**Proposition de loi relative au droit de vote
par correspondance des personnes détenues (n° 1163)**

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur,
M. Jean Moulliere

28 mai 2025

EXAMEN DES ARTICLES

Article unique

(art. L. 12-1, L. 79 et L. 388 du code électoral)

Modification des possibilités de vote pour les personnes détenues

➤ **Résumé du dispositif initial et effets principaux**

Le présent article modifie le code électoral afin d'élargir les possibilités d'inscription sur les listes électorales des personnes détenues et de limiter les cas dans lesquels ces dernières peuvent voter par correspondance.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 12-1 du code électoral a été créé par l'article 112 de 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.

➤ **Les modifications apportées par le Sénat**

- La commission des Lois a adopté un amendement du rapporteur Louis Vogel (LI-RT) réservant la possibilité du vote par correspondance pour les personnes détenues aux seules élections dans lesquelles il existe une circonscription unique au niveau national.

- En séance, le Sénat a adopté un amendement du rapporteur, afin de clarifier le fait que seules les élections organisées à l'échelle nationale pourront faire l'objet d'un tel vote par correspondance.

1. État du droit

a. Le droit de vote des personnes détenues

Depuis 1994, les personnes détenues continuent de **disposer de leur droit de vote au cours de leur détention**, sauf lorsqu'elles ont été définitivement

condamnées à une interdiction de leurs droits civiques. 57 000 personnes détenues disposent ainsi du droit de vote, soit **68 % des personnes détenues** ⁽¹⁾.

Le chef de l'établissement pénitentiaire informe, dans les quinze jours suivant l'incarcération, les personnes détenues des modalités de leur inscription sur les listes électorales et d'exercice de leur droit de vote, prévues par le code électoral ⁽²⁾.

Depuis 1994, le droit de vote peut être exercé **par procuration** ou en bénéficiant d'une **permission de sortir** pour se rendre au bureau de vote ⁽³⁾. En application de l'**article L. 12-1 du code électoral**, les personnes détenues sont en effet inscrites sur la **liste électorale** de la commune de leur domicile ou de leur dernière **résidence**, à condition que cette résidence ait été de six mois au moins. Plusieurs dérogations sont prévues, puisque l'inscription est également possible sur la liste électorale de leur commune de **naissance**, de celle d'un de leurs **ascendants** ⁽⁴⁾, de celle de leur **compagnon** ⁽⁵⁾ ou de celle d'un de leurs **parents** jusqu'au quatrième degré ⁽⁶⁾.

b. L'extension des modalités de vote avec la nouvelle possibilité du vote par correspondance

En raison de certaines complexités administratives et du caractère structurellement limitatif des permissions de sortir, le **taux de participation** des personnes détenues titulaires du droit de vote est toutefois demeuré **faible** : **3,9 %** à l'occasion de l'élection présidentielle de 2012, **1,1 %** lors des élections municipales de 2014, **2 %** lors de l'élection présidentielle de 2017 et **1 %** aux élections législatives de juin 2017.

Lors de son discours devant l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) le 6 mars 2018, le Président de la République avait formulé le vœu « *que tous les détenus en France puissent exercer le droit de vote* » pour les prochaines élections européennes.

Dans cette perspective, la **loi de 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique** a amélioré les conditions d'inscription des personnes détenues sur les listes électorales et a facilité le recours

(1) Au 1^{er} avril 2025, 82 921 personnes sont détenues en France, parmi lesquelles 56 871 condamnés, 22 056 prévenus et 3 994 condamnés-prévenus.

(2) Article R. 361-1 du code pénitentiaire.

(3) Article D. 143-4 du code de procédure pénale ; cette modalité de vote n'est offerte qu'aux personnes détenues définitivement condamnées et non aux personnes placées en détention provisoire.

(4) Commune où est né, est inscrit ou a été inscrit sur la liste électorale un de leurs ascendants.

(5) Commune sur la liste électorale de laquelle est inscrit leur conjoint, le partenaire lié à elles par un pacte civil de solidarité ou leur concubin.

(6) Commune sur la liste électorale de laquelle est inscrit ou a été inscrit un de leurs parents jusqu'au quatrième degré.

à la procuration ⁽¹⁾. Elle a en outre, après une **expérimentation** conduite en 2019 pour les élections européennes ⁽²⁾ qui a permis d'accroître le taux de participation électorale des personnes détenues à 8 %, ouvert aux personnes détenues la possibilité de voter **par correspondance** ⁽³⁾.

Pour ce faire, le III de l'article L. 12-1 du code électoral prévoit que les personnes détenues doivent être 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.

2. Le dispositif proposé

a. Des risques de déséquilibrer les réalités électorales...

Cette ouverture du vote par correspondance a permis une hausse importante du taux de participation électorale des personnes détenues : il est, par exemple, passé de **1 %** aux élections législatives de 2017 à **20 %** à celles de 2024. Cette augmentation s'explique en grande partie par le recours au vote par correspondance, utilisé par plus de **90 %** des détenus.

Des effets de bord sont toutefois à déplorer. D'ailleurs, dès 2019, le **Conseil d'État** formulait plusieurs réserves sur cette modalité de vote :

« 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, Évry-Courcouronnes et Basse-Terre), le nombre d'électeurs susceptibles d'être*

(1) Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

(2) Expérimentation prévue à l'article 87 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

(3) Article 112 de la loi n° 2019-1461 précitée.

inscrits au titre du nouveau dispositif dépassera 5% de l'actuel nombre des électeurs inscrits. » ⁽¹⁾.

Comme l'explique l'exposé des motifs de la présente proposition de loi, le principe d'un vote dans la commune chef-lieu du département ou d'implantation de l'établissement pénitentiaire n'apparaît pas pertinent au regard de la nécessité d'établir un **lien de proximité** entre le votant et la commune et de garantir la **sincérité du scrutin** ⁽²⁾. Dans certains cas, cette situation peut en effet conduire à déséquilibrer la réalité électorale d'une circonscription, en particulier lorsque le résultat des élections se joue à quelques centaines, voire quelques dizaines, de voix.

b. ... Rendant nécessaire une nouvelle délimitation de ces dispositions relatives au vote par correspondance des personnes détenues

Pour remédier à ces difficultés, la présente proposition de loi modifie, dans sa rédaction initiale, les **articles L. 12-1 et L. 79 du code électoral** en procédant à deux évolutions :

– d'une part, elle **élargit la liste des communes** dans lesquelles les personnes détenues peuvent être inscrites sur les **listes électorales** en ajoutant les communes de résidence de leurs descendants (*a* du 1^o du I) ;

– d'autre part, s'agissant du **vote par correspondance**, elle supprime l'inscription sur la liste électorale de la commune chef-lieu du département ou de la collectivité d'implantation de l'établissement pénitentiaire ⁽³⁾ et y substitue une **inscription sur la liste électorale de la commune du domicile** avant l'incarcération ou sur la liste électorale de la **commune de résidence d'un ascendant ou d'un descendant** ⁽⁴⁾ (*b* du 1^o et 2^o du I).

Le II prévoit, en outre, que ces dispositions sont applicables à compter du premier renouvellement général des conseillers municipaux suivant la publication de la présente loi.

3. Les modifications apportées par le Sénat

a. En commission

Les auditions conduites par le rapporteur Louis Vogel ont mis en avant les **difficultés logistiques** qui avaient conduit à la rédaction retenue par le législateur en 2019. « *Si la distribution du matériel de vote par l'intermédiaire des préfectures*

(1) Conseil d'État, Avis sur une lettre rectificative au projet de loi - engagement dans la vie locale et proximité de l'action publique, 12 septembre 2019.

(2) Sénat, proposition de loi n°192 de Mme Laure Darcos, exposé des motifs, 5 décembre 2024.

(3) Dans un bureau de vote correspondant à la circonscription ou au secteur qui comporte le plus d'électeurs inscrits sur les listes électorales.

(4) Dans le bureau de vote dont dépend l'adresse de leur domicile, de leur dernière résidence avant leur incarcération ou celle de leur ascendant ou descendant.

est susceptible d'être organisée, l'envoi et surtout la réception en temps utile des enveloppes du vote par correspondance demeurent problématiques. »⁽¹⁾.

Compte tenu de ces difficultés, la commission des Lois du Sénat a adopté l'**amendement COM-1** du rapporteur Louis Vogel réécrivant les dispositions relatives au vote par correspondance des personnes détenues. Celui-ci est **maintenu** pour les **élections nationales** pour lesquelles la République forme une **circonscription unique**. Il est en revanche **supprimé** pour les élections organisées à l'échelle de **circonscriptions locales**.

Les personnes détenues condamnées pourront donc continuer de voter par correspondance pour les élections présidentielles et européennes, ainsi que de participer aux référendums. S'agissant des élections locales et législatives, elles pourront exercer leur droit de vote par procuration et, pour les seuls détenus définitivement condamnés, par une permission de sortir.

b. En séance publique

En séance publique, la **rédaction de l'article unique** a été légèrement modifiée par l'adoption de l'**amendement n° 7** du rapporteur, bénéficiant d'un double avis favorable de la commission et du Gouvernement. Le terme de « *circonscription unique* » a été complété pour préciser que le vote par correspondance est possible « *lorsque la République forme une circonscription unique* » – ou pour les opérations référendaires.

*

* *

(1) Sénat, rapport n° 433 sur la proposition de loi relative au droit de vote par correspondance des personnes détenues, 12 mars 2025.