



...la proposition de loi relative au

DROIT DE VOTE PAR CORRESPONDANCE DES PERSONNES DÉTENUES

57 000 personnes détenues disposent aujourd'hui du droit de vote. Afin de favoriser l'exercice de ce droit et la participation des détenus à la vie civique et leur réinsertion, la loi du n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique leur a ouvert la possibilité de voter par correspondance.

Les modalités de ce vote sont spécifiques et l'ensemble des votes est comptabilisé, en application de l'article L. 12-1 du code électoral, dans la commune chef-lieu du département ou de la collectivité d'implantation de l'établissement pénitentiaire.

Or ce choix a pour conséquence de peser de manière disproportionnée sur le résultat des élections locales et législatives dans les six communes où le nombre d'électeurs inscrits au titre du vote par correspondance représente plus de 5 % des autres électeurs inscrits.

En outre, cette concentration de votes conduit, selon les termes du Conseil d'État en 2019, « à rompre tout lien personnel entre l'électeur et la commune d'inscription, ce qui méconnaît la tradition de notre droit électoral ». Afin d'y remédier, la proposition de loi présentée par Laure Darcos tend à prévoir que le vote par correspondance des détenus s'effectue dans les communes au sein desquelles le vote par procuration leur est possible.

Partageant pleinement l'objectif de la proposition de loi, la commission des lois a cependant pris en compte les importantes difficultés logistiques susceptibles de rendre inapplicables, dans les délais contraints des élections, les dispositions initiales de la proposition de loi. Elle a donc **adopté la proposition de loi** le mercredi 12 mars 2025, en la modifiant, en accord avec l'auteur du texte, par **un amendement** de son rapporteur Louis Vogel, afin de **réserver le recours au vote par correspondance aux élections qui s'exercent dans le cadre d'une circonscription unique et aux référendums**. Pour les autres élections, les détenus exerceront ainsi leur droit de vote par procuration ou, le cas échéant, dans le cadre d'autorisations de sortie.

I. UN DISPOSITIF DE VOTE PAR CORRESPONDANCE DONT LES CONSÉQUENCES ONT ÉTÉ MAL APPRÉCIÉES

A. UN DISPOSITIF PERMETTANT UNE PLUS FORTE PARTICIPATION DES PERSONNES DÉTENUES AUX ÉLECTIONS

L'exercice du droit de vote est reconnu aux personnes détenues depuis l'entrée en vigueur de la réforme du code pénal le 1^{er} mars 1994. Seule la déchéance des droits civiques entraîne l'impossibilité de voter, les conditions pour participer au vote étant les mêmes que pour l'ensemble des citoyens.

Ce droit s'exerce historiquement au travers de deux modalités : l'autorisation de sortie, en pratique peu utilisée en raison du risque de fuite des détenus, ou le vote par procuration, limité par l'isolement de certaines de personnes incarcérées. Face à la faiblesse du taux de participation des détenus aux élections¹, aux alentours de 2 %, la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a ouvert la **possibilité pour les personnes détenues de s'inscrire non seulement dans leur commune de rattachement initiale**, dans les conditions du droit commun, mais également, « *afin de faciliter l'exercice de leur droit de vote effectif* », **dans les communes énumérées à l'article L. 12 du code électoral** : celles dans lesquelles les Français établis hors de France peuvent demander à être inscrits en raison de leur expatriation. Est ajoutée à cette liste la **commune d'inscription du conjoint** de la personne détenue, de son **partenaire de PACS** ou de son **concubin**.

Sur la base d'une expérimentation conduite en 2019 lors des élections européennes (expérimentation autorisée par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice), la loi a également inscrit à l'article L. 12-1 du code électoral la possibilité pour les détenus de recourir au vote par correspondance. Cette possibilité est toutefois limitée au cas où les personnes détenues « *sont inscrites dans la commune chef-lieu du département ou de la collectivité d'implantation de l'établissement pénitentiaire, dans un bureau de vote correspondant à la circonscription ou au secteur qui comporte le plus d'électeurs inscrits sur les listes électorales* ». Ce choix résulte de contraintes logistiques, car « *l'organisation d'un vote par correspondance centralisé à la commune chef-lieu du département est, en termes de logistique, nettement plus simple [...] et permet de s'insérer dans le calendrier très serré d'organisation des élections.* »

L'étude d'impact de la loi du 27 décembre 2019 a explicitement écarté la possibilité de « permettre à tout détenu quel que soit son lieu d'inscription, de voter par correspondance sous pli fermé » pour deux raisons :

« - *Des problématiques logistiques en raison du nombre très important de communes concernées (potentiellement autant de communes que de détenus inscrits). Les délais contraints d'organisation des élections et le nombre de cas particuliers à gérer rendent matériellement impossible la garantie d'un circuit opérationnel d'acheminement de la propagande et du matériel électoral (vers et depuis les établissements pénitentiaires) dans un calendrier qui actuellement ne ménage pas de marge de manœuvre pour des étapes nouvelles.*

« - *L'atteinte au secret du vote est certaine dans les bureaux équipés de machines à voter ne comptant qu'un seul détenu inscrit : le sens de son vote serait rendu de facto public* ».

Le calendrier électoral depuis 2019 a permis la mise en œuvre du dispositif de vote par correspondance pour les élections départementales et régionales de 2021. Des modalités spécifiques de vote par correspondance ont été mises en place pour l'élection présidentielle de 2022² avec un bureau de vote unique situé place Vendôme à Paris, au sein du ministère de la justice. Il a été mis en œuvre à nouveau en 2024 pour les élections européennes puis législatives.

¹ Dans son discours du 6 mars 2018 à l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP), le Président de la République avait annoncé souhaiter mettre fin à cette situation dans les termes suivants : « *Le droit de vote doit pouvoir être exercé plus simplement. Je vous le dis très sincèrement, on a essayé de m'expliquer pourquoi des détenus ne pouvaient pas voter, je n'ai pas compris. Il semblerait que ce soit le seul endroit de la République où on ne sache pas organiser ni le vote par correspondance, ni l'organisation d'un bureau. La réalité, c'est que nous allons le faire et que, pour les prochaines élections européennes, je veux que tous les détenus en France puissent exercer le droit de vote.* »

² Loi organique n° 2021-335 du 29 mars 2021 portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République

L'augmentation de la participation des personnes détenues aux élections européennes (22 %) et aux élections législatives en 2024 (19 %) est largement attribuable au vote par correspondance.

Le vote par correspondance n'a, en revanche, pas été mis en place pour les municipales de 2020.

B. UNE ATTEINTE À « LA TRADITION DE NOTRE DROIT ÉLECTORAL »

Dès 2019, le choix d'organiser le vote par correspondance des détenus sous la forme d'un bureau situé dans la ville chef-lieu du département a suscité des critiques, tant sur le principe que sur les conséquences pratiques du dispositif.

Dans son avis sur le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, le Conseil d'État a admis le principe du vote par correspondance mais présenté les remarques suivantes, non suivies par le Gouvernement :

« Dans la conception retenue par le projet, qui présuppose le rattachement des électeurs votant par correspondance au chef-lieu du département, il convient toutefois d'appeler l'attention du Gouvernement sur deux types de réserves s'agissant des élections locales.

« En premier lieu, le projet de loi conduit, pour les électeurs ayant recours à ce mode de vote, à rompre tout lien personnel entre l'électeur et la commune d'inscription, ce qui méconnaît la tradition de notre droit électoral.

« En second lieu, le Conseil d'État observe que, dans quelques départements, le nombre théorique d'inscrits concernés sera susceptible, en l'état des données fournies, d'avoir un impact quantitatif significatif sur le corps électoral des communes concernées. Cela est particulièrement vrai pour les scrutins municipaux où le nombre d'électeurs est par définition le plus restreint. Il convient ainsi de noter que, dans au moins six communes chef-lieu (Tulle, Bar-le-Duc, Arras, Melun, Evry-Courcouronnes et Basse-Terre), le nombre d'électeurs susceptibles d'être inscrits au titre du nouveau dispositif dépassera 5 % de l'actuel nombre des électeurs inscrits.

« À cet égard, le Conseil d'État invite le Gouvernement à compléter l'étude d'impact afin d'éclairer aussi précisément que possible la représentation nationale sur ce point.

« Il suggère également que le projet de loi soit complété afin de prévoir que, dans les départements des Bouches-du-Rhône et du Rhône, les personnes détenues votant par correspondance sont inscrites dans la commune chef-lieu de l'arrondissement d'implantation de l'établissement pénitentiaire. En effet, dès lors que, dans ces départements, le projet prévoit de rattacher les électeurs concernés à la mairie centrale de Marseille ou Lyon, une telle précaution sera de nature à limiter l'impact de la mesure sur les circonscriptions électorales concernées. »

Depuis 2019, plusieurs phénomènes ont accentué les difficultés relevées par le Conseil d'État : l'augmentation de la population carcérale, la faiblesse de la participation aux élections locales et européennes et la faiblesse des écarts de voix entre candidats aux élections.

La rupture entre l'électeur et la commune d'établissement, déjà peu admissible sur le plan des principes, apparaît dès lors comme disproportionnée dans les effets qu'elle est susceptible d'avoir. Le vote des personnes détenues est ainsi susceptible de déterminer les résultats des élections locales ou législatives, alors même que le rattachement des détenus au chef-lieu du département est purement artificiel et résulte de considérations logistiques.

A ceci s'ajoute un élément pratique lié à l'accès des candidats aux prisonniers afin de faire campagne. Si la direction de l'administration pénitentiaire a indiqué au rapporteur que tout candidat peut organiser des réunions dans les établissements lors de la campagne, cette possibilité est soumise à une double limite. La première tient à la nécessité qu'une telle réunion soit compatible avec les contraintes de l'établissement. La seconde, de nature à porter atteinte à l'égalité des candidats, est l'accès continu dont disposent les parlementaires en fonction aux établissements, permettant à ceux qui le souhaitent de se faire connaître des détenus hors des périodes électorales.

II. FAVORISER LA PARTICIPATION DES DÉTENUS AUX ÉLECTIONS SANS ROMPRE LE LIEN ENTRE ÉLECTEUR ET COMMUNE D'ÉTABLISSEMENT

A. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi de Laure Darcos est composée d'un article unique modifiant l'article L. 12-1 du code électoral. Elle tend, d'une part, à **élargir la liste des communes dans lesquelles une personne détenue peut être inscrite** sur les listes électorales en ajoutant les communes de résidence des descendants. Elle tend, d'autre part, à modifier les règles du vote par correspondance des détenus en **supprimant l'inscription sur les listes électorales de la ville chef-lieu du département au profit d'une inscription sur les listes de certaines des communes dans lesquelles il est possible de s'inscrire dans le cadre du vote par procuration.**

La commission partage l'objectif de la proposition de loi. Les auditions du rapporteur ont cependant montré que les difficultés logistiques qui avaient conduit au choix de la centralisation des votes par correspondance au sein des bureaux de la ville-centre demeurent. Si la distribution du matériel de vote par l'intermédiaire des préfetures est susceptible d'être organisée, **l'envoi et surtout la réception en temps utile des enveloppes du vote par correspondance demeurent problématiques.** Il s'agit là d'une difficulté consubstantielle au vote par correspondance qui, conjointement avec la possibilité de fraude, avait conduit à son abandon en 1975.

D. LA POSITION DE LA COMMISSION : DISTINGUER ÉLECTIONS À CIRCONSCRIPTION LOCALE ET À CIRCONSCRIPTION NATIONALE

La commission regrette que des contraintes logistiques ne permettent pas de concilier vote par correspondance et rattachement territorial des électeurs détenus. Elle admet cependant la réalité de ces difficultés, qui apparaissent dirimantes. Faute de pouvoir trouver un moyen terme permettant de concilier ces deux objectifs, la commission a donc, à l'initiative du rapporteur et en accord avec l'auteur du texte, choisi de **distinguer entre les élections ayant une circonscription locale** (élections locales et législatives) et les **élections ayant une circonscription nationale** (élection au Parlement européen et élection présidentielle, relevant de la loi organique), ainsi que les référendums.

Ainsi, **le vote par correspondance des détenus sera ainsi maintenu dans ses modalités fixées par l'article L. 12-1 actuel pour les élections à circonscription nationale unique et les référendums. Pour les élections locales et législatives, les détenus seront tenus de participer lors d'une autorisation de sortie ou en votant par procuration.**

Cette solution paraît d'autant plus respectueuse de l'objectif de favoriser l'exercice du droit de vote par les détenus que les modalités du vote par procuration ont été sensiblement élargies en 2019 s'agissant des communes au sein desquelles il est possible pour les détenus de s'inscrire, possibilité que la proposition de loi élargit encore. Par ailleurs il est désormais possible pour les détenus, comme pour tout citoyen, d'accorder une procuration à une personne résidant hors de la commune où ils sont inscrits. Les auditions du rapporteur ayant

indiqué que l'administration pénitentiaire était susceptible de se mobiliser pour favoriser le recours au vote par procuration pour les prochaines élections municipales, l'impact sur la participation des détenus pourrait ainsi être réduit.

**La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.
Ce texte sera examiné en séance publique par le Sénat le 20 mars 2025.**



**Muriel
Jourda**

Présidente de la
commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan



**Louis
Vogel**

Rapporteur

Sénateur
(Les Indépendants
– République et
Territoires)
de la Seine-et-
Marne

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

[Consulter le dossier législatif](#)