

N° 375
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 février 2026

PROPOSITION DE LOI

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.

L'article 1^{er} définit les fondements du mode de scrutin.

Chaque électeur dispose de deux bulletins et le vote compensatoire est exprimé lors du premier tour. **347 sièges sont attribués dans des circonscriptions uninominales** au scrutin majoritaire à deux tours. Ce mode de scrutin est familier des électeurs français. **230 sièges sont attribués sur une base compensatoire via une liste nationale unique.** Les sièges attribués au scrutin de liste sont d'abord répartis entre les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. Est déduit du nombre de sièges ainsi obtenu pour chaque liste le nombre de candidats affiliés à chaque liste élus dans les circonscriptions, de manière à se rapprocher de la composition qui aurait été celle de l'Assemblée nationale si elle avait été élue intégralement au scrutin proportionnel.

Le seuil retenu pour l'attribution de sièges compensatoires est fixé à 4 % des suffrages exprimés à l'échelle nationale. Ce seuil, utilisés par plusieurs démocraties européennes — Suède, Autriche, Norvège — permet de concilier pluralisme politique et efficacité parlementaire.

Afin de ne pas pénaliser les partis disposant d'un fort ancrage territorial, mais d'une base nationale limitée, un parti qui n'atteint pas le seuil de 4 % au niveau national, mais remporte au moins trois sièges au scrutin majoritaire, pourra être intégré à la répartition proportionnelle.

L'article 2 encadre les candidatures dans un système mixte et précise les formalités propres à la liste nationale. Il autorise la double candidature (circonscription et liste) et fait prévaloir le siège majoritaire en cas de double élection. Il est également posé que nul ne peut figurer sur plus d'une liste compensatoire.

La modification apportée à l'article L. 157 précise la terminologie des déclarations de candidatures pour le scrutin uninominal. Le nouvel article L. 157-1 fixe le formalisme de la déclaration de candidature au scrutin de liste nationale : dépôt centralisé, mentions obligatoires (identité, signatures, attestation d'unicité de candidature), et parité par alternance stricte femme-homme. Cette exigence prolonge les mécanismes existants (européennes, régionales).

L'article 3 refonde la première fraction du financement public des partis basé désormais sur les suffrages exprimés dans le vote sur la liste nationale. Cet adossement met en cohérence le mode de scrutin et le régime financier.

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

Article 1^{er}

- ① Le code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 123 est ainsi modifié :
 - ③ a) Au début, le mot : « Les » est remplacé par les mots : « Trois cent quarante-sept » ;
 - ④ b) Sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :
 - ⑤ « Deux cent trente députés sont élus au scrutin de liste national à la représentation proportionnelle, sans panachage ni vote préférentiel.
 - ⑥ « Les candidats au scrutin uninominal majoritaire ont la faculté de s'affilier à une liste nationale. » ;
- ⑦ 2° L'article L. 124 est ainsi rédigé :
 - ⑧ « *Art. L. 124.* – Chaque électeur a la faculté de voter pour un candidat au scrutin uninominal majoritaire dans une circonscription et pour une liste nationale à la représentation proportionnelle.
 - ⑨ « Le scrutin de liste est organisé le même jour que le premier tour de l'élection au scrutin uninominal majoritaire. »
- ⑩ 3° Au premier alinéa de l'article L. 126, après le mot : « au », sont insérés les mots : « scrutin uninominal majoritaire dès le » ;
- ⑪ 4° Le chapitre II du titre II du livre I^{er} est complété par un article L. 126-1 ainsi rédigé :
 - ⑫ « *Art. L. 126-1.* – Les sièges attribués au scrutin de liste sont d'abord répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. Est déduit du nombre de sièges ainsi obtenu pour chaque liste le nombre de candidats affiliés à chaque liste élus au scrutin uninominal majoritaire dans les circonscriptions.
 - ⑬ « Participent à la répartition des sièges mentionnée au premier alinéa les listes ayant obtenu au moins 4 % des suffrages exprimés ou pouvant se prévaloir de l'élection au scrutin uninominal majoritaire d'au moins trois candidats affiliés.

- ⑭ « Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l’attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d’égalité de suffrages, le siège est attribué à la liste dont la moyenne d’âge est la moins élevée.
- ⑮ « Les sièges sont attribués aux candidats d’après l’ordre de présentation sur chaque liste. »

Article 2

- ① Le code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° L’article L. 156 est ainsi modifié
- ③ a) Au début, sont ajoutés quatre alinéas ainsi rédigés :
- ④ « Un candidat peut se présenter au scrutin uninominal majoritaire et au scrutin de liste.
- ⑤ « Un candidat au scrutin uninominal majoritaire indique s’il s’affilie à une liste lors du dépôt de sa candidature.
- ⑥ « S’il est élu aux deux scrutins, l’élection au scrutin uninominal majoritaire l’emporte et le siège acquis au scrutin de liste est attribué au suivant de liste dans l’ordre de présentation.
- ⑦ « Nul ne peut être candidat sur plus d’une liste. » ;
- ⑧ b) Le premier alinéa est complété par les mots : « au scrutin uninominal majoritaire » ;
- ⑨ 2° Au premier alinéa de l’article L. 157, après le mot : « candidatures », sont insérés les mots : « au scrutin uninominal majoritaire » ;
- ⑩ 3° L’article L. 158 est ainsi rétabli :
- ⑪ « *Art. L. 158. – I. –* La déclaration de candidature au scrutin de liste résulte du dépôt au ministère de l’intérieur d’une liste comprenant un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir. La liste est composée alternativement d’un candidat de chaque sexe.
- ⑫ « La déclaration de candidature est faite collectivement pour chaque liste par le candidat tête de liste ou par un mandataire désigné par lui. Elle est accompagnée de la copie d’un justificatif d’identité de chacun des candidats.

- ⑬ « Elle comporte la signature de chaque candidat et indique expressément :
- ⑭ « 1° Le titre de la liste ;
- ⑮ « 2° Les nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, nationalité, domicile et profession de chacun des candidats.
- ⑯ « À la suite de sa signature, chaque candidat appose la mention manuscrite suivante : “La présente signature marque mon consentement à me porter candidat à l’élection à l’Assemblée nationale sur la liste menée par (indication des noms et prénoms du candidat tête de liste).”.
- ⑰ « II. – Aucun retrait de candidat n’est accepté après le dépôt de la liste.
- ⑱ « Les retraits de listes complètes qui interviennent avant l’expiration des délais prévus pour le dépôt des déclarations de candidatures sont enregistrés ; ils comportent la signature de la majorité des candidats de la liste.
- ⑲ « Il n’est pas pourvu au remplacement d’un candidat décédé après le dépôt de la liste. » ;
- ⑳ 4° L’article L. 159 est ainsi modifié :
- ㉑ a) À la première phrase, après le mot : « candidature », sont insérés les mots : « au scrutin uninominal majoritaire » ;
- ㉒ b) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ㉓ « Si la déclaration de candidature d’une liste ne remplit pas les conditions prévues à l’article L. 158, le ministre de l’intérieur saisit dans les vingt-quatre heures le Conseil d’État qui statue dans les trois jours. La décision du Conseil d’État ne peut être contestée que devant le Conseil constitutionnel saisi de l’élection. »

Article 3

- ① L’article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique est ainsi modifié :
- ② 1° À la fin du deuxième alinéa, les mots : « au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions » sont remplacés par les mots : « dont la liste nationale a atteint au moins 4% des suffrages exprimés » ;
- ③ 2° Au quatrième alinéa, après le mot : « élections », sont insérés les mots : « au scrutin de liste ».