



N° 1905

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2025.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

visant à instaurer le scrutin proportionnel pour les élections législatives,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Erwan BALANANT, M. Guillaume GOUFFIER VALENTE, M. Jérémie IORDANOFF, Mme Marie RÉCALDE, Mme Léa BALAGE EL MARIKY, Mme Lisa BELLUCO, M. Nicolas BONNET, M. Vincent CAURE, Mme Cyrielle CHATELAIN, Mme Stella DUPONT, M. Jérôme GUEDJ, Mme Catherine HERVIEU, M. François HOLLANDE, M. Pascal LECAMP, M. Éric MARTINEAU, M. Emmanuel MAUREL, M. Ludovic MENDES, M. Frédéric PETIT, Mme Josy POUEYTO, Mme Sandra REGOL, M. Aurélien ROUSSEAU, Mme Eva SAS, Mme Sabrina SEBAIHI, M. Thierry SOTHER, M. Nicolas TURQUOIS,

députés et députées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La crise que traverse le pays a de multiples dimensions mais sa dimension institutionnelle est centrale. Jusqu'ici la Cinquième 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 de réélection des députés au scrutin majoritaire. Chaque député anticipe en effet que les prochaines élections législatives se joueront selon les mêmes règles et appelleraient les mêmes stratégies d'affrontement dans une logique bloc contre bloc. Ce qui empêche de rechercher efficacement les compromis indispensables. 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. Il assure une représentation conforme au choix des électeurs au sein de l'Assemblée nationale, c'est un mode de scrutin qui 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. Dès lors que la probabilité que le parti du président obtienne seul une majorité absolue au

Parlement devient faible, le Président de la République devra 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.

De nombreuses modalités sont envisageables pour instaurer un scrutin proportionnel. Les Français restent cependant 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 sur des listes complémentaires nationales 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 niveau national, 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 la continuité avec le système actuel et le passage à une véritable représentation proportionnelle.

Il est grand temps 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 des modes de scrutin analogues à celui proposé ici l'Allemagne a eu 24 gouvernements et 10 chefs de gouvernements depuis 1958 et le Danemark 31 gouvernements et 12 chefs de gouvernement 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 actuelle, mais elle contribuera de manière substantielle à débloquer le pays.

Ce projet 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} réécrit l'article LO 119 pour répartir l'élection des députés entre 347 sièges pourvus au scrutin uninominal majoritaire à

deux tours et 230 sièges pourvus sur listes compensatoires nationales. Le ratio 60 %/40 % entre députés élus dans des circonscriptions et députés élus sur listes compensatoires permet d'assurer une compensation proportionnelle effective sans raréfier outre mesure le nombre de circonscriptions, ce qui préserve les exigences d'égalité devant le suffrage et de représentation territoriale. La mise en place d'un mécanisme de compensation permet de garantir que, quelle que soit la taille des circonscriptions, la volonté de l'électeur s'exprime de manière égale, au regard de la finalité proportionnelle du scrutin.

L'article 2 modernise le régime d'enregistrement des candidatures en distinguant les voies adaptées à chacune des deux composantes du scrutin. La réécriture de l'article LO 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 LO 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 3 clarifie la logique de remplacement des députés selon le mode d'élection. La réécriture de l'article LO 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'ancre territorial des élus et évite des partielles systématiques. Le nouvel article LO 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 remplacé 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'ancre local, suivant de liste pour le mandat d'assise nationale.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article 1^{er}

- ① L'article LO 119 du code électoral est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
 - ② « Trois cent quarante-sept sièges sont attribués au scrutin uninominal majoritaire à deux tours.
 - ③ « Deux cent trente sièges sont attribués au scrutin de liste nationale. »

Article 2

- ① Le code électoral est ainsi modifié :
- ② I. – Au premier alinéa de l'article LO 160, après le mot : « candidature », sont insérés les mots : « au scrutin uninominal majoritaire » ;
- ③ II. – Après l'article LO 160, il est inséré un article LO 160-1 ainsi rédigé :
 - ④ « *Art. LO 160-1.* – Si une déclaration de candidature sur la liste nationale ne remplit pas les conditions ou concerne une personne inéligible, le ministre de l'intérieur saisit dans les vingt-quatre heures le Conseil d'État, qui statue dans les trois jours.
 - ⑤ « Si, en application de cette disposition, une liste n'est plus complète, elle dispose d'un délai de quarante-huit heures pour se compléter.
 - ⑥ « Aucun retrait de candidat n'est accepté après le dépôt de la liste.
 - ⑦ « 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.
 - ⑧ « Il n'est pas pourvu au remplacement d'un candidat décédé après le dépôt de la liste des candidats. »

Article 3

- ① Le code électoral est ainsi modifié :
- ② I. – Au premier alinéa de l'article LO 176, après le mot : « députés », sont insérés les mots : « élus au scrutin uninominal majoritaire » ;
- ③ II. – Après l'article LO 176, il est inséré un article LO 176-2 ainsi rédigé :
- ④ « *Art. LO 176-2.* – Le député élu à la représentation proportionnelle 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 candidat devenu député conformément à l'ordre de cette liste.
- ⑤ « Le député élu à la représentation proportionnelle 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 candidat devenu député conformément à l'ordre de la liste. À l'expiration du délai d'un mois, le député reprend l'exercice de son mandat. Le caractère temporaire du remplacement pour cause d'acceptation de fonctions gouvernementales s'applique au dernier candidat devenu député conformément à l'ordre de la liste. Celui-ci est replacé en tête des candidats non élus de cette liste. »