

JEAN GRANGÉ

## *Le système d'élection des sénateurs et ses effets*

C'est bien connu : tout système électoral a une portée qui dépasse la seule expression du suffrage. Un système détermine l'identité de l'assemblée à élire. Il conditionne son rôle. Par ailleurs une loi électorale est rarement innocente. Sa finalité proclamée n'est pas toujours l'objectif véritable. Et même au cas où il n'y aurait pas d'intentions cachées, il existe souvent des effets dérivés qui ne sont pas pour autant secondaires en importance. Enfin, il faut l'admettre, il n'est pas judicieux d'apprécier un régime électoral dans l'absolu. Chacun a des mérites et des défauts. Ce qui compte, c'est son adaptation à l'assemblée à laquelle il s'applique et au rôle qu'elle est appelée à assumer.

C'est à la lumière de ces préliminaires que le mode d'élection des sénateurs et ses effets vont être analysés. Quelles sont les spécificités du système prévu pour la seconde chambre française ? Un système qui contribue à élire quels sénateurs ? Et qui met le Sénat en mesure de remplir quelles fonctions ?

### *La représentation des collectivités territoriales au suffrage indirect*

La seule définition constitutionnelle du Sénat est donnée par l'article 24 : le Sénat est l'une des deux chambres du Parlement ; il est élu au suffrage indirect et assure la représentation des collectivités territoriales de la République. En outre, les Français établis hors de France y sont représentés.

Ce sont ces quelques principes très concis que la loi — organique ou ordinaire — avait mission de mettre en œuvre. Il n'est pas pos-

*Effectif total des collèges électoraux du Sénat*

	Conseillers municipaux et délégués	Conseillers généraux (membres des assemblées territoriales dans les TOM)	Conseillers régionaux
Métropole	126 453 = 95,5 %	3 675 = 2,8 %	1 682 = 1,3 %
Départements d'outre mer	2 577	139	158
Territoires d'outre-mer et autres collectivités territoriales d'outre-mer	715	115	
Français résidant à l'étranger			
<b>Total</b>	<b>129 745</b>	<b>3 929</b>	<b>1 840</b>

(<sup>1</sup>) Cet effectif total est théorique puisque les collèges ne se réunissent jamais tous simultanément et leur composition est réajustée chaque fois que des élections législatives, départementales ou administratives ont lieu. Les chiffres figurant ci-dessus ont été établis en cumulant les effectifs des collèges électoraux existants en 1980, 1983 et 1986 et en retenant le nombre des députés et des conseillers régionaux fixés par la loi.

sible de rappeler ici toutes les modalités selon lesquelles ces prescriptions ont été traduites. On se limitera à quelques remarques à propos des caractéristiques essentielles du système.

- Les sénateurs sont élus par des collèges électoraux, réunis dans chaque département ou chaque territoire d'outre-mer, et dans lesquels les membres des organes représentatifs des diverses collectivités territoriales existantes constituent le relais du suffrage à deux degrés voulu par la Constitution : conseillers municipaux et/ou leurs délégués, conseillers généraux (ou membres des assemblées territoriales dans les TOM), conseillers régionaux élus dans le département, auxquels s'ajoutent les députés du département. Le Sénat est donc élu au suffrage indirect mais au suffrage universel car, si un très petit nombre de citoyens (0,24 % de la population totale de la métropole) participent à la phase ultime de l'élection, tous ceux qui en ont la charge ont été élus eux-mêmes, dans leur circonscription, par l'ensemble des citoyens. Ainsi est respectée la disposition de l'article 3 de la Constitution qui exige que le suffrage politique soit toujours universel et qui permet en conséquence au Sénat de faire partie intégrante du Parlement.

- Toutes les catégories de collectivités territoriales — communes, départements et plus récemment régions, ainsi que les territoires et autres collectivités d'outre-mer — interviennent dans l'élection du Sénat mais elles sont loin de peser toutes le même poids dans le suffrage : en fait, l'une des catégories, la commune, a une prépondérance écrasante. Les conseillers municipaux et leurs délégués forment 95,5 % de l'ensemble des collèges électoraux du Sénat dans la métropole. C'est dire que la représentativité du Sénat repose à peu près entièrement sur le mode de représentation des communes dans les collèges électoraux — et c'est dire l'importance des inégalités en ce domaine, qui seront examinées plus loin.

- Le mode de composition des collèges électoraux sénatoriaux met en évidence l'un des traits de la physionomie du Sénat. Ces collèges sont formés de personnes qui ont toutes une expérience de la gestion des affaires publiques et dont le vote sera guidé tout particulièrement par le souci des intérêts des communautés qu'ils administrent. Le sénateur sera donc choisi pour une large part en fonction des compétences qu'il aura révélées dans ce cadre ; il partagera lui aussi le souci de ses mandants et sera jugé souvent sur son action en ce domaine.

Il est logique, dans ces conditions, que les sénateurs soient nombreux à être eux-mêmes des représentants locaux. Toutefois, si la proportion des sénateurs détenteurs de responsabilités au plan local

est toujours sensiblement supérieure à celle des députés qui exercent de telles fonctions, on constate qu'au cours des dernières décennies l'écart tend à se réduire. Mais le chemin n'est pas le même dans les deux cas : le sénateur accède au Palais du Luxembourg parce que ses responsabilités au sein des organes des collectivités territoriales l'y ont porté. Le député — surtout sous le régime du scrutin majoritaire uninominal — est souvent amené à compléter son mandat national par un ou plusieurs mandats locaux, afin de mieux enraciner le premier.

*Mandats locaux détenus par des sénateurs  
(après le renouvellement triennal de septembre 1986)*

Conseillers municipaux	254 (79,6 % de l'ensemble des sénateurs)	
dont sénateurs-maires	191 (59,9	)
Conseillers généraux	194 (60,8	)
dont présidents de conseils généraux	42	
Conseillers régionaux	65 (20,4	)
dont présidents de conseils régionaux	6	

(Source : Sénat, service des IDPI.)

• Enfin, il ne faut pas oublier cette originalité du Sénat qui est la seule des deux chambres du Parlement à faire une place à la représentation des Français résidant hors des territoires de la République. A l'origine, l'obligation de respecter la sacro-sainte règle du suffrage universel au premier degré de l'élection sénatoriale se heurtait à l'absence d'organismes élus sur cette base par les Français résidant à l'étranger. D'où la nécessité du recours à la cooptation par le Sénat lui-même, sur proposition du Conseil supérieur des Français de l'étranger. Depuis une loi de 1982, ce Conseil est élu par l'ensemble des nationaux français résidant dans le ressort de chaque consulat — c'est-à-dire au suffrage universel — et les désignations auxquelles il procède peuvent constituer désormais l'élection définitive.

*Une expression amortie et différée du suffrage*

Bien entendu, le suffrage indirect est un facteur d'atténuation des mouvements de l'opinion. Au premier degré, tous les citoyens se prononcent, mais sur des questions de gestion locale plus que sur les grands problèmes politiques. Au deuxième degré, la sélection a lieu à l'intérieur d'un cercle restreint de notabilités averties et

rassies. En outre, les deux phases de l'élection sont souvent largement décalées dans le temps. Il n'y a pas synchronisation entre les scrutins locaux et les renouvellements du Sénat. D'autres dispositions concourent à faire de la seconde chambre une assemblée où la voix de l'opinion publique n'arrive qu'amortie et différée. C'est le cas des dispositions qui ont fixé à neuf ans la durée du mandat — le plus long mandat parmi les secondes chambres élues de toutes les autres démocraties occidentales — et qui ont prévu un renouvellement par tiers. Ainsi, non seulement les changements ne peuvent se manifester qu'à longue échéance, mais encore sont-ils fractionnés dans le temps et dans l'enceinte sénatoriale.

Il en résulte évidemment une assemblée où les brusques poussées de l'opinion sont retardées et estompées, où les vagues de trop grande amplitude sont cassées, où les mouvements éphémères n'ont pas le temps de se faire jour. C'était voulu. Le Sénat, dans l'esprit de ses promoteurs, a toujours été un instrument de régulation politique et un élément de continuité qui ignore les ruptures. La non-dissolubilité, l'activité non divisée en législatures, en sont d'autres indicateurs. La Haute Assemblée est la chambre de la durée, de la permanence, par opposition à celle de l'instantanéité.

Une telle situation, cependant, peut présenter des inconvénients. Elle peut être la cause d'une distanciation excessive entre l'électorat de base et l'assemblée qui doit le représenter. Entre le moment où va s'achever le mandat de neuf ans d'un sénateur et le moment où ses grands électeurs, c'est-à-dire principalement les conseillers municipaux, ont été désignés par le suffrage universel, douze années ont pu s'écouler. Parfois cette rémanence d'un suffrage lointain a permis au Sénat de faire entendre une note discordante mais personnelle et qui n'aurait pu être exprimée au sein des institutions s'il n'avait pas été là. Mais parfois aussi ce décalage dans le temps, aggravé par la longueur insolite du mandat, a fait apparaître le Sénat comme une assemblée du passé, non adaptée à l'évolution de la société. Se situer à contre-courant peut être utile en certaines circonstances. Être perçu par l'opinion commune, à la manière du Sénat de la III<sup>e</sup> République dans ses dernières décennies, comme retardataire et retardateur, nuirait à l'image à laquelle peut prétendre le Sénat de la V<sup>e</sup> République.

### *Scrutin majoritaire et/ou proportionnel*

Alors que le régime électoral de la première chambre a provoqué en France affrontements et alternances sans compromis entre scrutin

majoritaire et proportionnel, le régime du Sénat fait appel à la fois aux deux modes de scrutin. Dans les départements auxquels sont attribués cinq sièges ou plus, les sénateurs sont élus à la représentation proportionnelle. Ce cas est, en fait, celui des départements peuplés de plus de 900 000 habitants. Partout ailleurs, le scrutin majoritaire uni- ou plurinominal à deux tours est la règle. Ce dernier est donc prédominant puisqu'il porte sur 198 sièges de la métropole et 13 sièges outre-mer. La représentation proportionnelle ne s'applique qu'à 98 sièges de la métropole et (depuis 1983) aux 12 sièges des représentants des Français hors de France, soit, au total, à 110 sièges sur 321, le tiers de l'effectif du Sénat.

Les différents modes de scrutin applicables à l'élection des membres des collèges électoraux sénatoriaux n'ont pas moins d'importance. Voici comment ils se combinent pour la désignation des grands électeurs issus des conseils municipaux, principaux éléments de ces collèges.

*Modes de scrutin pour l'élection des collèges électoraux sénatoriaux  
(représentants des communes)*

Population des communes	Election des conseillers municipaux (loi 82-274 du 19 novembre 1982)	Election des délégués des conseils municipaux
Moins de 3 500 hab.	<i>Scrutin majoritaire</i> (2 tours)	<i>Scrutin majoritaire</i> (3 tours)
3 500 à moins de 9 000 hab.	<i>Représentation proportionnelle</i> (plus forte moyenne, listes bloquées) avec <i>prime majoritaire</i> (2 tours)	
9 000 à 30 000 hab.		[Collège = ensemble des conseillers municipaux]
Plus de 30 000 hab.		Délégués supplémentaires élus à la <i>représentation proportionnelle</i> (plus fort reste, listes bloquées)

On voit que, là également, le régime du scrutin majoritaire prévaut dans les agglomérations faiblement ou moyennement peuplées, c'est-à-dire les communes de moins de 9 000 habitants — qui

rassemblent 48,2 % de la population française (recensement de 1982), mais représentent, en nombre, 97,7 % du total des communes. La part du système proportionnel dans l'élection sénatoriale reste minoritaire à tous les degrés du suffrage.

Sans entrer dans le débat sur les avantages et les inconvénients respectifs du scrutin majoritaire et de la représentation proportionnelle, il est certain cependant que le premier amplifie l'opinion dominante et tend à exclure les minorités, ce qui contribue à révéler plus facilement une majorité, tandis que la seconde est un facteur d'élargissement de la représentation. Le seul problème qui se pose ici est de savoir si l'un des deux systèmes est mieux adapté à l'élection du Sénat. Or on peut penser que les motifs invoqués en faveur de l'élection de l'Assemblée nationale au scrutin majoritaire ne sont pas valables pour le Sénat. Pour la première, il s'agit en effet de constituer une assemblée qui permettra de dégager une majorité de gouvernement. Ce rôle n'est pas dévolu au Sénat à qui l'on attribue généralement d'autres missions : compléter la représentation nationale, équilibrer le fonctionnement des institutions, offrir une voie de recours afin de mieux garantir les droits de tous. Un scrutin d'ouverture comme la proportionnelle n'est-il pas plus efficient pour permettre la réalisation de ces objectifs ? Le Sénat n'est-il pas la chambre à laquelle conviendrait particulièrement la représentation proportionnelle (1) ?

En revanche, celle-ci donne une priorité au choix de la liste — identifiée par le parti et le programme — sur le choix de la personne qui est une caractéristique majeure de l'élection sénatoriale. Le souci légitime de préserver cette caractéristique conduirait donc à rechercher une solution — simples ou ingénieuses, il en existe beaucoup (2) — tendant à concilier le suffrage nominal avec la répartition proportionnelle.

En tout cas, la coexistence des deux modes de scrutin, telle qu'elle se présente actuellement, ne paraît pas de nature à résoudre les contradictions qu'ils engendrent. Au contraire, elle fait ressortir

(1) Dans un article publié dans *Le Monde* du 4 mars 1983, intitulé « Pour une démocratie majoritaire et proportionnelle », Olivier Duhamel suggéra d'utiliser les ressources du bicamérisme afin de conjuguer les avantages du scrutin majoritaire — pour l'élection de l'Assemblée nationale — et de la représentation proportionnelle — pour le Sénat.

(2) Outre le panachage — qui n'est pas admis dans les règles électorales actuelles du Sénat — il existe divers systèmes que l'on peut voir fonctionner dans d'autres pays. Par exemple, le système du « vote unique transférable » en Irlande, le scrutin uninominal avec regroupement des candidatures au plan régional pour l'élection du Sénat italien, le double suffrage pour le Bundestag allemand.

leurs défauts plutôt que leurs vertus. On le verra par la suite en constatant que le scrutin majoritaire joue son rôle amplificateur précisément là où le système de représentation est le plus inégalitaire.

*Un suffrage fortement personnalisé qui marque le profil du sénateur*

Majoritaire ou proportionnel, le scrutin sénatorial ne trouve donc dans aucune de ces deux facettes son aspect essentiel. Par contre, plusieurs facteurs en font un scrutin très personnalisé et c'est à ce trait, semble-t-il, que le Sénat doit pour une bonne part sa physiologie.

Dans tous les cas — les plus nombreux — où le scrutin est majoritaire, le suffrage est uninominal s'il n'y a qu'un sénateur à élire ou plurinominal. Ainsi le choix de la personne est libre, les suffrages obtenus sont comptés distinctement pour chaque candidat et des candidatures isolées peuvent toujours être présentées. Mais, d'une façon générale, le scrutin est un scrutin personnalisé sous l'effet du suffrage indirect et de ses modalités. Il se déroule dans un cercle restreint entre gens qui, la plupart du temps, se connaissent directement. Le corps électoral est composé de personnalités du département qui choisissent d'autres personnalités exerçant une activité dans le même cadre territorial et dans des domaines identiques ou connexes. Faut-il parler, dans ces conditions, de personnalités ou bien de notables ? On s'en tiendra ici à de brèves notations qui donneront peut-être quelques éléments de réponse à la question.

- Les sénateurs sont choisis, en principe, en fonction des responsabilités qu'ils assument. Il est donc naturel que le choix se porte sur des personnes qui ont eu le temps d'acquérir et de démontrer cette expérience que l'on attend d'eux, donc sur des personnes d'un certain âge. Comme si cette logique ne suffisait pas, la loi a posé une condition d'éligibilité particulière pour le Sénat, l'âge minimum requis pour être élu étant de 35 ans au lieu de 23 pour les députés. Il n'est donc pas surprenant de constater une différence d'âge moyen entre les deux assemblées qui se situe habituellement à dix ans (en 1986 après les élections générales de mars et le renouvellement sénatorial de septembre, Sénat : 61 ans, AN : 51 ans). L'évolution récente révèle un vieillissement du Sénat qui pourrait devenir inquiétant : la proportion des sénateurs de moins de 60 ans s'est inversée de 1980 à 1986, passant de 54,6 % à 42 % seulement. Mentionnons, pour comparaison, que dans une Assemblée nationale particulièrement rajeunie, il est vrai, par l'alternance de mai/juin 1981, les députés de moins de 60 ans comptaient pour 82,5 %...



Sénat		
Répartition		
par âges	Octobre 1986	Octobre 1980
35 à 40 ans	8 = 3 %	8 = 2,6 %
41 à 50 —	36 = 11 —	44 = 14,5 —
51 à 60 —	90 = 28 —	114 = 37,5 —
61 à 70 —	136 = 43 —	100 = 32,9 —
Plus de 70 ans	49 = 15 —	38 = 12,5 —
	319	304

(Source : Sénat, service des IDPI.)

• Le suffrage nominal n'est pas propice à l'élection des femmes. Faut-il en rendre responsables les partis qui sélectionnent les candidats ou les électeurs qui leur feraient moins confiance, ou bien d'autres considérations sociologiques qui ne facilitent pas l'exercice de fonctions publiques par les femmes ? Toujours est-il que cette situation est particulièrement visible au Sénat, notamment parce que l'élection sénatoriale se déroule à l'intérieur d'un milieu relativement fermé et à nette dominante masculine. Une seconde observation confirme l'effet négatif du scrutin nominal sur la représentation féminine. En octobre 1986, les neuf femmes siégeant au Sénat ont été élues dans des départements pourvus à la proportionnelle. Il en était de même pour six des sept femmes siégeant en octobre 1980, la dernière n'étant entrée à la Haute Assemblée qu'en qualité de suppléante. Enfin — cette troisième observation est liée à la précédente — les femmes sénateurs se rencontrent majoritairement, quand ce n'est pas exclusivement, dans les groupes de gauche, en particulier dans le groupe communiste. Conséquence des candidatures plus nombreuses proposées par ces partis ? de la proportionnelle grâce à laquelle ces partis peuvent obtenir une meilleure représen-

Sénat		
Répartition		
par sexes	Octobre 1986	Octobre 1980
Hommes	310 = 97,2 %	297 = 97,7 %
Femmes	9 = 2,8 — <sup>(1)</sup> $\left\{ \begin{array}{l} \text{PC} \ 5 \\ \text{RPR} \ 3 \\ \text{PS} \ 1 \end{array} \right.$	7 = 2,3 — $\left\{ \begin{array}{l} \text{PC} \ 4 \\ \text{PS} \ 2 \\ \text{GD} \ 1 \end{array} \right.$
	319	304

(<sup>1</sup>) Pour comparaison, AN, avril 1986, femmes = 5,9 %.

tation et qui joue dans les départements où ils sont les plus forts ? Les deux explications se cumulent.

• On a souvent mis en lumière les différences qui existent, en matière d'origine socioprofessionnelle, entre sénateurs et députés. Les premiers sont certainement plus nombreux dans le domaine des activités agricoles et dans celui des professions juridiques. Les seconds l'emportent dans la fonction publique et l'enseignement. Ces différences ne sont pas étonnantes compte tenu des caractères du scrutin sénatorial qui sélectionne particulièrement des notables locaux. Il peut être intéressant, dans ces conditions, de comparer l'origine socioprofessionnelle des sénateurs avec celle des élus locaux. Les maires, au premier degré de l'échelle des notables, sont en proportion encore beaucoup plus forte dans l'agriculture (36,7 % au lieu de 15,4 % des sénateurs), mais en nombre inférieur dans les professions libérales (5,4 % contre 28,5 %), la fonction publique (4,8 % contre 10,6 %) et l'enseignement (7,8 % contre 11 %). Entre sénateurs et conseillers généraux, en revanche, on relève de grandes similitudes.

#### *Les inégalités de représentation entre départements*

Le dernier volet du système d'élection du Sénat — la répartition numérique des sièges entre les départements et territoires et la répartition des mandats entre les communes dans les collèges électoraux — n'est pas le moins influent sur le résultat final de l'élection (3).

En ce qui concerne la représentation des départements, le critère — non formulé dans la loi — selon lequel a été fixé, en 1976, le nombre des sièges attribués à chacun d'eux est le suivant : un siège pour une population ne dépassant pas 150 000 habitants puis un siège par tranche supplémentaire de 250 000 habitants ou fraction de ce nombre. La loi retenait pour base de calcul le recensement de 1975, sans prévoir un ajustement de droit à la suite des recensements ultérieurs. Une telle clé de répartition, qui s'appuie sur des tranches de population inégales, ne peut aboutir qu'à une représentation sans juste correspondance avec la démographie. S'il est normal — et même obligatoire — que chaque département ait un minimum de représentation, la rigidité des bases de calcul produit des distorsions particulièrement visibles dans les départements situés sur les

(3) François Goguel a traité de façon approfondie la question du régime électoral du Sénat et de ses inégalités dans une série d'articles intitulés « Le bicamérisme en France » et publiés dans *Le Monde* des 25, 26 et 27 septembre 1980. Cette étude, qui porte à la fois sur l'évolution historique, l'analyse du système électoral et les possibilités de réforme, garde aujourd'hui toute sa valeur.

marges des seuils de population retenus par les auteurs de la loi. Les inégalités de représentation se manifestent en dents de scie : un département de 100 000 habitants a un siège, comme celui de 150 000 habitants ; un département de 160 000 habitants, 2 sièges, soit 1 pour 80 000 habitants : c'est le plus surreprésenté ; mais un département de 400 000 habitants a 2 sièges également, soit 1 pour 200 000 habitants, etc. Une étude concrète, département par département, fait apparaître l'importance des disparités qui existent de l'un à l'autre.

En fonction du recensement de 1982 et du nombre de sièges sénatoriaux dans la métropole (296), un sénateur représente en moyenne

*Inégalités de représentation entre les départements*  
Ecart avec la moyenne nationale (métropole)  
M = 1 siège pour 183 564 habitants

*Surreprésentation :*

1 siège pour

*Ecart de plus de 50 % :*

Creuse	69 984 hab.	
Lozère	74 294	—
Lot	77 266	—
Cantal	81 419	—
Gers	87 077	—

*Ecart de 40 à 50 % :*

Tarn-et-		
Garonne	95 242	—
Meuse	100 050	—
Haute-Loire	102 947	—
Hautes-Alpes	105 070	—
Haute-Marne	105 335	—
Corse-du-Sud	108 604	—

*Ecart de 30 à 40 % :*

Hautes-		
Pyrénées	113 961	—
Haute-Saône	115 981	—
Alpes-de-		
Haute-		
Provence	119 068	—
Nièvre	119 817	—
Corrèze	120 724	—
Jura	121 462	—
Indre	121 595	—

*Sous-représentation :*

1 siège pour

*Ecart de 30 à 40 % :*

Bouches-du-		
Rhône	246 314 hab.	
Yvelines	239 222	—

*Ecart de 20 à 30 % :*

Var	236 110	—
Hérault	235 499	—
Isère	234 192	—
Val-d'Oise	230 149	—
Nord	229 138	—
Bas-Rhin	228 919	—
Gironde	225 509	—
Maine-et-Loire	225 107	—
Seine-et-Marne	221 778	—
Seine-St-Denis	220 716	—
Oise	220 593	—
Alpes-		
Maritimes	220 299	—

*NB.* — Calculs effectués en fonction des chiffres du recensement de 1982.

183 564 habitants. Pour 40 départements sur 96, le taux de représentation s'écarte de cette moyenne nationale de plus de 20 %, dans un sens ou dans l'autre : 26 sont surreprésentés, 14 sous-représentés. Entre le département le plus surreprésenté — la Creuse — et le plus sous-représenté — les Bouches-du-Rhône —, le rapport est de 1 à 3,5. Autrement dit, si l'habitant des Bouches-du-Rhône a un suffrage au Sénat, celui de la Creuse en a 3,5.

On voit, d'après le tableau, que la liste des départements surreprésentés ou sous-représentés, dans l'ordre des distorsions, ne coïncide pas exactement avec le classement des départements selon leur population. Mais on constate que tous les départements de moins de 300 000 habitants ont un taux de surreprésentation d'au moins 20 %, allant jusqu'à 60 %. Au contraire, les cas de sous-représentation les plus notables se rencontrent à partir d'une population départementale de 900 000 habitants environ. Globalement, donc, les inégalités bénéficient aux départements ruraux peu peuplés et pénalisent un certain nombre de départements fortement urbanisés.

Dans l'étude qu'il avait faite en 1980 dans *Le Monde* (4), François Goguel aboutissait aux mêmes conclusions et montrait que les groupes de la gauche démocratique, des républicains et indépendants, et du centre des indépendants et paysans étaient particulièrement bénéficiaires de cette situation. Il exposait aussi qu'une répartition parfaitement équitable des sièges, proportionnellement à la population et garantissant la représentation des plus petits départements, était tout à fait réalisable, pourvu qu'on le veuille...

### *Inégalités de représentation entre communes*

Par ailleurs, peu importe que les départements aient une représentation numériquement juste au sein du Sénat si cette représentation est faussée de l'intérieur par des inégalités affectant le corps électoral lui-même. C'est-à-dire si les communes, qui en sont l'élément principal (95,5 %), sont inégalement représentées. Nous sommes là au cœur du problème de la représentativité. Or ce sont de graves inégalités que l'on constate lorsque l'on poursuit l'analyse en amont, à l'échelon des collèges électoraux des sénateurs.

On voit tout d'abord que les règles qui fixent le nombre des représentants des conseils municipaux dans ces collèges sont loin de respecter une stricte proportionnalité avec la population des

(4) François Goguel, art. cité, *Le Monde*, 25-26-27 septembre 1980.

communes : 1 à 15 délégués élus par les conseils des communes de moins de 9 000 habitants, l'ensemble des membres des conseils municipaux des communes de 9 000 à 30 000 habitants (29 à 39 membres), et dans les communes de plus de 30 000 habitants tous les conseillers municipaux auxquels s'ajoutent des délégués supplémentaires à raison de 1 pour 1 000 habitants au-dessus de 30 000. L'application de ces règles, qui prennent pour base l'effectif des conseils municipaux plus que la population et qui permettent à 100 habitants d'un petit village d'avoir un délégué aussi bien que 1 000 habitants d'une ville de plus de 30 000 habitants, ne peut évidemment pas aboutir à une répartition démographiquement équitable. Les décomptes faits pour les différentes catégories de communes montrent que, globalement, les communes de 1 000 habitants et moins (17 % de la population de la métropole) sont les plus surreprésentées, alors que ce sont les villes de plus de 20 000 habitants (40 % de la population) qui sont toutes fortement sous-représentées (écarts de plus de 70 % avec la moyenne nationale).

Toutefois ces rapports ne donnent qu'une vue théorique et approximative de la situation. Car le corps électoral du Sénat n'est pas

*Représentation des communes dans les collèges électoraux sénatoriaux selon leur population*

Population municipale totale	Nombre de représentants			Total	Nombre d'habitants représentés par 1 délégué
	Délégués	Conseillers municipaux	Délégués supplémentaires		
100 habitants	1			1	100
1 000 —	3			3	333
2 000 —	5			5	400
5 000 —	15			15	333
10 000 —		33		33	303
20 000 —		35		35	571
50 000 —		45	20	65	769
100 000 —		55	70	125	800

• Moyenne nationale :  
 1 délégué  
 pour 430 habitants

*Inégalités de représentation des communes  
dans les collèges électoraux départementaux*

Départements (échantillon)	Communes de moins de 1 000 hab.			Communes de 1 000 à 20 000 hab.			%
	% habitants (h) % délégués (d)	Surreprésentation ⊕		% habitants (h) % délégués (d)	Sur- ou sous-représentation		
		% valeur absolue (1)	% valeur relative (2)		% valeur absolue (1)	% valeur relative (2)	
<i>Haute-Marne</i> Moyenne départementale = 1 d pour 307 h	h = 37,5 % d = 62,5 % 1 d pour 184 h	⊕ 40,1 % → 15 %		h = 31,9 % d = 26,2 % 1 d pour 375 h	⊖ 22,15 % → 7,1 %		h = d = 1 d
<i>Côte-d'Or</i>	h = 29,9 % d = 56,1 -	46,7	14	h = 35,8 % d = 29,4 -	⊖ 21,7	7,8	h = d =
<i>Marne</i>	h = 25,6 - d = 51,6 -	49,6	12,7	h = 27,2 - d = 26,9 -	⊖ 1,0	0,3	h = d =
<i>Somme</i>	h = 34,5 - d = 56,7 -	39	13,45	h = 36,3 - d = 31,4 -	⊖ 15,9	5,8	h = d =
<i>Haute-Garonne</i>	h = 14,2 - d = 31,7 -	55,2	7,8	h = 40,7 - d = 46,2 -	⊕ 11,8	4,8	h = d =
<i>Gers</i>	h = 48,5 - d = 68,7 -	29,4	14,3	h = 37,2 - d = 26,4 -	⊖ 40,9	15,2	h = d =
<i>Ardennes</i>	h = 30 - d = 52 -	42,2	12,7	h = 42,1 - d = 35,9 -	⊖ 17,4	7,3	h = d =
<i>Aisne</i>	h = 35,4 - d = 55,9 -	37	13,1	h = 41,6 - d = 34,6 -	⊖ 20,3	8,4	h = d =

<i>Calvados</i>	h = 31,3 - d = 50,15 -	38	11,9	h = 40,8 - d = 37,3 -	⊖ 9,3	3,8	h = d =
<i>Saône-et-Loire</i>	h = 28,8 - d = 45,5 -	36,7	10,6	h = 40,5 - d = 39,9 -	⊖ 1,1	0,4	h = d =
<i>Oise</i>	h = 28,2 - d = 43,1 -	34,5	9,7	h = 52 - d = 47,9 -	⊖ 8,8	4,6	h = d =
<i>Allier</i>	h = 27,9 - d = 42,2 -	34	9,5	h = 43,4 - d = 43,5 -	⊕ 0,5	0,2	h = d =
<i>Yvelines</i>	h = 5,1 - d = 10,1 -	49,1	2,5	h = 47,5 - d = 59,2 -	⊕ 19,75	9,4	h = d =
<i>Bouches-du-Rhône</i>	h = 0,5 - d = 1,2 -	59,7	0,3	h = 23,1 - d = 41,3 -	⊕ 44	10,2	h = d =
<i>Lozère</i>	h = 50,3 - d = 65 -	22,4	11,3	h = 49,7 - d = 35 -	⊖ 42,5	21,1	h = d =
<i>Morbihan</i>	h = 11 - d = 17,5 -	37	4,1	h = 67,2 - d = 71 -	⊕ 5,3	3,6	h = d =
<i>Seine-et-Marne</i>	h = 15,8 - d = 25,3 -	37,7	5,95	h = 70,5 - d = 67,8 -	⊖ 3,8	2,7	h = d =
<i>Hauts-de-Seine</i>	h = 0 d = 0	0	0	h = 6,8 - d = 9,9 -	⊕ 31,4	2,1	h = d =

(1) % de sur- ou sous-représentation en valeur absolue = % d'écart entre le nombre moyen d'habitants représentés et le nombre moyen d'habitants représentés par un délégué dans le département.

(2) % de sur- ou sous-représentation en valeur relative = % d'écart ci-dessus pondéré en fonction du % communes de la catégorie visée. Ce taux mesure l'incidence réelle de la sur- ou sous-représentation au plan départemental. Trois catégories de communes donnent une évaluation globale des inégalités affectant la représentation de l'ensemble.

un ensemble homogène. On ne peut pas parler d'un collège électoral, mais seulement de collèges électoraux constitués distinctement dans chaque département. La situation peut varier de l'un à l'autre. Il n'y a inégalité que si, au sein d'un même collège départemental, coexistent des communes sur- et sous-représentées. C'est dans ce cas que les citoyens ne sont pas traités à égalité selon la commune où ils résident et que la représentation du département est déformée. Un tel cas — on s'en doute — est le cas de beaucoup le plus fréquent. Rares sont les départements où l'on ne trouve pas une partie rurale et une ou plusieurs villes. Seuls échappent aux inégalités de représentation entre communes : Paris, bien sûr, et les trois départements de sa petite couronne exclusivement urbains ou presque. Le tableau précédent, sans être exhaustif, donne une appréciation chiffrée de l'ampleur des inégalités et de leur incidence sur la représentativité du corps électoral dans un échantillon de départements choisis en raison de la variété de leurs structures. Il fait apparaître les facteurs qui déterminent ces inégalités.

La cause première, donc, est la diversité de la structure démographique du département, par exemple sa division entre une partie agricole et une partie industrielle ou la présence d'une agglomération importante au milieu d'un environnement rural. On relève des taux d'inégalité considérables. En Haute-Garonne, les habitants des 40 villages de moins de 50 habitants (moyenne 1 délégué pour 32 habitants) sont 28 fois plus représentés que les Toulousains qui ont un délégué pour 900 habitants... Dans les départements mi-urbains, mi-ruraux, à fort contraste, sous-représentation des villes de plus de 20 000 habitants et surreprésentation des communes de moins de 1 000 habitants s'ajoutent pour produire les plus grandes inégalités. Au contraire, les départements qui présentent les distorsions les moins fortes sont ceux où la population est répartie de façon assez homogène, soit principalement dans les villes (région parisienne), soit dans les campagnes.

Cependant, toutes ces inégalités ne pèsent pas du même poids sur l'ensemble du collège électoral départemental. Il faut naturellement tenir compte de l'importance de la population touchée par ces inégalités. La forte surreprésentation des petites communes dans les Bouches-du-Rhône n'a qu'une incidence limitée, car elle ne porte que sur 0,5 % de la population du département. De même la sous-représentation d'Auch dans le Gers. Mais, dans la plupart des départements, population urbaine et population rurale sont suffisamment importantes pour provoquer des déformations très apparentes du collège électoral sénatorial.



Par ailleurs, la structure administrative des départements est un autre facteur d'inégalité. Le morcellement d'un département en un grand nombre de petites communes multiplie la surreprésentation dont bénéficient ces communes. Significative est la comparaison de deux départements signalés par François Goguel, analogues par la population mais dotés de structures communales très différentes héritées de celles des anciennes paroisses : le collège électoral du Calvados, pays de petites communes (presque un tiers de la population vit dans des villages de moins de 1 000 habitants), est très inégalitaire, contrairement à celui du Morbihan où les communes sont beaucoup plus concentrées.

Ainsi, dans tous les départements qui ne sont pas parfaitement homogènes, démographiquement et administrativement, on constate des déformations, parfois très profondes, du corps électoral sénatorial, avec forte prédominance de la partie rurale sur la partie urbaine. Dans nombre de départements, les communes de moins de 1 000 habitants, qui forment moins de la moitié de la population, parfois le quart, sont représentées par la majorité des membres du collège, parfois les deux tiers. Ainsi, par exemple, dans le Gers, la Haute-Marne, la Somme, la Côte-d'Or, l'Aisne, les Ardennes, la Marne, le Calvados. A l'inverse, dans beaucoup de départements, la proportion des délégués des communes de plus de 20 000 habitants n'atteint pas la moitié de celle de la population de ces communes.

On voit finalement que les départements dont les collèges électoraux sont les plus faussés ne sont ni les départements les moins peuplés ni les plus urbanisés. Ce sont plutôt les plus diversifiés, ceux de la France moyenne, notamment ceux qui sont situés sur le pourtour du Bassin parisien : Champagne, Picardie, Bourgogne, Centre-Loire. La partie privilégiée du corps électoral sénatorial est la population des villages et des bourgs dans des régions d'agriculture souvent développée. Population rurale, certes, mais qui n'est pas essentiellement celle des zones très peu peuplées et économiquement faibles, comme on est parfois tenté de le penser. Ainsi se dessine, schématiquement, l'image d'un Sénat qui ne serait pas exactement l'élu « du seigle et de la châtaigne », mais plutôt celui « du blé et de la betterave », pour reprendre des formules connues (5)...

(5) Ces expressions de Georges Vedel (*Le Monde*, 20-21 juillet 1958) ne concernaient pas, il est vrai, le Sénat mais un projet d'élection du Président de la République par un corps électoral composé, pour la plus grande part, des 36 000 maires de France — ce qui n'est pas, fondamentalement, très différent du régime électoral du Sénat.

*Incidences du système électoral sur la représentativité du Sénat*

Dans le régime électoral du Sénat, telles qu'en ont été définies les modalités, tout concourt à gonfler la représentation des régions rurales aux dépens des régions urbanisées : surreprésentation en sièges des petits départements ; surreprésentation des petites communes dans les collèges électoraux qui aboutit à fausser la représentation de la plupart des départements ; ces deux formes de surreprésentation étant amplifiées par le scrutin majoritaire qui joue précisément dans les départements les moins grands et dans les communes les moins peuplées et qui accroît les inégalités là où elles sont les plus fortes au profit des zones rurales.

Il serait évidemment inexact d'en tirer des conclusions systématiques sur les déformations politiques qui en résultent pour le Sénat. On ne peut pas faire une assimilation abusive entre électeurs ruraux et vote conservateur, électeurs urbains et vote réformiste. La géographie électorale l'interdirait. Les mutations sociologiques le contrediraient. Cependant, on ne peut pas nier non plus que, souvent, chez les uns et chez les autres, les intérêts sont spécifiques, les comportements sont différents. Le mode d'élection du Sénat force la représentation des régions où l'économie et la société sont restées les plus traditionnelles et défavorise celles où, habituellement, se sont manifestées davantage les tendances sociales et progressistes. Il est donc inévitable qu'il bénéficie aux courants politiques qui trouvent généralement un terrain propice dans les premières plutôt qu'à ceux qui s'appuient sur les secondes.

L'examen du résultat politique des élections sénatoriales confirme la thèse.

Globalement, on relève un décalage fréquent entre la composition politique du Sénat telle que la façonnent les renouvellements triennaux et les résultats des autres consultations électorales qui ont lieu au suffrage direct (6). Surtout, on observe que la Haute Assemblée, quelles que soient les circonstances et en dépit des mouvements d'opinion qui ont traversé le champ politique, a été, depuis 1958,

(6) Ainsi, en octobre 1977 et octobre 1980, les sénateurs appartenant aux courants RPR, UDF et centre-droit représentaient respectivement 65,1 % et 64,8 % du Sénat, tandis que, pendant la même période, la gauche recueillait la majorité des suffrages lors des consultations pour l'élection des députés (1978 et 1981), des conseillers généraux (1979), du Parlement européen (1979) et du Président de la République (1981). En octobre 1983 et octobre 1986, les mêmes sénateurs atteignaient la proportion de 66,6 % et de 72,4 %, la droite — bien qu'également majoritaire ailleurs — n'obtenant cependant que 54,7 % des voix aux élections législatives de mars 1986.

constamment orientée dans le même sens : les groupes de la droite et du centre-droit y ont toujours constitué une large majorité qui, en 1983, atteignait les deux tiers et en 1986 près des trois quarts ; les extrêmes y sont réduits à la portion congrue ; l'alternance lui est inconnue.

Localement, on constate des divergences profondes entre la représentation au Sénat d'un certain nombre de départements et la majorité qu'ils ont exprimée dans les votes au suffrage direct. Parmi les 59 départements métropolitains qui, à la suite des renouvellements de 1980, 1983 et 1986, sont représentés au Palais du Luxembourg exclusivement par des sénateurs appartenant au RPR, à l'UDF ou aux divers droite, plusieurs se sont prononcés nettement à gauche dans le même temps mais dans d'autres scrutins, comme ils le font d'ailleurs traditionnellement. Ainsi peut-on citer la Somme, l'Aisne, les Ardennes, l'Allier, l'Isère, la Charente, le Gers, les Pyrénées-Orientales... Et l'on ne manquera pas de remarquer que beaucoup d'entre eux figurent parmi ceux où existent de graves inégalités au sein du collège électoral sénatorial, notamment sur le pourtour du Bassin parisien. Les distorsions se manifestent également à l'intérieur de la majorité sénatoriale, au profit des groupes du centre ou des républicains et indépendants. Par exemple, pourquoi le groupe de la gauche démocratique l'emporte-t-il si largement dans les Alpes-Maritimes, la Somme, l'Aisne ? L'Union centriste dans l'Allier, le Cher, les Pyrénées-Orientales, l'Alsace, etc. ? Les républicains et indépendants dans le Calvados (les trois sièges) — à la différence du Morbihan (un RI, un RPR, un centriste) ?

### *La question de la conformité du système à la Constitution*

Il apparaît, au terme de cette analyse, que le système électoral du Sénat rend une image déformée, dans un sens constant, du suffrage populaire direct. Certes, il est souhaitable qu'une deuxième assemblée ait une représentation spécifique. Les secondes chambres souffrent souvent davantage d'absence d'identité que d'insuffisance de pouvoirs.

Mais les modalités du scrutin sénatorial semblent bien méconnaître le principe d'égalité du suffrage, affirmé par l'article 3 de la Constitution comme un des fondements de la légitimité démocratique : « Le suffrage peut être *direct ou indirect*... Il est *toujours universel, égal et secret*. » Dans deux circonstances, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur les conditions de respect de ce principe et a évalué les limites dans lesquelles il admettait que le

législateur puisse exceptionnellement s'écarter de la règle fondamentale de la proportionnalité entre la représentation et la population (7). Notons simplement que les écarts maximums acceptés par le Conseil dans le cas de l'élection des deux assemblées concernées sont très nettement dépassés dans les dispositions régissant l'élection du Sénat, aussi bien lorsqu'il s'agit de la répartition des sièges entre les départements que de la représentation des communes dans les collèges électoraux. Bien sûr est-il inutile de rappeler que les décisions du Conseil constitutionnel ne portent que sur le cas d'espèce qui lui est soumis et ne sont pas extrapolables. Arrêts et considérants ne peuvent être retenus — avec prudence — que comme points de référence.

Par ailleurs, le Sénat a la mission constitutionnelle de représenter les collectivités territoriales. Une telle mission ne le désigne-t-elle pas davantage comme une chambre à base territoriale que comme une chambre à base démographique ? Une chambre qui, notamment, renforcerait la voix des régions en difficulté ou en voie de dépopulation et qui réduirait le poids excessif que peuvent avoir des régions riches et très peuplées. L'argument a une valeur incontestable. Cependant, même dans cette optique, les modalités du système semblent souvent peu justifiables. Les inégalités que l'on observe ne correspondent pas à une mise en œuvre rationnelle de la vocation territoriale du Sénat. La surreprésentation, on l'a vu, ne touche pas seulement les petits départements ni la sous-représentation, les grands. C'est la représentation de presque tous les départements — et notamment de ceux qui sont par nature les mieux équilibrés — qui est viciée par les inégalités résultant du système. On ne perçoit, en définitive, que des règles dont la seule cohérence est d'avoir pour effet, voulu ou non, de fausser la représentation de beaucoup de régions de la France moyenne, plus que de corriger les handicaps dont souffrent les régions faibles.

D'autre part, dans les motifs de l'une des décisions mentionnées

(7) Décisions n° 85-196 DC et 85-197 DC des 8 et 23 août 1985 relatives à la loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie. Décisions n° 86-208 DC des 1<sup>er</sup>-2 juillet 1986 et 86-218 DC du 18 novembre 1986 sur les lois concernant la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés. Dans le premier cas (Congrès du territoire de Nouvelle-Calédonie), il résultait de la décision que des variations des coefficients de représentativité démographique allant de 1 à 2,3 étaient considérées comme excessives, mais admissibles si les coefficients étaient contenus entre 1 et 1,82. Dans le deuxième cas, le Conseil acceptait — mais seulement comme un maximum et sous réserve de conditions très strictes — une disposition précisant qu'« en aucun cas la population d'une circonscription ne peut s'écarter de plus de 20 % de la population moyenne des circonscriptions du département ».

plus haut (8), le Conseil constitutionnel a déclaré qu'un organe « dont le rôle comme organe délibérant... ne se limite pas à la simple administration... doit, pour être représentatif du territoire et de ses habitants dans le respect de l'article 3 de la Constitution, être élu sur des bases essentiellement démographiques ». Comment n'en serait-il pas de même d'une assemblée parlementaire visée au premier chef par l'article 3 ! L'alternative est claire : ou bien chambre de nature territoriale dotée de compétences limitées ou de pouvoirs restreints, ou bien chambre parlementaire authentiquement représentative de la souveraineté nationale. Dans un régime à la fois fondé sur la légitimité démocratique et non fédéral, une assemblée à base territoriale ne serait pas apte à jouer un rôle politique à part entière au sein du Parlement.

*La question de la compatibilité du système  
avec la fonction sénatoriale*

Si le Sénat est bien une institution politique, son système d'élection pose une dernière question qui n'est pas la moins importante. C'est celle de la relation entre la représentativité et l'adéquation à la fonction. Son mode de recrutement met-il le Sénat en mesure d'assurer dans de bonnes conditions son rôle politique ? Les inégalités qu'il engendre et les distorsions qui en résultent sont-elles compatibles avec l'accomplissement de la fonction qui lui est dévolue ?

Outre sa participation à la fonction purement législative, il a toujours été reconnu à la seconde chambre une fonction régulatrice. Fonction qui est sans doute particulièrement justifiée dans un régime majoritaire, rigoureusement bipolarisé, tel qu'il s'est établi en France depuis 1962, et qui pourrait être considérée comme la mission spécifique et la première raison d'être de la Haute Assemblée. Contre les tendances à l'hégémonie majoritaire et à la monopolisation du pouvoir, il est opportun qu'existent des contre-pouvoirs ou, au moins, des pouvoirs modérateurs. Le Conseil constitutionnel — dans un domaine strictement juridique — en est un. Dans le domaine politique, il a toujours été admis que la fonction modératrice est celle que doit assurer de façon permanente le Sénat. Aussi bien d'ailleurs vis-à-vis de sa propre majorité, pour en contenir le cas échéant les excès et les précipitations, que lorsqu'il se trouve dans l'opposition.

(8) Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, relative à la loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.

Sa vocation est d'être en état de tempérer le pouvoir du bloc majoritaire Gouvernement-Assemblée, quelle qu'en soit la couleur, sans se laisser dévoyer en organe d'obstruction et de déstabilisation dans un cas, sans se trouver systématiquement favorable, c'est-à-dire inopérant, dans l'autre. Ainsi seulement peut-il se présenter comme une instance de recours, comme un élément fiable de garantie de l'Etat de droit et des droits des minorités face à la loi de la majorité, donc comme un élément de base des institutions démocratiques.

En revanche, il n'y a pas de véritable contre-pouvoir ni de pouvoir modérateur dès lors que le Sénat n'est pas en mesure d'assurer cette fonction dans tous les cas de figure, quelle que soit la majorité du moment. Si, du fait de sa composition constante, il ne la remplit qu'à sens unique, le pouvoir ne peut que s'en trouver encore plus dominant et la garantie n'est plus que privilège pour les uns, illusion pour les autres. Dans un article paru en 1982, Maurice Duverger faisait valoir que le mode de recrutement des sénateurs, différent de celui des députés, leur permettait de contredire ; mais il ajoutait : « Calculé pour peser seulement sur la gauche, le contrepoids des sénateurs perd au contraire l'essentiel de sa force quand la droite gouverne » ; et il concluait qu'il était indispensable, pour le bon fonctionnement de la démocratie, que l'alternance du pouvoir d'opposition puisse accompagner l'alternance du pouvoir majoritaire (9). Comment un système électoral, dont certains rouages sont faussés et qui oriente invariablement le Sénat dans une direction déterminée, peut-il lui donner les moyens requis pour faire office de régulateur ? Un balancier désaxé peut-il contribuer de façon permanente à l'équilibre des pouvoirs ? Et, quand bien même le Sénat s'efforcerait de surmonter cette inclination, le caractère inégalitaire du système, qui l'expose à voir sa représentativité contestée, serait de nature à faire récuser son rôle de modérateur et à discréditer son action. Le mode d'élection est une des clés de l'exercice de la fonction et de la reconnaissance de la légitimité de cette fonction.

Or il n'y a pas de fatalité. Spécificité du recrutement et scrutin indirect ne signifient pas corrélativement représentation inégalitaire. Il serait aisé de corriger les anomalies qui déforment le suffrage. Juridiquement, la réforme est d'autant plus facile que les dispositions en cause relèvent de la loi ordinaire. Techniquement des solutions justes et simples existent et ont été proposées. Lorsque leur statut avait été menacé, en 1968, les sénateurs eux-mêmes avaient admis

(9) Maurice Duverger, Pouvoir majoritaire et pouvoir d'opposition, *Le Monde*, 29 janvier 1982.

la nécessité de rectifier le système pour conforter leur légitimité, mais, la tempête passée, la résolution est tombée dans l'oubli (10). Aujourd'hui, dans l'euphorie et par calme plat, quelle majorité, quel Sénat aurait à la fois l'envie et le courage d'entreprendre la tâche ?

(10) Proposition de loi adoptée en première lecture par le Sénat le 19 décembre 1968 et résultant d'initiatives de M. Marcel Prélot (UDR) et de M. Edouard Bonnefous (GD). Cf. rapport n° 88/1968-1969. D'autre part, François Goguel, dans l'article précédemment cité (*Le Monde*, 27 septembre 1980), expose une méthode absolument équitable de répartition des sièges entre départements et des mandats de délégués entre communes.

RÉSUMÉ. — *Le mode d'élection du Sénat, fondé sur le suffrage indirect par l'intermédiaire des collectivités locales, donne à cette assemblée une spécificité certaine, mais engendre des inégalités qui déforment sa représentativité. Dans ces conditions, un tel système est-il conforme au principe constitutionnel d'égalité du suffrage et est-il compatible avec la fonction politique que le Sénat entend remplir ?*