il est.

Les résultats des dernières élections législatives ne sont pas très différents en apparence de ce qu'aurait donné un scrutin proportionnel mais le fonctionnement de l'Assemblée nationale reste surdéterminé par le mode d'élection des députés au scrutin majoritaire. Chaque député anticipe en effet que les prochaines élections législatives se joueront selon les mêmes règles et appelleront les mêmes stratégies d'affrontement dans une logique bloc contre bloc. Ce qui empêche de rechercher efficacement au jour le jour les compromis indispensables au cours de la législature. C'est cette contradiction qu'il faut lever en changeant de mode de scrutin législatif.

Un mode de scrutin proportionnel permet tout d'abord d'assurer que chaque voix compte sur tout le territoire, redonnant ainsi du sens à la participation des citoyens aux élections. Ce qui contribuerait à faire reculer l'abstention qui s'est beaucoup développée ces dernières années. Ce mode de scrutin assure une représentation conforme au choix des électeurs au sein de l'Assemblée nationale et permet donc la justice électorale. Le scrutin proportionnel permet également aux citoyens de voter enfin « pour » les options de leur choix et non plus simplement « contre » celles qu'ils et elles redoutent le plus : les électeurs votent selon leur conscience et chaque force politique concourt sous ses propres couleurs. Il permet ensuite que les contrats de gouvernement se construisent après les élections, au vu et au su de tous autour de mesures susceptibles de recueillir réellement l'assentiment de la majorité des citoyens. Ce qui n'est pas le cas aujourd'hui avec un système électoral qui donne les moyens d'imposer leurs choix à des forces qui restent en réalité minoritaires dans le pays. Le scrutin proportionnel contribue enfin à rééquilibrer les pouvoirs au sein de la cinquième

République sans avoir besoin de changer la Constitution. Il renforce en effet structurellement le rôle du Parlement puisque la probabilité que le parti du président obtienne une majorité absolue au Parlement devient très faible. Le Président de la République devra toujours composer avec une Assemblée qui ne sera plus à sa main. Le scrutin proportionnel permet enfin de renforcer la parité au sein de l'Assemblée ainsi que la diversité sociale des députés.

De nombreuses modalités sont envisageables pour instaurer un scrutin proportionnel. Les Français restent cependant très attachés à un ancrage territorial fort de leurs parlementaires. C'est la raison pour laquelle nous proposons d'associer des représentants élus au scrutin majoritaire dans des circonscriptions, comme c'est le cas aujourd'hui en France, et des députés élus au scrutin proportionnel sur des listes complémentaires afin qu'au final l'Assemblée représente fidèlement les choix des électeurs et électrices. Des modes de scrutin de ce type existent depuis de longues années chez plusieurs de nos voisins. Concrètement, si un parti a reçu 20 % des suffrages au scrutin proportionnel, il doit se voir allouer 20 % des sièges : si ses députés élus au scrutin majoritaire dans les circonscriptions représentent déjà 15 % des sièges, alors on puisera sur sa liste complémentaire autant de candidats que nécessaires pour atteindre 20 % des députés. Ce mode de scrutin présente l'avantage de combiner une continuité avec le système actuel et le passage à une véritable représentation proportionnelle.

Il est grand temps en effet pour nous de rejoindre l'ensemble de nos voisins européens qui ont tous recours à un scrutin de ce type pour constituer leurs assemblées législatives. On pense souvent que la proportionnelle mène inévitablement à davantage d'instabilité gouvernementale que le scrutin majoritaire mais avec un mode de scrutin de ce type, nos voisins allemands ont eu 24 gouvernements et 10 chefs de gouvernements depuis 1958 contre 47 gouvernements et 29 Premiers ministres en France. Et la situation à laquelle nous sommes confrontés depuis trois ans suffit à prouver que le mode de scrutin actuel n'est plus en mesure d'engendrer la stabilité qu'il est censé garantir.

Nous sommes convaincus qu'il est possible de rassembler un consensus large autour d'une telle réforme. Elle ne permettra évidemment pas de résoudre à elle seule la crise politique actuelle, mais elle contribuera de manière substantielle à débloquer le pays.

La proposition de loi organique vient préciser des éléments nécessaires à l'évolution du mode de scrutin pour assurer notamment les règles d'enregistrement des candidatures et de suppléance.

L'article 1^{er} modernise le régime d'enregistrement des candidatures en distinguant les voies adaptées à chacune des deux composantes du scrutin. La réécriture de l'article L.O. 160 prévoit un délai de contentieux réduit devant le tribunal administratif en cas de refus d'enregistrement au scrutin uninominal (délais contraints, décision rapide), garantissant la tenue régulière du scrutin. L'insertion de l'article L.O. 160-1 crée un circuit pour l'enregistrement des listes nationales et son contrôle : saisine du Conseil d'État par le ministre de l'Intérieur en cas d'irrégularité ou d'inéligibilité, décision sous bref délai, possibilité de compléter la liste si la décision la rend incomplète, encadrement des retraits pour prévenir les manœuvres dilatoires, et impossibilité de remplacement en cas de décès d'un candidat après le dépôt. En calant le contrôle sur l'échelon pertinent (local pour l'uninominal, national pour la liste), ces dispositions sécurisent la sincérité et l'égalité de traitement tout en réduisant les risques de contentieux de dernière minute.

L'article 2 clarifie la logique de remplacement des députés selon le mode d'élection. La réécriture de l'article L.O. 176 confirme que le député élu au scrutin uninominal est remplacé par la personne élue en même temps que lui à cet effet (suppléant) en cas de vacance, y compris lors d'acceptation de fonctions gouvernementales (remplacement temporaire jusqu'à un mois après la cessation des fonctions). Ce mécanisme maintient l'ancrage territorial des élus et évite des partielles systématiques. Le nouvel article L.O. 176-1 pose qu'un député élu à la proportionnelle est remplacé par le suivant de liste en cas de vacance, et, en cas d'acceptation de fonctions gouvernementales, par un suivant de liste à titre temporaire, le titulaire retrouvant son siège à l'issue du délai. Le texte précise la situation du dernier entrant (il est replacé en tête des candidats non élus), garantissant la lisibilité de la hiérarchie de liste et la prévisibilité des mouvements. L'ensemble assure une cohérence organique : suppléant pour le mandat d'ancrage local, suivant de liste pour le mandat d'assise nationale.

Proposition de loi organique visant à instaurer le mode de scrutin proportionnel aux élections législatives

Article 1^{er}

- ① Le code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° À la première phrase du premier alinéa de l'article L.O. 160, après le mot : « candidature », sont insérés les mots : « au scrutin uninominal majoritaire » ;
- ③ 2° Après le même article L.O. 160, il est inséré un article L.O. 160-1 ainsi rédigé :
- ④ « *Art. L.O. 160-1.* – Est interdit l'enregistrement d'une liste sur laquelle figure une personne inéligible. Le refus d'enregistrement est motivé.
- ⑤ « Le candidat tête de liste ou la personne qu'il désigne à cet effet peut, dans les vingt-quatre heures qui suivent la notification du refus d'enregistrement, le contester devant le Conseil d'État, qui rend sa décision au plus tard le troisième jour suivant le jour de sa saisine.
- ⑥ « Si le Conseil d'État ne s'est pas prononcé dans le délai imparti, la liste est enregistrée. »

Article 2

- ① Le code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa de l'article L.O. 176, après le mot : « députés », sont insérés les mots : « élus au scrutin uninominal majoritaire » ;
- ③ 2° L'article L.O. 176-1 est ainsi rétabli :
- ④ « *Art. L.O. 176-1.* – Le député élu au scrutin de liste dont le siège devient vacant pour toute autre cause que l'acceptation de fonctions gouvernementales est remplacé par le candidat figurant sur la même liste immédiatement après le dernier député élu conformément à l'ordre de ladite liste.

- ⑤ « Le député élu au scrutin de liste qui accepte des fonctions gouvernementales est remplacé, jusqu'à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de ces fonctions, par le candidat figurant sur la même liste immédiatement après le dernier député élu conformément à l'ordre de ladite liste. À l'expiration de ce délai, le député reprend l'exercice de son mandat. Le caractère temporaire du remplacement pour cause d'acceptation de fonctions gouvernementales s'applique au dernier député élu conformément à l'ordre de la même liste. Celui-ci est remplacé en tête des candidats non élus de la même liste. »