

---

*Des primaires numériques. Réflexion sur l'organisation de primaires selon une procédure numérique en France*

Artus DELAIRE, Camilla FELIZ et Emma RABITA

2024-1, pp. 1-19

---

*Pour citer cet article :*

Artus DELAIRE, Camilla FELIZ et Emma RABITA, « Des primaires numériques. Réflexion sur l'organisation de primaires numériques en France », *Jurisdoctoria* 2024-1 [en ligne], *Les Cahiers d'e-Délib* 2023, pp. 1-19

*Pour consulter cet article en ligne :*

<https://www.jurisdoctoria.net/2024/07/des-primaires-numeriques-reflexion-sur-lorganisation-de-primaires-selon-une-procedure-numerique-en-france>

## *Des primaires numériques.*

### *Réflexion sur l'organisation de primaires selon une procédure numérique en France*

---

ARTUS DELAIRE

*Étudiant en Master 2 à l'Université de Lille*

CAMILLA FELIZ

*Étudiante en Master 2 à l'Université de Lille*

EMMA RABITA

*Doctorante contractuelle à l'Université de Lille*

Les mutations que connaissent les primaires en France sont significatives de la volonté de rapprocher le citoyen du processus de sélection des candidats à une élection politique. Initialement l'affaire des partis, elles tendent aujourd'hui à émaner des citoyens et à s'organiser sous forme numérique.

- 2 La participation citoyenne est un concept polysémique recouvrant diverses réalités juridiques, sans qu'elles ne soient pour autant clairement définies. Entendue dans son sens restreint, elle vise à impliquer les citoyens aux processus de décision politique en dehors des périodes électorales<sup>1</sup> et prend la forme d'« un processus en vertu duquel le citoyen est informé d'un projet faisant l'objet d'une décision dans des conditions lui permettant de formuler son point de vue »<sup>2</sup>. Mais elle peut également être appréhendée de manière plus générale comme « l'ensemble des moyens par lesquels un citoyen peut activement faire valoir sa prérogative à participer à l'exercice du pouvoir »<sup>3</sup>. La participation

---

<sup>1</sup> Q. CARDI, *Les normes de la démocratie à l'épreuve de la participation citoyenne numérique institutionnalisée*, Thèse de philosophie, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2019, p. 19.

<sup>2</sup> F. PINEL, *La participation du citoyen à la décision administrative*, Thèse de droit public, Université de Rennes I, 2018, p. 37.

<sup>3</sup> J. PITSEYS, « Démocratie et citoyenneté », Bruxelles, CRISP (Dossier, n° 88), 2017, p. 46, (cité par J. CLARENNE et C. JADOT, « Les outils délibératifs auprès des parlements sous l'angle du droit constitutionnel belge », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2021, vol. 2517-2518, no. 32-33, pp. 5-60).

citoyenne constitue ainsi un mécanisme censé fournir des réponses à la crise de la représentation et au besoin du peuple de participer aux décisions publiques<sup>4</sup>. Dans cette acception, l'organisation d'élections primaires peut alors apparaître comme une modalité de participation citoyenne, tant au regard des justifications originelles de leur développement que de la mutation récente de leur organisation via des plateformes numériques.

- 3 Les primaires désignent le processus de sélection d'un candidat d'un ou plusieurs partis à une élection. Il s'agit d'« une méthode de sélection partisane des candidats à une fonction politique reposant sur l'élection par un collège électoral large, incluant au moins les adhérents »<sup>5</sup>. Elles peuvent effectivement être selon les cas « ouvertes », lorsqu'elles sont accessibles à tous les électeurs, ou « fermées » lorsqu'elles sont réservées à un électorat fondé généralement sur l'appartenance au parti politique en question. Si les élections présidentielles n'ont pas le monopole de l'organisation des primaires – qui peuvent également être mises en place pour des élections locales par exemple<sup>6</sup> – elles génèrent de facto les primaires politiques les plus importantes, tant par le nombre d'électeurs que par leur symbolique, en raison des particularités de la V<sup>e</sup> République française<sup>7</sup>. C'est pourquoi l'étude se concentrera sur les seules primaires aux élections présidentielles.
- 4 En premier lieu, le développement même des primaires en France est lié à l'idée de participation citoyenne. Elles ne sont pas ancrées dans la culture politique et sont apparues tardivement, en réponse, précisément, à une crise de la représentativité et du leadership<sup>8</sup>. En effet, il faut attendre 1994 et la primaire du Parti Socialiste (PS) en vue de l'élection présidentielle de 1995 pour que le mécanisme soit mis en place pour la première fois, en raison de l'absence de candidat s'imposant naturellement. Cela est notamment dû au fait que pour la première fois de l'histoire de la V<sup>e</sup> République, aucun des partis historiques n'a pu soumettre la candidature de son fondateur. L'objectif initial des primaires en France était, comme le souligne la Professeure Julie Benetti, de transposer « dans le cadre du processus préélectoral la logique démocratique qui préside depuis 1962 à l'élection du chef de l'État »<sup>9</sup>. Il s'agit donc de conférer une légitimité pré-électorale à un candidat, en impliquant des citoyens dans des décisions qui auparavant relevaient de la seule compétence du bureau politique partisan. Peu à peu,

---

<sup>4</sup> X. MAGNON, « Que sont les assemblées citoyennes ? : Saisir, juridiciser et concrétiser les concepts de démocratie, démocratie participative et démocratie délibérative », *DICE édition*, 2022, 17, p. 22.

<sup>5</sup> L. MOREL et P. PERRINEAU, « Les primaires électorales et le départage des candidats à l'élection présidentielle », *Site de la fondation pour l'innovation politique (Fondapol)*, août 2021.

<sup>6</sup> Des primaires ont été organisées par le Parti Socialiste et l'UMP pour les élections municipales de 2014 dans certaines villes.

<sup>7</sup> G. CARCASSONNE et M. GUILLAUME, *La Constitution*, Points, 15<sup>ème</sup> éd., 2019, pp. 60-71.

<sup>8</sup> V. en ce sens J. BENETTI, « Les primaires et notre monarchie républicaine », *Pouvoirs*, 2015, vol. 3, n°154, pp. 5-13 ; Y. MENY, « Primaires : vertus (apparentes) et vices (cachés) d'une greffe américaine », *Pouvoirs*, 2015, vol. 3, n°154, pp. 27-40 ; Z. MESTARI, « Les modes de scrutin et la structuration de la représentation nationale », in S. MOUTON, P. ESPLUGAS-LABATUT, J. ARTLETTAZ, J. BONNET et P.-Y. GAHDOUN (dir.), *Représentation et gouvernement : quels modèles électoraux ?*, Mare et martin, 2022, p. 64.

<sup>9</sup> J. BENETTI, « Les primaires et notre monarchie républicaine », préc., p. 5.

l'organisation de primaires aux élections présidentielles s'est systématisée. Ainsi, l'autre parti traditionnel français, Les Républicains (LR), à l'époque l'Union pour la Majorité Présidentielle (UMP), rejoint le PS avec sa propre primaire en 2006 en vue de l'élection présidentielle de 2007. Depuis, ces deux partis ont toujours eu recours à une primaire politique avant chaque élection présidentielle. D'autres formations politiques y ont eu recours systématiquement, à l'image du Parti Communiste ou du parti Les Verts, tous deux depuis 2002. Toutefois, les deux formations finalistes des élections présidentielles de 2017 et 2022, La République En Marche (LREM), avec Emmanuel Macron, et le Rassemblement National (RN), avec Marine Le Pen, n'ont pas eu recours à une quelconque primaire.

- 5 En dehors des primaires organisées par les partis politiques, la période récente a vu se développer d'autres types de primaires, en dehors du cadre traditionnel partisan. Deux en particulier ont eu un écho prononcé : LaPrimaire.org en 2017 et La Primaire Populaire en 2022. Ces deux primaires ont été initiées par des mouvements citoyens spontanés regroupés à cette occasion en une association pour tenter de désigner un candidat à l'élection présidentielle. La première cherchait à désigner un candidat qui se situait en dehors du jeu politique, sans que puisse être identifiée une couleur politique, bien que les électeurs de gauche semblent s'être approprié ce mouvement au vu des candidats retenus par les citoyens. La seconde cherchait à désigner une candidature unique de gauche pour pallier le grand nombre de candidats déclarés à gauche pour l'élection de 2022. Ces primaires « citoyennes »<sup>10</sup> constituent ainsi un cas-type de l'« approche ascendante » de la participation citoyenne<sup>11</sup>, en ce que l'initiative émane des citoyens eux-mêmes.
- 6 En second lieu, la généralisation du vote électronique lors de ces primaires renforce le rattachement de ce phénomène à un mécanisme de participation citoyenne. Plus précisément, c'est le vote en ligne par internet<sup>12</sup> qui semble s'être démocratisé ces dernières années. S'il a constitué le terrain privilégié d'organisation des primaires citoyennes – LaPrimaire.org et La Primaire populaire ayant été réalisées intégralement en ligne – il n'est pas pour autant exclusif à celles-ci. En effet, certains partis politiques ont également eu recours à cette modalité de vote électronique pour les deux dernières élections présidentielles : c'est le cas notamment d'Europe Écologie Les Verts, qui y a eu recours en 2017 et 2022, mais également du parti LR, qui l'a expérimentée en 2022.

---

<sup>10</sup> Seront ici qualifiées de « primaires citoyennes » celles initiées par un mouvement citoyen. Elles se distinguent de La Primaire citoyenne organisée par le PS en 2017.

<sup>11</sup> Selon l'Observatoire européen de la participation citoyenne, celle-ci « peut s'intégrer dans un cadre institutionnalisé et être organisée à l'initiative des membres de la société civile organisée ou des décideurs politiques ; au contraire elle peut émaner des citoyens eux-mêmes, dans une approche ascendante », <https://www.participation-citoyenne.eu/fr/page/observatoire-de-la-participation-citoyenne>.

<sup>12</sup> Cette modalité constitue l'un des deux grands types de vote électronique, à côté des machines à voter qui ne nous intéressent pas ici. V. sur ce point, G. J. GUGLIELMI, « Le vote électronique saisi par le droit : le cas français », in G. J. GUGLIELMI, O. IHL (dir.), *Le vote électronique*, LGDJ Lextenso, 2015, p. 121.

- 7 Par ces procédures de vote en ligne, les partis, mais aussi les mouvements citoyens à l'initiative des primaires, espèrent pouvoir rassembler davantage d'électeurs, particulièrement dans le cadre d'une primaire ouverte, afin d'asseoir la légitimité de leur candidat. En ce sens, « la mise en place de modalités alternatives de vote est souvent perçue comme un renouvellement possible de la relation politique (...) en termes de participation des citoyens »<sup>13</sup>. Le vote en ligne facilite en effet la consultation en affranchissant les limites spatiales (déplacement des citoyens) et en incitant l'engagement citoyen en entretenant « une culture civique plus proche des concepts de participation, de citoyenneté et d'interactivité politique »<sup>14</sup>. En d'autres termes, « le numérique transforme les modalités de ces processus, les enrichit de la possibilité d'une participation plus importante des individus, et en définitive permet d'envisager une présence fréquente et active du peuple réel »<sup>15</sup>.
- 8 Néanmoins, sa mise en œuvre s'accompagne de plusieurs risques. De manière générale, de nombreux enjeux sont à concilier lorsqu'il s'agit d'évoquer le vote par internet, en dehors même de la question des primaires : sécurité du vote, respect de la vie privée et de la réglementation à propos des données personnelles, sincérité du scrutin, accessibilité et fracture numérique. Or, la première difficulté en la matière réside dans un paradoxe. En effet, comme l'indique Benjamin Morel, « s'assurer d'une meilleure sécurité implique une traçabilité du vote et donc un secret éventé »<sup>16</sup>, alors même qu'aucune de ces deux dimensions ne peut être négligée. Si la traçabilité du vote porte atteinte au secret du scrutin, elle peut éventuellement contredire le Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD) que la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) entend faire respecter, y compris lors d'élections primaires politiques en ligne<sup>17</sup>. De la même façon, la sécurité d'un scrutin en ligne comporte certaines difficultés soulignées dans un rapport d'information de 2018 devant le Sénat, à propos du vote par internet des Français de l'étranger<sup>18</sup>. En effet, là encore, deux objectifs sont à mettre en balance puisque « tout l'enjeu du vote par internet est de concilier sa sécurisation (prévenir les tentatives de piratage) et son ergonomie (faciliter l'accès [...] à la plateforme de vote en ligne) »<sup>19</sup>. Les rapporteurs mettent ainsi en avant l'avantage ergonomique du vote en ligne, qui ne doit pas être sacrifié sur l'autel de la sécurité du scrutin. Pour autant, une attention doit être également portée à la sécurité, comme l'illustre la décision du Gouvernement d'abandonner le vote

---

<sup>13</sup> E. MAIGRET, L. MONNOYER-SMITH, « Le vote en ligne », *Réseaux*, 2002/2, n°112-113, pp. 378-394.

<sup>14</sup> B. BARBER, *Démocratie forte*, Desclée de Brouwer, Paris, 1997, cité par : E. MAIGRET, L. MONNOYER-SMITH, « Le vote en ligne », préc., p. 379.

<sup>15</sup> J. BONNET, P. TÜRK, « Le numérique : un défi pour le droit constitutionnel », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2017, n° 57, [Dossier : Le droit constitutionnel à l'épreuve du numérique et réciproquement...], en ligne.

<sup>16</sup> B. MOREL, « Les enseignements des expériences européennes du vote électronique », *RFDC*, 2018, n°114, pp. 371-394.

<sup>17</sup> CNIL, « Les fichiers constitués dans le cadre des primaires », 16 janv. 2020, p. 5.

<sup>18</sup> Rapport d'information n°73 (2018-2019) de Mme Jacky DEROMEDI et M. Yves DETRAIGNE, fait au nom de la commission des lois, déposé le 24 octobre 2018, « Réconcilier le vote et les nouvelles technologies », p. 96.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 28.

en ligne des Français de l'étranger pour les élections législatives de 2017<sup>20</sup>. Cette décision a été prise à la suite de l'avis négatif de l'Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'information (ANSSI) et des risques identifiés en lien avec un contexte géopolitique global défavorable et des imperfections structurelles des plateformes de vote, qui auraient pu favoriser des cyberattaques<sup>21</sup>.

- 9 Or, les risques mis en lumière dans le rapport du Sénat surviennent alors même qu'il est question d'élections législatives organisées et réglementées par l'État dans un cadre juridique solide. Ce n'est pas le cas des primaires politiques, ce qui complexifie un potentiel remède.
- 10 La première difficulté s'agissant de la gestion des risques liés au numérique réside en ce que les primaires en France ne sont pas appréhendés par le droit. Plus précisément, elles ne sont pas reconnues comme des élections en tant que telles, et ne sont donc pas soumises, juridiquement, aux grands principes de droit électoral. Pourtant, factuellement, il n'est pas impossible de les appréhender comme telles. En effet, le terme « élection » vient du latin « eligere », c'est-à-dire « choisir »<sup>22</sup>. L'élection est définie comme « l'opération par laquelle plusieurs individus ou groupes, formant un collège électoral, investissent une personne d'un mandat ou d'une fonction par un vote »<sup>23</sup>. Or, il s'agit bien là de l'objectif des primaires, qui vont au-delà d'un simple mécanisme de désignation interne des candidats, dès le moment où un corps électoral est destiné à élire plusieurs candidats par le biais d'opérations électorales qui se déroulent sous l'observance de règles préétablies. Si les primaires étaient consacrées juridiquement comme de véritables élections, elles pourraient se situer à mi-chemin entre les « élections politiques », c'est-à-dire celles qui tendent à l'attribution du pouvoir politique et impliquent une élection par des citoyens appartenant à un État, et les « élections non politiques » n'ayant pas de lien avec l'attribution du pouvoir politique (élections professionnelles, administratives, privées)<sup>24</sup>. En effet, les primaires ne sont pas dépourvues de lien avec le pouvoir politique mais ne tendent qu'indirectement à l'attribution de ce dernier.
- 11 L'absence de reconnaissance juridique au niveau législatif ne signifie pas pour autant l'absence de règles. Les primaires sont nées dans une logique partisane : leur réglementation s'est donc construite à travers le droit interne des partis<sup>25</sup>. Pendant longtemps, la non-ingérence étatique dans le droit applicable aux primaires était justifiée par l'article 4 de la Constitution du 4 octobre 1958, qui dispose que « les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment

<sup>20</sup> Arrêté du 17 mars 2017 relatif au vote par correspondance électronique pour l'élection de députés par les Français établis hors de France.

<sup>21</sup> Rapport d'information n°73 (préc., note 18), pp. 36 et s ; « Annulation du vote électronique : des craintes d'une « attaque majeure rendant le système indisponible » », *Le Monde*, 7 mars 2017.

<sup>22</sup> J.-M. DENQUIN, « Qu'est-ce qu'une élection ? », in *Droit et économie. Interférences et interactions. Études en l'honneur du professeur Michel Bazex*, Lexis Nexis, Paris, 2009, p. 94.

<sup>23</sup> G. CORNU (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, Paris, coll. Quadrige, 10<sup>e</sup> éd., 2014, p. 1106.

<sup>24</sup> R. RAMBAUD, *Droit des élections et des référendums politiques*, LGDJ, Paris, 2019, p. 32.

<sup>25</sup> A. LEVADE, « Le droit des primaires : règles, contrôle, finances, sanctions », *Pouvoirs*, 2015, vol. 3, n°154, pp. 99-109.

et exercent leur activité librement ». Autrement dit, le principe de liberté des partis qui découle de cet article semblait constituer un obstacle à la construction d'un cadre législatif harmonisé.

- 12 Les mutations qui accompagnent aujourd'hui les primaires aux élections présidentielles justifient de repenser leur encadrement juridique. D'abord, elles ne concernent plus uniquement les partis et la question ne peut se régler en se retranchant derrière l'article 4 de la Constitution, qui au demeurant pose également une exigence de respect des « principes de la souveraineté nationale et de la démocratie ». Ensuite, si le défaut de sécurité juridique lié à l'absence de cadre juridique unifié des primaires était déjà regretté par une partie de la doctrine<sup>26</sup> et des institutions<sup>27</sup>, la généralisation du vote en ligne ne fait qu'accentuer la nécessité d'une prise en compte plus importante par le droit, et notamment par le législateur. Reconnaître une telle nécessité constitue alors la première étape (I), mais cela ne suffit pas : encore faut-il réfléchir à la faisabilité de la construction d'un cadre juridique unifié et aux conséquences que cela engendrerait. Est-ce qu'une réglementation est possible dans le respect de la Constitution et sans dénaturer le processus des primaires tel qu'il est conçu aujourd'hui en France ? Si l'entreprise fait face à certains obstacles, ils ne paraissent pas pour autant insurmontables (II).

## I. LA FIXATION SOUHAITABLE D'UN CADRE JURIDIQUE UNIFIÉ POUR LES PRIMAIRES NUMÉRIQUES

- 13 Ce cadre juridique est avant tout nécessaire afin de prendre en compte les nouveaux enjeux et dangers amenés par l'utilisation de nouvelles technologies (A), mais également pour harmoniser les prémisses de réglementation qui émergent en la matière (B).

### A. *Minimiser les risques induits par le numérique*

- 14 Les réflexions relatives aux problèmes dus à l'absence de législation autour des primaires ne sont pas nées au moment de leur développement via une plateforme numérique. Une partie de la doctrine et des institutions a en effet regretté l'absence de cadre juridique unifié aux primaires bien avant qu'elles ne soient organisées sous forme numérique. Le principal problème identifié tenait – et tient toujours –

---

<sup>26</sup> V. par exemple, N. DUCLOS, « Faire avaler un bifteck à un ruminant. À propos de l'institutionnalisation des primaires en France », *RFDC*, 2016, n°108, pp. 851-864 ; M.-L. FAGES, « La primaire en France : nymphe démocratique à institutionnaliser », *Revue politique et parlementaire*, 2011, n° 1060/61, pp. 50-69 ; P. ESPLUGAS-LABATUT, « Pour un cadre législatif des élections primaires à une élection politique », in *Mélanges Dominique Turpin ; état du droit, état des droits*, LGDJ, Paris, 2016, pp. 189-199.

<sup>27</sup> CE, Ass. générale (section de l'intérieur), 31 octobre 2013, avis n° 388003, (recettes perçues et dépenses exposées à l'occasion d'élections primaires) ; Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), Quinzième rapport d'activité 2012-2013, 2 sept. 2013, p. 106.

aux incertitudes autour du financement de ces primaires et plus précisément à la question de la prise en compte des dépenses dans les comptes de campagne<sup>28</sup>. En outre, certains auteurs considèrent qu'avec la « publicisation » de ces procédures, qui passe notamment par l'intervention de différentes autorités publiques ou encore par l'appropriation des règles figurant au code électoral, il devient difficilement entendable de les faire entrer dans la catégorie de consultations privées<sup>29</sup>. Leur rapprochement, dans l'esprit, à un processus de caractère électoral – que le Conseil d'État admet d'ailleurs volontiers<sup>30</sup> – rend problématique l'absence de consécration des garanties classiques liées au vote<sup>31</sup>.

- 15 Si les difficultés existaient donc déjà avant le développement numérique des primaires, elles ont été aggravées par celui-ci. En effet, aux risques identifiés précédemment, communs à toutes les primaires, s'ajoutent ceux spécifiques à l'organisation d'une consultation en ligne.
- 16 Plusieurs enjeux sont en effet à concilier. Il faut pouvoir assurer la sécurisation de la consultation – c'est-à-dire la fiabilité de celle-ci. Or, elle peut tout d'abord être altérée par des dysfonctionnements techniques. L'expérience récente du vote électronique des Français de l'étranger pour les élections législatives de 2022 est à cet égard riche d'enseignements puisque l'on constate que ces dysfonctionnements peuvent avoir une influence telle qu'ils portent atteinte à la sécurité du scrutin et justifient l'annulation de l'élection par le Conseil constitutionnel<sup>32</sup>. Si le principe de sincérité de scrutin ne s'applique pas en l'état aux primaires, dans la mesure où elles ne sont pas reconnues officiellement comme des élections, il reste que les dysfonctionnements susceptibles de survenir sont de même nature que pour une élection et peuvent altérer la fiabilité de la consultation.
- 17 De même, la sécurité du processus peut être mise à mal par les piratages qui pourraient intervenir à l'occasion de l'organisation de primaires sous forme numérique. Le rapport fait au nom de la commission des lois du Sénat, intitulé « Réconcilier le vote et les nouvelles technologies »<sup>33</sup> présente les différentes formes que peut prendre le piratage lors d'un vote par internet. Il y est indiqué que les cyberattaques peuvent viser la plateforme en elle-même, par exemple en s'introduisant dans le système (« cheval de Troie »), en défigurant la plateforme en y affichant des messages non-désirés, ou encore en générant artificiellement des requêtes pour saturer la plateforme. Elles peuvent encore viser les

---

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> N. DUCLOS, « Faire avaler un bifteck à un ruminant. À propos de l'institutionnalisation des primaires en France », préc., p. 854.

<sup>30</sup> Dans l'avis précité du 13 octobre 2013, le Conseil d'État emploie les termes suivants à propos des primaires : « élections primaires », « processus électoral » et « opérations électorales » (CE, avis n° 388003, préc., note 27).

<sup>31</sup> Y. MENY, « Primaires : vertus (apparentes) et vices (cachés) d'une greffe américaine », *Pouvoirs*, 2015, n°154, pp. 34 et 36.

<sup>32</sup> CC, 20 janvier 2023, n° 2022-5813/5814 AN et 20 janvier 2023, n° 2022-5760 AN.

<sup>33</sup> Rapport d'information n° 73 (préc.).



ordinateurs des électeurs eux-mêmes<sup>34</sup>. Pour les élections législatives de 2017, ces risques, combinés à un « contexte géopolitique défavorable »<sup>35</sup> ont conduit à l'abandon du vote en ligne des Français de l'étranger<sup>36</sup>. Encore une fois, l'absence de reconnaissance du caractère électoral des primaires n'empêche pas l'existence de ces risques. Autrement dit, ces difficultés ne sont pas liées au fait que l'opération soit reconnue officiellement comme une élection, mais au fait qu'elle soit organisée en ligne. Or leur réalisation est préoccupante pour la sincérité du processus des primaires au vu de leur caractère politique, et l'absence de cadre juridique unifié complexifie l'instauration de garde-fous pour minimiser leur survenance.

- 18 La sécurisation de la consultation passe également par des mécanismes permettant une authentification fiable, notamment afin d'éviter la fraude. Les modalités d'authentification pour les primaires organisées en ligne peuvent varier mais comportent toujours plusieurs étapes. Pour la Primaire populaire (élections présidentielles de 2022), l'inscription s'effectuait sur internet avec confirmation par mail contenant un code de confirmation, puis il était demandé de renseigner une carte bancaire, après quoi un prélèvement blanc était effectué avec confirmation par SMS. La primaire écologiste (en vue de la présidentielle de 2022) prévoyait également une inscription sur internet avec authentification via l'adresse mail, à laquelle étaient ensuite envoyés des codes secrets pour les deux tours de la primaire. La Primaire Les Républicains (en vue de la présidentielle de 2022) avait quant à elle prévu que l'identifiant serait envoyé par courrier postal, étant entendu qu'un numéro d'adhérent était nécessaire en raison du caractère fermé de la primaire, puis la confirmation s'effectuait au choix par mail ou par SMS par l'envoi d'un mot de passe. En ce qui concerne LaPrimaire.org (élections présidentielles de 2017), la procédure s'effectuait quant à elle sur une application spécialement dédiée. Ces exemples démontrent que même sans réglementation contraignante, ces organisations politiques ont tenté d'instaurer leurs propres outils de sécurisation du scrutin.
- 19 Toutefois, en plus de susciter des doutes sur leur fiabilité<sup>37</sup>, ces méthodes de vérification se heurtent à la question de la protection des données personnelles et de la vie privée. La CNIL avait déjà relevé ces risques dans son rapport du 16 janvier 2020 à propos des primaires de façon générale qui, dans tous les cas, impliquent d'une part « la constitution de fichiers spécifiques », en particulier la constitution des listes des participants et des électeurs potentiels ou des sympathisants et d'autre part

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>36</sup> Arrêté du 17 mars 2017 relatif au vote par correspondance électronique pour l'élection de députés par les Français établis hors de France.

<sup>37</sup> De manière générale, v. B. MOREL, « Les enseignements des expériences européennes du vote électronique », *RFDC*, 2018, n°114, pp. 371-394, qui indique : « au contraire de la machine à voter, le terminal utilisé lors d'un scrutin en ligne ne peut faire l'objet d'aucune vérification ». La question s'est notamment posée au moment de la Primaire populaire car certains affirmaient qu'il était possible de créer plusieurs comptes avec le même nom et la même adresse IP malgré la double vérification. V. par exemple « Le vote en ligne de la primaire populaire est-il sécurisé ? », *Numerama*, 25 janv. 2022 (en ligne).

« la collecte et le traitement d'importants volumes de données personnelles susceptibles de faire apparaître les opinions politiques des participants (nom, prénoms, adresse, date de naissance, numéro de téléphone, adresse électronique de l'électeur, expression de l'opinion) »<sup>38</sup>. La question se pose donc a fortiori pour les primaires organisées en ligne, dans la mesure où la gestion des données personnelles est plus sensible sur une plateforme numérique. Pour éviter d'identifier les opinions politiques des participants, il faut pouvoir garantir une séparation stricte entre le stockage des données liées à l'électeur, et celui des données liées au vote<sup>39</sup>. Or, en l'absence de réglementation claire en la matière, ces éléments ne peuvent être ni garantis en amont, ni contrôlés en aval.

- 20 Tous ces risques inhérents à l'organisation numérique des primaires en France renforcent donc la nécessité de poser un cadre juridique à ces dernières a minima pour les réduire et en prévenir la survenance.
- 21 Cependant, il est erroné d'affirmer que les primaires politiques en France ne sont pas atteintes par le droit. En effet, il existe quelques embryons de réglementation, qui souffrent notamment d'un déficit d'articulation.

### ***B. Homogénéiser des règles composites***

- 22 En l'absence de législation en la matière et face à la nécessité pour le droit de se saisir du phénomène des primaires, se sont développées des règles composites, à différents niveaux.
- 23 Le processus étant né dans le cadre partisan, c'est d'abord au sein du « droit interne des partis »<sup>40</sup> que des règles entourant la procédure d'organisation des primaires ont été édictées. Cela est passé par l'élaboration de « chartes », distinctes des statuts du parti, venant préciser les règles de fonctionnement des primaires et tenant par exemple aux modalités de candidature, au corps électoral, ou encore au mode de scrutin, qui restent propres à chaque parti<sup>41</sup>. Si les modalités retenues peuvent varier, l'on constate que se développe tout de même un « droit commun des primaires »<sup>42</sup> qui découle de la répétition de certains choix.
- 24 Ainsi en est-il, par exemple, de la création d'une Haute Autorité des primaires chargée de veiller à la régularité des opérations. Cette Haute Autorité a été intégrée aux statuts du Parti socialiste en 2013 et à ceux des Républicains en 2015. Leur fonctionnement diffère quelque peu malgré leur dénomination commune : alors que la Haute Autorité des Républicains a pour mission l'organisation et le contrôle de la primaire, celle du PS n'organise pas en tant que telle la primaire mais est chargée

---

<sup>38</sup> CNIL, « Les fichiers constitués dans le cadre des primaires », 16 janv. 2020.

<sup>39</sup> E. MAIGRET, L. MONNOYER-SMITH, « Le vote en ligne », préc., p. 92.

<sup>40</sup> A. LEVADE, « Le droit des primaires : règles, contrôle, finances, sanctions », préc., p. 100.

<sup>41</sup> V. notamment la « Charte de la primaire » de l'UMP, ou encore la « Charte des valeurs de gauche » du PS.

<sup>42</sup> A. LEVADE, « Le droit des primaires : règles, contrôle, finances, sanctions », préc., p. 101.

« contrôler, pour trancher les difficultés, pour valider les candidatures et pour proclamer les résultats »<sup>43</sup>. D'ailleurs, la Haute autorité du PS ne se limite pas aux primaires mais est chargée de manière générale de « traiter toutes les questions éthiques qui se posent au sein du Parti socialiste »<sup>44</sup>. En tout état de cause, l'idée était dans les deux cas d'instaurer un organe indépendant du parti, en n'autorisant que des membres extérieurs à celui-ci, la plupart du temps des juristes et universitaires. La Haute autorité de l'UMP était en revanche allée plus loin dans l'autonomie puisqu'elle était organisée en association et possédait donc une personnalité juridique distincte de celle du parti, là où la Haute autorité du PS n'avait pas d'autonomie juridique<sup>45</sup>.

- 25 De même, en ce qui concerne spécifiquement les primaires numériques, les organisateurs ont tendance à retenir les mêmes choix organisationnels, à commencer par le choix de la plateforme de vote en ligne. À titre d'exemple, l'immense majorité des partis politiques ayant eu recours à ces primaires en ligne a choisi l'entreprise française « NeoVote » comme plateforme de consultation.
- 26 En outre, un encadrement externe aux partis s'est également développé : de nombreuses institutions administratives (électorales ou non) viennent créer un « droit souple des primaires » sous la forme d'avis, de recommandations ou de circulaires. Cela provient principalement d'autorités administratives indépendantes telles que la CNIL, qui énonce des « bonnes pratiques »<sup>46</sup>, ou la Commission Nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (CNCCFP) dans le cadre plus circonscrit du financement<sup>47</sup>, sur lequel la Section de l'intérieur du Conseil d'État a également eu l'occasion de se prononcer<sup>48</sup>. Enfin, le ministère de l'Intérieur est également venu préciser certains points, en ce qui concerne notamment l'accès autorisé des partis aux listes électorales et autres modalités d'organisation<sup>49</sup>.
- 27 L'on pourrait se dire que cela est suffisant pour garantir le bon fonctionnement des primaires numériques. Néanmoins, l'utilisation du numérique à l'occasion des primaires étant relativement récente, les risques y afférents n'ont pas véritablement été réglés dans ces différentes sources. Au surplus, à supposer une potentielle adaptation du cadre déjà existant à ces problématiques, cette

---

<sup>43</sup> T. CLAY, et al. « Rencontre entre Thomas Clay et Anne Levade (président de la Haute Autorité des primaires citoyennes) (président de la Haute Autorité de la primaire de la droite et du centre). À l'École des hautes études en sciences sociales, le 21 février 2017 », *Grief*, 2017, vol. 4, no. 1, p. 52.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>46</sup> CNIL, *op. cit.* Par exemple, la CNIL recommande aux partis « de ne pas réaliser d'enregistrement informatique de la participation ou de l'absence de participation des personnes invitées à se prononcer à l'occasion d'une primaire ».

<sup>47</sup> CNCCFP, décision du 11 avril 2011 relative à la présentation des comptes de campagne en vue de l'élection présidentielle, JORF n°0093 du 20 avril 2011, ainsi que ses rapports d'activité.

<sup>48</sup> CE, avis n° 388003 préc.

<sup>49</sup> V. par exemple la circulaire du 22 février 2016 du ministère de l'Intérieur relative à l'organisation d'élections primaires par les partis politiques (qui en remplace une de 2011).

option ne paraît pas satisfaisante. La diversité des règles et des autorités qui en sont à l'origine aboutit à un manque de clarté dans le régime juridique et parfois même à des incohérences, des contradictions entre les différentes règles applicables<sup>50</sup>. En outre, si la « codification » de la pratique des primaires par les partis pouvait un temps apparaître suffisante<sup>51</sup>, le développement des primaires citoyennes montre que ce processus dépasse désormais le seul cadre partisan et ne peut être régi uniquement par des actes internes aux partis. Enfin, en tout état de cause, les recommandations « externes », aussi bienvenues soient elles, ne sont pas contraignantes, ce qui, malgré une potentielle « bonne foi » des partis dans leur prise en compte de telles recommandations, ne fait que diminuer la sécurité des réglementations en la matière. De plus, ces actes externes vont venir s'accumuler élection après élection, portant également atteinte à la lisibilité des avis et recommandations au fil des années.

- 28 D'ailleurs, les autorités elles-mêmes constatent l'insuffisance des sources et appellent à un encadrement de la part du législateur. La CNCCFP interpelle régulièrement ce dernier dans ses rapports d'activité, en constatant au sujet des financements que « le développement prévisible de la pratique des “primaires” destinées à sélectionner les candidats n'est en rien réglementé, de sorte que la commission a dû définir elle-même des critères d'inscription des dépenses dans les comptes de campagne à l'occasion de l'élection présidentielle »<sup>52</sup>. Le Conseil d'État, dans ses formations consultatives, a également constaté « l'inadaptation de la législation » applicable aux primaires et appelé le Parlement à intervenir au nom de « l'exigence de sécurité juridique »<sup>53</sup>. De même, la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique relevait dès 2012 qu'il était « opportun que soit préparé un texte, afin de donner un cadre juridique au déroulement des primaires »<sup>54</sup>.
- 29 Une partie de la doctrine se rallie à ces considérations. Certains auteurs considèrent qu'une véritable institutionnalisation des primaires est nécessaire<sup>55</sup>, tandis que d'autres appellent à un cadre législatif minimum qui réglerait « des questions circonscrites encore en suspens touchant à des droits fondamentaux ou liées à l'articulation avec l'élection officielle terminale »<sup>56</sup>. Cette dernière solution

---

<sup>50</sup> Sur ce point, v. P. ESPLUGAS-LABATUT, « Pour un cadre législatif des élections primaires à une élection politique », préc., pp. 195 et s.

<sup>51</sup> J. BENETTI, « Les primaires et notre monarchie républicaine », préc., p. 10.

<sup>52</sup> CNCCFP, *Rapport d'activité 2014*, p. 100.

<sup>53</sup> CE, avis n° 388003, préc.

<sup>54</sup> Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, *Pour un renouveau démocratique*, 9 nov. 2012, p. 11.

<sup>55</sup> N. DUCLOS, « Faire avaler un bifteck à un ruminant. À propos de l'institutionnalisation des primaires en France », préc. ; M.-L. FAGES, « La primaire en France : nymphe démocratique à institutionnaliser », *Revue politique et parlementaire*, 2011, n° 1060/61, pp. 50-69.

<sup>56</sup> P. ESPLUGAS-LABATUT, « Pour un cadre législatif des élections primaires à une élection politique », préc., p. 191. En ce sens, v. aussi dans une moindre mesure : J. BENETTI, « Les primaires et notre monarchie républicaine », préc., p. 10.

aurait le mérite de laisser une marge de manœuvre et de liberté dans les modalités d'organisation des primaires (mode de scrutin, caractère ouvert ou fermé, etc.)<sup>57</sup>.

- 30 Ces appels et propositions n'ont pour autant jamais été suivis d'effet. Et pour cause, si la nécessité théorique d'une telle réglementation est reconnue, sa concrétisation à droit constitutionnel constant est plus délicate.

## II. LA CONCRETISATION COMPLEXE D'UN CADRE JURIDIQUE UNIFIE POUR LES PRIMAIRES NUMERIQUES

- 31 Si un tel cadre n'existe pas aujourd'hui, c'est en partie parce qu'il se confronte à certaines difficultés, qui n'apparaissent pourtant pas comme une fatalité (A), laissant entrevoir plusieurs propositions qui permettraient de concrétiser ce souhait (B).

### A. *Des obstacles certains mais surmontables*

- 32 L'édiction d'un cadre juridique unifié pour les primaires numériques, aussi nécessaire soit-elle, paraît se confronter à divers obstacles. Pendant longtemps, il ne semblait pas nécessaire de dépasser ces obstacles ; mais la généralisation du phénomène des primaires, leur importance dans l'élection présidentielle et surtout leur organisation sous forme numérique, avec les risques qu'elle engendre, a modifié les équilibres en présence, de sorte qu'une réflexion sur la manière de surmonter ces difficultés paraît aujourd'hui justifiée.
- 33 Le principal argument généralement invoqué à l'encontre d'une prise en compte législative des primaires réside dans le fait qu'une telle réglementation serait contraire à la Constitution<sup>58</sup>. L'article 4 de la Constitution du 4 octobre 1958 consacre en effet un principe de liberté d'organisation des partis en disposant que « les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement ». Comme le relève le Professeur Daniel Gaxie, ce principe de liberté d'organisation revêt plusieurs dimensions : il s'étend à la définition des règles de fonctionnement et d'organisation, à la recherche de financement, en passant par la conduite de campagnes, la tenue de réunions et d'assemblées, mais également, pour ce qui nous intéresse, au choix de présenter des candidats aux élections<sup>59</sup>. Ainsi, poser un cadre législatif aux primaires sans entraver cette liberté peut paraître délicat étant donné qu'une partie – si ce n'est la majorité – de celles-ci se déroulent dans le cadre partisan.

---

<sup>57</sup> Cf. *infra*, II.B.

<sup>58</sup> A. LEVADE, « Le droit des primaires : règles, contrôle, finances, sanctions », préc., p. 102.

<sup>59</sup> D. GAXIE, « La liberté d'organisation des partis politiques », in J. BENETTI, A. LEVADE, D. ROUSSEAU (dir.), *Le droit interne des partis politiques*, Mare et Martin, 2017, pp. 23-32, spéc. pp. 23-24.

- 34 Mais en réalité, cet article ne s'oppose pas en tant que tel à une réglementation autour des primaires, y compris par le législateur. Il est certainement entendu qu'une telle loi ne pourrait, sans être inconstitutionnelle, imposer aux partis de recourir à un processus de sélection primaire, ni fixer une procédure à suivre à propos par exemple de son caractère « ouvert » ou « fermé » ou encore du mode de scrutin<sup>60</sup>. En revanche, le principe de liberté ne s'oppose pas à ce que le législateur fixe des garanties minimales nécessaires au respect d'autres principes à valeur constitutionnelle, tels que le droit au respect de la vie privée, dont on a vu qu'il pouvait être mis à mal par les primaires, a fortiori lorsqu'elles sont organisées numériquement. En outre, il ne faut pas oublier que le principe de liberté d'organisation des partis n'est pas absolu, dans la mesure où l'article 4 impose également à ces derniers de « respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie ». Certes, la portée de cette précision a été minimisée par le Conseil constitutionnel dans une décision du 24 juin 1959, dans laquelle il s'est opposé à la possibilité pour les assemblées parlementaires d'empêcher la formation d'un groupe sur le fondement de ces dispositions<sup>61</sup>. Pour autant, c'est sur ce fondement que des limitations à cette liberté ont pu être justifiées et qu'un certain contrôle des partis a pu voir le jour : c'est ce qu'indique le Professeur Gaxie, montrant que des « principes concurrents » peuvent valablement limiter la liberté d'organisation<sup>62</sup>. Si l'on considère les primaires numériques comme une forme de participation citoyenne s'inscrivant dans un objectif de démocratie, comme c'est le cas ici<sup>63</sup>, alors cet article 4 pourrait valablement fonder une législation assurant la fiabilité et le bon déroulement des primaires numériques.
- 35 En outre, une deuxième difficulté peut apparaître à propos d'un potentiel encadrement législatif : celle de l'articulation entre les primaires et un autre processus de sélection des candidats, qu'est le système des « parrainages », celui-ci étant institutionnalisé. Prévu initialement par la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct<sup>64</sup>, ce système avait pour objectif d'éviter les candidatures fantaisistes sans pour autant confier le filtrage aux partis, que l'esprit de la V<sup>e</sup> République rejetait pour une large part<sup>65</sup>. En effet, pour pouvoir se porter candidat à l'élection présidentielle, il faut au préalable avoir recueilli la signature d'un certain nombre d'élus. Dans le dernier état du régime juridique, le nombre de signatures est fixé à cinq cents et doit provenir d'« au moins trente départements ou collectivités d'outre-mer, sans que plus d'un dixième d'entre eux

---

<sup>60</sup> V. en ce sens, A. LEVADE, « Le droit des primaires : règles, contrôle, finances, sanctions », préc. ; O. DESAULNAY, « L'influence des primaires ouvertes sur l'élection présidentielle de 2017 », *RFDC*, 2019, n°119, pp. 521-546, spéc. pp. 521 et 536.

<sup>61</sup> CC, 24 juin 1959, n° 59-2 DC.

<sup>62</sup> D. GAXIE, « La liberté d'organisation des partis politiques », préc.

<sup>63</sup> Cf. *supra*, introduction.

<sup>64</sup> Art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, plusieurs fois modifiée.

<sup>65</sup> V. en ce sens J.-Ph. DEROSIER, « Des parrainages justifiés », *La Constitution Décodée*, 2022.

puissent être les élus d'un même département ou d'une même collectivité d'outre-mer »<sup>66</sup>. Le système des primaires, en tant que mode alternatif de sélection des candidats à l'élection présidentielle, peut donc paraître entrer en « concurrence »<sup>67</sup> avec celui des parrainages. Or, la reconnaissance législative du phénomène des primaires pourrait aboutir à renforcer cette concurrence, en transformant le filtre « politique » des primaires en deuxième filtre « juridique »<sup>68</sup>.

- 36 Néanmoins, la potentielle concurrence entre les deux systèmes de filtre ne résulte pas d'une prise en compte législative des primaires, puisqu'elle existe déjà en pratique. L'hypothèse, envisagée en 2015 par la Professeure Benetti, de « l'échec d'un candidat désigné à l'issue d'une primaire ouverte à recueillir les cinq cents signatures requises pour être admis à concourir à l'élection présidentielle »<sup>69</sup> s'est finalement réalisée lors des élections de 2017 et de 2022. Charlotte Marchandise, désignée par LaPrimaire.org pour 2017 et Christiane Taubira, désignée par la Primaire Populaire pour 2022, ne sont en effet pas parvenues à atteindre les cinq cents signatures nécessaires pour se présenter à l'élection présidentielle. Il est intéressant de relever que dans ces deux cas, les candidates évincées à l'étape des parrainages avaient été choisies à l'occasion d'une primaire citoyenne. L'origine citoyenne ou partisane de la primaire n'est donc pas anodine et la probabilité de contradiction semble être plus importante dans le premier cas. La Professeure Benetti l'avait également anticipé en supposant qu'une telle situation de contradiction avait peu de chance de survenir s'agissant d'un candidat issu d'un parti traditionnel mais qu'elle « pourrait se vérifier pour une personnalité auréolée d'une audience nationale significative mais issue d'un parti – émergent ou non – dont la représentativité locale serait insuffisante en vue de recueillir les parrainages nécessaires »<sup>70</sup>.
- 37 Ainsi, poser un cadre législatif de garanties sur l'organisation des primaires n'augmenterait pas cette concurrence, qui se réalise déjà en pratique. Au contraire, elle permettrait de prévoir comment s'articulent ces deux processus de sélection et rien n'empêche en particulier que la loi fasse prévaloir in fine les cinq cents signatures. Cela pourrait également être l'occasion de réfléchir à la pertinence de ce système des parrainages, qui fait l'objet de critiques<sup>71</sup> en raison notamment de sa déconnexion avec le citoyen et des « exigences d'une démocratie moderne »<sup>72</sup>. La Commission de rénovation et de

---

<sup>66</sup> Art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée.

<sup>67</sup> J. BENETTI, « Les primaires et notre monarchie républicaine », préc., p. 8.

<sup>68</sup> Selon la distinction opérée par le Professeur Mélin-Soucramanien, F. MELIN-SOUCRAMANIEN, « Devenir candidat : quels filtres ? », *Pouvoirs*, 2011, n°138, p. 20.

<sup>69</sup> J. BENETTI, « Les primaires et notre monarchie républicaine », préc., p. 8.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> V. Par exemple J.-C. COLLIARD, « Les parrainages à l'élection présidentielle », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2012, vol. 34, no. 1, pp. 13-21 ; S. PINA, « Parrainages et élection présidentielle : le *statu quo* », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 96, no. 4, 2013, pp. 941-950 ; F. MELIN-SOUCRAMANIEN, « Devenir candidat : quels filtres ? », préc., pp. 19-31.

<sup>72</sup> Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, *op. cit.* p. 9.

déontologie de la vie publique proposait d'ailleurs de remplacer le système des cinq cents signatures par un parrainage citoyen<sup>73</sup>, idée reprise en 2020 par une proposition de loi organique plaçant pour l'instauration du parrainage citoyen comme complément du système de parrainages actuel<sup>74</sup>.

- 38 Toutefois, la solution du parrainage citoyen, qui aurait le mérite d'accroître la participation dans le choix des candidats à la présidentielle, ne réglerait pas pour autant la question de la superposition de ce système avec les primaires. Au contraire, la cohabitation de deux processus associant les citoyens à la sélection des candidats semble superficielle en ce qu'elle conduirait davantage à un « doublon » qui, au surplus, ne ferait que déplacer le problème de la transparence et la fiabilité du processus de soutien.
- 39 Il apparaît ainsi plus opportun de se concentrer sur la participation aux primaires en étudiant les différentes solutions envisageables pour répondre à cette volonté d'unification et de clarification du droit.

### ***B. Les réponses juridiques pour une unification du droit applicable***

- 40 L'intervention du législateur ordinaire apparaît comme la solution la plus adéquate pour assurer un cadre juridique protecteur des primaires numériques, qu'elles soient d'initiative partisane ou non, sans bouleverser le fonctionnement actuel et l'esprit des institutions. Certains auteurs vont plus loin en imaginant une révision de la Constitution<sup>75</sup> notamment pour contrer l'argument de l'article 4 de la Constitution, erronément interprété comme une barrière protectrice de la liberté illimitée et absolue des partis politiques. Mais encore une fois, rien n'empêcherait une intervention du législateur en matière de primaires dès lors qu'une certaine marge de manœuvre est laissée aux organisateurs<sup>76</sup>.
- 41 Une telle solution avait déjà été envisagée en 2006, bien avant que les primaires ne soient organisées en ligne, par la proposition de loi n° 208 relative à l'organisation d'élections primaires en vue de la désignation des candidats à l'élection présidentielle<sup>77</sup>. L'exposé des motifs était à cet égard intéressant puisqu'il précisait que le cadre juridique proposé respectait la liberté de l'article 4 de la Constitution, en offrant aux partis et groupements politiques « simplement une nouvelle faculté - à laquelle ils peuvent ou non recourir - pour organiser la désignation de leur candidat à l'élection présidentielle (...) ». Une telle idée pourrait être reprise dans la future loi, tout en l'adaptant aux nouvelles pratiques et plus précisément en incluant les mouvements d'initiative citoyenne comme des

---

<sup>73</sup> *Ibidem*, pp. 11-17.

<sup>74</sup> Proposition de loi organique n°3478 instaurant une procédure de parrainages citoyens pour la candidature à l'élection présidentielle enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 octobre 2020.

<sup>75</sup> V. en ce sens, N. DUCLOS, « Faire avaler un bifteck à un ruminant. À propos de l'institutionnalisation des primaires en France », préc., pp. 861 et s.

<sup>76</sup> Cf. *supra*, I.B et II.A.

<sup>77</sup> Proposition de loi relative à l'organisation d'élections primaires en vue de la désignation des candidats à l'élection présidentielle, Sénat, session ordinaire de 2005-2006, n°208.



potentielles sources de primaires, dès lors qu'un certain pourcentage de citoyens – qu'il appartiendrait au législateur de fixer – en émettent le souhait.

- 42 La proposition de loi de 2006 prévoyait ensuite un cadre juridique à respecter dès lors que les partis et groupements politiques décidaient d'organiser une primaire. Néanmoins, et c'est sans doute la raison pour laquelle la proposition n'a pas abouti<sup>78</sup>, ce cadre demeurait relativement rigide dès lors que les partis optaient pour cette faculté. Autrement dit, les organisateurs des primaires ne disposaient pas d'une grande liberté dans les modalités d'organisation des primaires. À titre d'exemple, l'article 3 prévoyait que « les élections primaires sont ouvertes aux adhérents du ou des partis ou groupements politiques concernés, ainsi qu'aux électeurs qui déclarent se réclamer des valeurs du ou de ces partis ou groupements. Cette déclaration donne lieu à une affiliation sur une liste de sympathisants du ou de ces partis ou groupements ». En outre, le mode de scrutin était déterminé à l'avance : l'élection serait faite au scrutin majoritaire à deux tours par le biais d'une Convention nationale, avec mandat impératif pour les délégués choisis à ladite Convention<sup>79</sup>. Outre le fait que la question du mandat impératif reste désancrée de l'esprit constitutionnel français<sup>80</sup>, il semble préférable de laisser aux initiateurs le choix d'organiser une primaire ouverte ou fermée et selon un mode de scrutin également libre. Ce dernier point peut se justifier au regard de la pratique diversifiée des modalités de vote lors des primaires. En effet, si les primaires partisanes se calquent sur le mode de scrutin de l'élection présidentielle<sup>81</sup>, ce n'est pas le cas des deux primaires citoyennes, qui ont expérimenté le scrutin au « jugement majoritaire »<sup>82</sup> qui s'inscrit, selon le Professeur Rémi Lefebvre, dans « une logique de monstration d'une forme d'exemplarité démocratique »<sup>83</sup>.
- 43 En effet, pour qu'une loi sur les primaires en France puisse aboutir avec le consensus nécessaire, il faut octroyer une réelle liberté aux acteurs politiques en jeu sans imposer d'autres limites que ceux servant de garde-fous. La loi pourrait ainsi prévoir que, dès lors qu'une primaire est organisée, elle devra respecter certains principes qui régissent aujourd'hui déjà les élections reconnues comme telles par la loi, principes visant à garantir notamment la sincérité du scrutin. De plus, cela permettrait de prévenir les risques liés à l'identité des électeurs et de leurs préférences politiques pour manipuler leur

---

<sup>78</sup> La proposition étant devenue caduque en vertu de l'article 28-2 du Règlement du Sénat.

<sup>79</sup> Article 7 de la proposition de loi n° 208 précitée, note 77.

<sup>80</sup> L'article 27, alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose : « Tout mandat impératif est nul ».

<sup>81</sup> A. LEVADE, « Le droit des primaires : règles, contrôle, finances, sanctions », préc., p. 105.

<sup>82</sup> Le vote au jugement majoritaire peut être résumé comme suit : « Chaque votant est appelé à attribuer une mention aux candidats (de « insuffisant » à « très bien »). Lors du dépouillement, le classement est établi à partir de la mention qui permet à chaque candidat d'obtenir au moins 50 % des votes. La somme du nombre de voix récoltées par cette mention et les mentions supérieures fait ensuite foi », (R. LEFEBVRE, « LaPrimaire.org : une démarche citoyenne à l'épreuve des règles du jeu politique », Maison des Sciences de l'homme, *Quaderni*, 2020/2 n° 101, p. 128.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

choix, au traitement de données sans consentement, à la fraude électronique dans le recensement de vote ou aux intérêts privés suivis par les entreprises privées qui organisent le vote en ligne.

- 44 La future loi pourrait dans ce cadre prévoir la création d'une Autorité administrative indépendante (AAI) dédiée à l'organisation des primaires. Plusieurs AAI existent déjà pour contrôler les aspects les plus sensibles des élections : le pluralisme (ARCOM), le contrôle du financement (CNCCFP), les sondages (Commission des sondages), le respect de la vie privée (CNIL). La mise en place de ce modèle institutionnel est une garantie d'indépendance en ce que ces autorités ne sont, en théorie, pas soumises au contrôle de l'administration centrale. Cependant, cet apport est à nuancer car l'indépendance des AAI françaises est parfois remise en question, notamment au regard des procédures de nomination ou encore des moyens humains mis à disposition qui émanent parfois directement du Premier ministre<sup>84</sup>. En dehors de cette atténuation, les AAI en elles-mêmes ne font pas obstacle à la liberté d'organisation des partis politiques voulue par l'article 4 de la Constitution. La nouvelle AAI pourrait s'inspirer du fonctionnement des « Hautes Autorités des primaires » déjà créées par certains partis<sup>85</sup>.
- 45 Il serait intéressant de conférer à cette AAI des compétences élargies pour qu'elle puisse servir de régulateur face aux risques d'ingérences frauduleuses dans les opérations de vote électronique des primaires. Elle pourrait travailler en complément avec la CNIL<sup>86</sup> en ce qui concerne la protection de données personnelles des électeurs, et avec l'ANSSI<sup>87</sup> pour les risques de manipulation des systèmes informatiques et des plateformes de vote.
- 46 En outre, la loi pourrait prévoir une plateforme de vote en ligne dédiée aux primaires, sous le contrôle de l'AAI. Cette plateforme de gestion de vote en ligne permettrait de garantir le respect de la vie privée et la sincérité du scrutin en même temps qu'elle retirerait cette compétence aux entreprises privées. Rien n'impose en effet à de telles entreprises privées de respecter ces garanties en matière de primaires politiques, aucune contrainte juridique ne pesant sur elles. Dès lors, il s'agit ici d'anticiper un problème qui pourrait faire surface à l'avenir et qui contribuerait nécessairement à la méfiance vis-à-vis de tels votes et nuirait donc fatalement à la participation des citoyens à ces processus qui visent pourtant l'effet inverse.
- 47 Enfin, une autre alternative pourrait également être envisageable si toutefois un consensus n'arrivait pas à être atteint : les primaires pourraient être considérées comme des élections privées. Si elles obtiennent cette qualification juridique, il serait possible d'exercer un contrôle sur le respect des principes généraux du droit électoral, que la Cour de cassation rend applicables aux élections de

---

<sup>84</sup> Voir notamment H. DELZANGLES, « L'indépendance des autorités administratives indépendantes chargées de réguler des marchés de services publics : éléments de droit comparé et européen », *Droit et Société*, 2016/2, n° 93, pp. 297-316.

<sup>85</sup> Cf. *supra*, I.B.

<sup>86</sup> Commission nationale informatique et libertés.

<sup>87</sup> Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information.

nature privée. En effet, l'identification de ces principes a été faite dans le cadre des élections des représentants du personnel par la Cour de cassation, qui avait établi qu'« en l'absence d'accord préélectoral, fixant notamment les modalités de contrôle des opérations de vote, et à défaut de dispositions en la matière, (le juge) pouvait faire application des règles de droit commun électoral »<sup>88</sup>. L'expression « règles de droit commun électoral » a été remplacée par « principes généraux du droit électoral » à partir de l'intervention du législateur avec la loi du 28 octobre 1982 (articles L. 2314-23 du code du travail)<sup>89</sup>. Ainsi, des principes tels que la liberté des électeurs, de sincérité du scrutin ou d'égalité entre les électeurs ont été identifiés par la Cour de cassation et transposés aux autres élections de nature privée<sup>90</sup>.

- <sup>48</sup> L'idée d'une institutionnalisation législative et facultative des primaires – en complément du système de parrainages, qu'elles ne remplaceraient pas<sup>91</sup> – permettrait ainsi de conférer plus de légitimité aux candidats en confiant aux citoyens un rôle de premier filtre, et en permettant l'essor des candidatures populaires ayant, au-delà du soutien purement politique, un soutien citoyen nécessaire pour renforcer le pacte démocratique.

---

<sup>88</sup> Cass. soc., 26 mai 1976, bull. V n° 330.

<sup>89</sup> F. PETIT, « Du droit électoral politique au droit électoral professionnel », in C. BOUTAYEB, *La constitution, l'Europe et le droit : Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Maslet*, Éd. de la Sorbonne, Paris, 2013, pp. 337-360.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

<sup>91</sup> Cf. *supra*, II.A.

**RESUME :**

L'organisation de primaires vise à désigner le candidat d'un ou plusieurs partis ou mouvements politiques à une élection. Pratiques relativement récentes sur le territoire national, ces primaires politiques sont impactées par deux nouveaux facteurs. Le premier est relatif à un phénomène apparu en 2017, qui a vu des groupes de citoyens s'organiser spontanément pour la création de primaires, s'émancipant des partis politiques traditionnellement organisateurs en la matière. Le second est dû au développement de nouvelles technologies permettant l'organisation de toutes les primaires sous forme numérique, ce qui se traduit notamment par un vote en ligne. Ces mutations sont rendues possibles par l'absence de cadre juridique unifié, permettant une grande liberté dans l'organisation des primaires, potentiellement au profit d'une participation citoyenne accrue. En revanche, ce flou juridique n'est pas sans créer certains risques, qu'il s'agira donc d'identifier tout en envisageant les réponses juridiques possibles.

**SUMMARY:**

Primaries are organized to designate the candidate of one or more political parties or movements to an election. Political primaries are a rather recent phenomenon in France which is affected by two new factors. The first relates to an emerging practice resulting in the spontaneous organization of primaries by groups of citizens, breaking away from the political parties that traditionally organized them. The second derives from the development of new technologies leading to the organization of primaries in a digital form, that enables among other things online voting. These changes are made possible by the absence of a unified legal framework, which allows almost total freedom in the organization of primaries, potentially to the benefit of an increased citizen participation. On the other hand, this legal uncertainty raises certain risks, that we will need to identify while considering legal responses.