



N° 1475

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 mai 2025.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
DE LA RÉPUBLIQUE, SUR LA PROPOSITION DE LOI, ADOPTÉE PAR LE SÉNAT,

*relative au **droit de vote par correspondance**
des **personnes détenues***

PAR M. JEAN MOULLIERE

Député

Voir les numéros :

Sénat : **192, 433, 434** et T.A. **87** (2024-2025).

Assemblée Nationale : **1163**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
EXAMEN DES ARTICLES	7
<i>Article 1^{er} (supprimé)</i> (art. L. 12-1, L. 79 et L. 388 du code électoral) : Modification des possibilités de vote pour les personnes détenues	7
<i>Article 2 (nouveau)</i> (art. L. 79 A et L. 79-1 [nouveaux] du code électoral) : Extension des possibilités d’octroi des permissions de sortir pour l’exercice du droit de vote et ouverture d’un bureau de vote au sein de chaque établissement pénitentiaire	12
<i>Article 3 (nouveau)</i> : Rapport évaluant les obstacles à l’exercice du droit de vote dans les établissements pénitentiaires	13
<i>Article 4 (nouveau)</i> : Rapport évaluant les obstacles à l’inscription sur les listes électorales des personnes détenues	13
<i>Article 5 (nouveau)</i> : Rapport évaluant le respect des obligations de l’article L. 363-1 du code pénitentiaire	14
<i>Article 6 (nouveau)</i> : Rapport évaluant l’impact de la présente proposition de loi sur le taux de participation des personnes détenues aux élections	14
COMPTE RENDU DES DÉBATS	15
PERSONNES ENTENDUES	31

MESDAMES, MESSIEURS,

Déposée le 5 décembre 2024 par la sénatrice Laure Darcos et adoptée par le Sénat le 20 mars 2025, la présente proposition de loi élargit les possibilités d'inscription sur les listes électorales des personnes détenues et limite leur recours à la modalité de « vote par correspondance » créée en 2019 ⁽¹⁾.

Cette modalité ne correspond pas à un vote par voie postale, mais consiste à reproduire en détention des bureaux de vote dans lesquels le personnel pénitentiaire organise, au cours de la semaine précédant le dimanche du scrutin, des opérations électorales classiques. Le détenu est extrait de sa cellule, le matériel de vote est mis à sa disposition, puis il passe dans un isolement et dépose ensuite son bulletin dans une urne. Cette urne scellée est ensuite conservée par le directeur de l'établissement qui se chargera de la remettre, le jour du scrutin, au bureau de vote dérogatoire instauré au sein de la commune chef-lieu pour que ces bulletins soient comptabilisés.

Le choix du bureau de vote de rattachement pose aujourd'hui difficulté. En application de la loi votée en 2019, les personnes détenues doivent être inscrites dans la commune chef-lieu du département dans laquelle est implanté l'établissement pénitentiaire et rattachées au bureau de vote qui comporte le plus d'électeurs inscrits sur les listes électorales.

Ce système d'inscription est imparfait pour deux raisons principales. D'une part, sur le plan des principes, il est problématique que les personnes détenues se retrouvent à voter dans une commune avec laquelle ils n'ont la plupart de temps aucun lien. D'ailleurs, dès 2019, le Conseil d'État avait considéré que cette disposition législative conduisait « à rompre tout lien personnel entre l'électeur et la commune d'inscription, ce qui méconnaît la tradition de notre droit électoral » ⁽²⁾. D'autre part, la logique de rattachement retenue visait à rattacher le vote des personnes détenues à des bureaux de vote où il ne pourrait pas avoir un impact quantitatif significatif sur le corps électoral.

Or, cette disposition a été mal évaluée et le vote des personnes détenues est, en réalité, susceptible d'altérer les équilibres démocratiques, portant ainsi atteinte au principe de sincérité du scrutin. Ainsi, dans plusieurs chefs-lieux concernés, les personnes détenues représentent plus de 2 % des électeurs inscrits, et parfois jusqu'à 5 %. Dans de telles proportions et compte tenu du phénomène d'abstention, leur vote pourrait donc influencer, voire faire basculer, les résultats d'élections locales.

(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) 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.

Il n'est démocratiquement pas acceptable que le résultat d'une élection locale puisse être déterminé par le vote de personnes qui n'ont pas de lien avec le territoire concerné.

Pour corriger cette anomalie, la présente proposition de loi modifie les modalités de ce « vote par correspondance » des personnes détenues.

Dans sa rédaction initiale, le texte transférait le vote par correspondance au sein des communes dans lesquelles les personnes détenues résidaient avant leur incarcération ou dans celles de résidence d'un de leurs ascendants ou descendants.

Cette conception était satisfaisante en théorie, mais difficile, voire impossible, à mettre en œuvre d'un point de vue pratique. La Commission des Lois du Sénat a donc modifié cette rédaction pour proposer un nouvel équilibre en restreignant cette modalité de vote aux seuls scrutins à portée nationale, excluant ainsi les scrutins locaux pour lesquels se posent les difficultés évoquées.

Cette solution votée par nos collègues sénateurs semble équilibrée en ce qu'elle permet de concilier l'objectif d'expression des droits civiques des détenus avec l'exigence d'équité démocratique. Elle n'a toutefois pas convaincu la commission des Lois de l'Assemblée nationale qui a choisi de supprimer l'article premier et voté plusieurs articles additionnels. Si votre rapporteur regrette ce vote, il en comprend les motifs et espère que la discussion en séance publique permettra de trouver une solution qui préserve la cohérence et la sincérité des scrutins locaux.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} (supprimé)

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

Modification des possibilités de vote pour les personnes détenues

Supprimé par la Commission

➤ **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.

➤ **La position de la Commission**

La commission des Lois a adopté un amendement de suppression de l'article 1er.

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

(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.

recours 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*

(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.

susceptibles d’être 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° 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° et 2° 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*

(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.

préfectures 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.

4. La position de la Commission

La Commission a adopté l'**amendement CL6 de Mme Farida Amrani** (LFI-NFP) supprimant l'article 1^{er} de la présente proposition de loi.

*

* *

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

Article 2 (nouveau)

(art. L. 79 A et L. 79-1 [nouveaux] du code électoral)

Extension des possibilités d’octroi des permissions de sortir pour l’exercice du droit de vote et ouverture d’un bureau de vote au sein de chaque établissement pénitentiaire

Introduit par la Commission

Cet article additionnel est issu de l’adoption de deux amendements qui ajoutent de nouvelles dispositions dans le **code électoral**.

● D’une part, l’amendement **CL10 de Mme Farida Amrani (LFI-NFP)** insère dans le code électoral, au sein de la section relative au vote par correspondance des personnes détenues, un **nouvel article L. 79 A** qui prévoit l’**ouverture, dans chaque établissement pénitentiaire, d’un bureau de vote physique** afin de faciliter l’exercice du droit de vote des personnes détenues.

● D’autre part, l’amendement **CL17 de Mme Léa Balage El Mariky (EcoS)** insère dans le code électoral, au sein de la même section, un **nouvel article L. 79-1** qui prévoit que **toute personne détenue** peut se voir accorder une **permission de sortir** d’une durée n’excédant pas la journée **pour l’exercice de son droit de vote**.

Il **élargit ainsi les possibilités d’octroi des permissions de sortir**, notamment aux **personnes placées en détention provisoire**, qui en sont à ce jour exclues ⁽¹⁾. Ces permissions ne pourraient toutefois être délivrées que pour l’**exercice du droit de vote**. Ce nouvel article dispose que, pour les personnes placées en détention provisoire, cette autorisation est délivrée, en toute matière et en tout état de la procédure d’instruction, par le **juge d’instruction** ou par la **juridiction de jugement** lorsque celle-ci est saisie. Il n’est toutefois pas précisé quel juge est compétent s’agissant des personnes placées en détention provisoire en dehors du cadre d’une instruction.

Que ce soit pour les personnes condamnées ou pour les personnes placées en détention provisoire, le présent article prévoit que le juge compétent peut **refuser la permission** de sortir en raison de **risques graves de trouble à l’ordre public ou d’évasion**.

Enfin, la dernière phrase du nouvel article L. 79-1 précise que les quatre premiers alinéas de l’**article D. 142 du code de procédure pénale** sont applicables aux permissions de sortir pour l’exercice du droit de vote. Ces dispositions prévoient les **modalités des permissions de sortir** ; celles-ci peuvent, par exemple, être assorties de **certaines interdictions**, comme l’interdiction

(1) En application de l’article 723-3 du code de procédure pénale, les permissions de sortir peuvent être accordées aux personnes condamnées.

d'entrer en relation avec la victime de l'infraction ⁽¹⁾. L'article D. 142 permet en outre au juge de l'application des peines d'ordonner le **retrait d'une permission de sortir** et la **réincarcération immédiate** de la personne si les conditions qui ont permis l'octroi de celle-ci ne sont plus réunies, si la personne ne satisfait pas aux obligations qui lui sont imposées ou si elle fait preuve de mauvaise conduite ⁽²⁾.

Par ailleurs, l'amendement CL17 modifie le **titre de la section 4** du chapitre VI du titre I^{er} du livre I^{er} code électoral, dorénavant intitulée « vote des personnes détenues ».

*

* *

Article 3 (nouveau)

Rapport évaluant les obstacles à l'exercice du droit de vote dans les établissements pénitentiaires

Introduit par la Commission

Cet article additionnel est issu de l'adoption de l'**amendement CL8 de Mme Farida Amrani** (LFI-NFP).

Il prévoit, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente proposition de loi, la remise par le Gouvernement au Parlement d'un **rapport évaluant les obstacles à l'exercice du droit de vote dans les établissements pénitentiaires** et formulant des recommandations pour y remédier.

*

* *

Article 4 (nouveau)

Rapport évaluant les obstacles à l'inscription sur les listes électorales des personnes détenues

Introduit par la Commission

Cet article additionnel est issu de l'adoption de l'**amendement CL14 de M. Christophe Bex** (LFI-NFP).

Il prévoit, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente proposition de loi, la remise par le Gouvernement au Parlement d'un

(1) Troisième phrase du premier alinéa de l'article D. 142 du code de procédure pénale.

(2) Troisième alinéa du même article.

rapport évaluant les obstacles à l'inscription sur les listes électorales des personnes détenues et formulant des recommandations pour y remédier.

*

* *

Article 5 (nouveau)

Rapport évaluant le respect des obligations de l'article L. 363-1 du code pénitentiaire

Introduit par la Commission

Cet article additionnel est issu de l'adoption de l'**amendement CL11 de Mme Élisabeth Martin** (LFI-NFP).

Il prévoit, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente proposition de loi, la remise par le Gouvernement au Parlement d'un **rapport évaluant le respect des obligations de l'article L. 363-1 du code pénitentiaire**. Cet article prévoit qu'avant chaque scrutin, le chef de l'établissement pénitentiaire organise avec l'autorité administrative compétente une **procédure destinée à assurer l'exercice du droit de vote** des personnes détenues.

*

* *

Article 6 (nouveau)

Rapport évaluant l'impact de la présente proposition de loi sur le taux de participation des personnes détenues aux élections

Introduit par la Commission

Cet article additionnel est issu de l'adoption de l'**amendement CL5 de Mme Martine Frotier** (LIOT).

Il prévoit, dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la présente proposition de loi, la remise par le Gouvernement au Parlement d'un **rapport évaluant l'impact du présent texte sur la participation électorale des personnes détenues**.

*

* *

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa première réunion du mercredi 28 mai 2025, la Commission examine la proposition de loi relative au droit de vote par correspondance des personnes détenues (n° 1163) (M. Jean Moulliere, rapporteur).

Lien vidéo : <https://assnat.fr/DRaqFd>

M. Jean Moulliere, rapporteur. Je commencerai nos échanges par quelques brefs rappels concernant le droit applicable et ses évolutions récentes.

Les personnes détenues, dès lors qu'elles remplissent les conditions légales applicables à tous les citoyens, conservent leur droit de vote, sauf si une décision de justice les a spécifiquement privées de leurs droits civiques. Le droit de vote leur permet de participer à la vie démocratique de notre pays et c'est là un élément important qui fait partie de leur dynamique de réinsertion. Je préfère être clair : cette proposition de loi ne nie en rien l'importance de ce droit et de son exercice.

Jusqu'en 2019, les personnes détenues ne pouvaient exercer ce droit que de deux manières : soit par procuration, soit par une permission de sortir. De nombreux obstacles entravaient toutefois leur participation électorale : la procédure d'établissement d'une procuration était complexe et le choix d'un mandataire était limité. Les permissions de sortir sont quant à elles structurellement limitées. D'une part, les personnes placées en détention provisoire et certains condamnés, en fonction de la durée de leur peine, ne peuvent en bénéficier. D'autre part, ces permissions sont nécessairement accordées avec parcimonie par le juge, notamment pour éviter les risques d'évasion. Ces restrictions expliquent le faible taux de participation électorale des personnes détenues enregistré avant 2019, lequel peinait à atteindre les 2 % à chaque scrutin.

Pour remédier à cette situation et accroître le taux de participation électorale, la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a facilité l'établissement des procurations et a introduit une sorte de vote par correspondance pour les personnes détenues.

Cette dénomination de vote par correspondance est en réalité impropre. Il ne s'agit pas d'un vote traditionnel par voie postale comme cela a pu exister en France jusqu'en 1975, date à laquelle il a été interdit en raison des fraudes que le système permettait. Aujourd'hui, ce type de vote existe uniquement pour l'élection des députés représentant les Français de l'étranger et, comme me l'a indiqué le bureau des élections du ministère de l'intérieur, ce système continue de poser des difficultés, puisque 26 % des votes ont dû être annulés pour non-respect de la procédure lors des élections législatives de 2017.

La modalité de vote créée en 2019 pour les personnes détenues consiste à reproduire en détention des bureaux de vote dans lesquels le personnel pénitentiaire organise, au cours de la semaine précédant le dimanche du scrutin, des opérations électorales classiques. Le détenu est extrait de sa cellule, le matériel de vote est mis à sa disposition sur une table, puis il passe dans un isolement et dépose enfin son bulletin dans une urne. Celle-ci est scellée et conservée par le directeur de l'établissement, qui se chargera de la remettre, le jour du scrutin, au bureau de vote dérogatoire instauré au sein de la commune chef-lieu au sein duquel ces bulletins seront comptabilisés.

C'est sur ce point du bureau de vote de rattachement que le sujet se complique. En application de la loi de 2019, les personnes détenues doivent être inscrites dans la commune chef-lieu du département dans laquelle est implanté l'établissement pénitentiaire. Elles sont rattachées au bureau de vote qui comporte le plus d'électeurs inscrits sur les listes électorales.

Ce système d'inscription est imparfait pour deux raisons principales.

La première est théorique. Sur le plan des principes, il me semble tout à fait gênant que les personnes détenues se retrouvent à voter dans une commune avec laquelle ils n'ont aucun lien et qu'ils ne connaissent souvent même pas. Comment justifier qu'ils puissent alors se prononcer sur les enjeux locaux touchant aux écoles, aux maisons de retraite ou à la voirie ? D'ailleurs, dans son avis sur le texte devenu la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, le Conseil d'État avait considéré que cette disposition législative conduisait « à rompre tout lien personnel entre l'électeur et la commune d'inscription, ce qui méconnaît la tradition de notre droit électoral. »

La deuxième raison est d'ordre plus concret et numérique. La logique de rattachement retenue avait pour but de placer les bulletins des détenus dans des bureaux de vote où ils n'auraient pas d'impact quantitatif significatif sur le corps électoral. Or, cette disposition a été mal évaluée : le vote des détenus est, en réalité, susceptible d'altérer les équilibres démocratiques, portant ainsi atteinte au principe de sincérité du scrutin. Dans plusieurs chefs-lieux de département, les personnes détenues représentent plus de 2 % des électeurs inscrits et parfois jusqu'à 5 % du corps électoral. Ces proportions, couplées à l'abstention, pourraient influencer voire faire basculer le résultat d'élections locales. C'est notamment le cas pour les scrutins municipaux, dont l'issue se joue parfois à quelques centaines voire à quelques dizaines de voix.

Il n'est démocratiquement pas acceptable que le résultat d'une élection locale puisse être déterminé par le vote de personnes qui n'ont pas de lien avec le territoire concerné. Il est donc nécessaire de corriger cette anomalie démocratique.

Pour ce faire, cette proposition de loi déposée par la sénatrice Laure Darcos procède à deux évolutions : elle élargit les possibilités d'inscription sur les

listes électorales en permettant aux personnes détenues de s'inscrire sur les listes de la commune de résidence d'un descendant et elle modifie les modalités du vote par correspondance des personnes détenues.

Dans sa rédaction initiale, la proposition de loi transférait le vote par correspondance au sein des communes dans lesquelles les personnes détenues résidaient avant leur incarcération ou dans celle de résidence d'un ascendant ou d'un descendant. Cette conception était satisfaisante en théorie, mais tout à fait irréalisable en pratique. La commission des lois du Sénat a donc modifié la rédaction pour proposer un nouvel équilibre : elle a restreint le vote par correspondance aux seuls scrutins à portée nationale, excluant ainsi les scrutins locaux pour lesquels se posent de si nombreuses difficultés.

Cette solution, retenue par nos collègues sénateurs, me semble équilibrée, car elle concilie le respect des droits civiques des détenus avec l'exigence d'équité démocratique. Elle garantit ainsi aux détenus l'accès au vote, tout en préservant la cohérence et la sincérité des scrutins locaux.

M. le président Florent Boudié. Nous en venons aux orateurs des groupes.

M. Philippe Schreck (RN). Le vote des personnes détenues s'effectuait historiquement dans le cadre de permissions de sortir ou par le biais de procurations. Afin de remédier à la faiblesse du taux de participation, la loi du 27 décembre 2019 a introduit la possibilité, pour cette population, de voter par correspondance. Depuis 2019, les personnes détenues ont plus de droits que les autres citoyens, puisque ces derniers, hormis les Français habitant à l'étranger dans certains cas, ne peuvent pas voter par correspondance. Elles ont ainsi plus de droits que les personnes hospitalisées ou que nos anciens placés dans un Ehpad (Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes). Elles ont également plus de droit à voter que leurs victimes.

Élément positif, le dispositif de vote par correspondance a entraîné une hausse significative de la participation. S'il a parfois créé des effets de bord dans les chefs-lieux de département où sont comptabilisés les bulletins provenant des établissements pénitentiaires, ceux-ci me semblent limités : leur influence sur le résultat des scrutins n'est que potentielle. Le vote par correspondance contrevient toutefois au principe, inscrit dans notre droit électoral, du lien personnel entre l'électeur et la commune d'inscription.

La proposition de loi limite l'exercice du droit de vote par correspondance aux seules élections présidentielles, européennes et référendaires. Le texte élargit les possibilités pour les détenus de s'inscrire sur les listes électorales, ce qui contribuera à faciliter l'accès au vote par procuration.

Ainsi, le dispositif de la proposition de loi nous semble pertinent et notre groupe votera en faveur de son adoption.

M. Guillaume Gouffier Valente (EPR). À l'approche des élections municipales de 2026, nous examinons une proposition de loi portant sur le droit de vote par correspondance des personnes détenues. Depuis la réforme du code pénal de 1994, celles-ci peuvent continuer à voter, à condition qu'elles n'aient pas été déchues de leurs droits civiques. Près de 57 000 détenus possèdent le droit de vote dans notre pays. Ce droit fondamental s'inscrit dans une logique de réinsertion sociale des prisonniers. Comme le rappelait Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation dans les années 2000, on ne peut réinsérer une personne privée de liberté qu'en la traitant comme un citoyen.

Le cadre juridique du vote des personnes détenues est défini à l'article L. 12-1 du code électoral. Un détenu est inscrit sur la liste électorale de la commune de son domicile. Par dérogation, il peut être inscrit sur la liste électorale de sa commune de naissance, celle de son conjoint, celle d'un parent au quatrième degré, celle d'un ascendant : la proposition de loi élargit ce périmètre à la commune d'un descendant. Un détenu peut voter par procuration ou grâce à une permission de sortir.

Compte tenu de la persistance d'un faible taux de participation des personnes détenues, lequel avoisinait 2 %, la loi du 27 décembre 2019 leur a ouvert la possibilité de voter par correspondance. Cette nouvelle faculté a entraîné une hausse importante du taux de participation électorale : celui-ci a atteint près de 20 %, ce qui est heureux. Aux dernières élections législatives, plus de 90 % des détenus ayant voté l'ont fait par correspondance.

Cette expérimentation a toutefois révélé des effets de bord risquant de déséquilibrer le résultat de scrutins locaux. En effet, en choisissant d'inscrire les détenus dans la commune chef-lieu du département ou de la collectivité d'implantation de l'établissement pénitentiaire, c'est-à-dire dans des endroits avec lesquels les détenus peuvent n'avoir aucun lien, le législateur a introduit une distorsion dommageable et assez inacceptable. Nous avons créé un système plus qu'imparfait. En effet, cette modalité de vote ne permet pas d'établir un lien de proximité entre l'électeur et la commune d'inscription. En outre, elle peut avoir un impact quantitatif sur le corps électoral. Les communes de Tulle ou d'Évry-Courcouronnes sont souvent prises en exemple, car les détenus pourraient y représenter près de 5 % du corps électoral. Dans mon département du Val-de-Marne, les personnes détenues à la maison d'arrêt de Fresnes votent pour l'élection municipale de Créteil, ce qui est assez surprenant. Cette surreprésentation des personnes détenues dans le scrutin semble inacceptable car elle pourrait faire basculer une élection municipale serrée.

Pour pallier cette distorsion, la proposition de loi sénatoriale propose de réserver la possibilité de voter par correspondance aux élections nationales, européennes et aux référendums, ces scrutins se faisant dans une circonscription unique. Elle préserve bien entendu le vote par procuration. Les personnes condamnées ne pourront plus voter par correspondance aux élections organisées dans des circonscriptions locales.

Si cette solution corrige le tir pour garantir la sincérité du scrutin, elle n'est pas totalement satisfaisante et nous devons réfléchir à d'autres modalités de vote pour permettre aux personnes détenues d'exercer légitimement leur droit. La centralisation des votes par correspondance au sein des bureaux des chefs-lieux de département a été justifiée par des raisons logistiques. Il était plus simple de tout centraliser, notamment l'envoi de la propagande et la collecte des votes. Si nous souhaitons favoriser la réinsertion des personnes détenues, cet argument logistique continue malheureusement de s'entendre : c'est ce qui ressort de l'ensemble des échanges et des auditions que nous avons eus. Aussi ne voterons-nous pas en l'état les amendements qui abordent le sujet de la décentralisation du vote par correspondance des détenus. Nous estimons en effet que la question doit être étudiée à nouveau dans les années qui viennent car nous ne sommes pas prêts.

Le groupe Ensemble pour la République votera en faveur de ce texte, afin qu'il puisse s'appliquer lors des prochaines élections municipales. Cela ne nous exonère toutefois pas de continuer à réfléchir à d'autres propositions destinées à améliorer l'exercice du droit de vote des personnes détenues. Dans un contexte de surpopulation carcérale, il s'agit d'un impératif démocratique.

M. Christophe Bex (LFI-NFP). Hier, l'Assemblée nationale a créé un nouveau droit pour nos concitoyens et nos concitoyennes, mais aujourd'hui, nous examinons une proposition de loi qui vise à enlever un droit à certains d'entre eux. Nous basculons en vingt-quatre heures du positif au négatif.

Le texte adopté par le Sénat entérine un recul inquiétant et injustifié des droits civiques des personnes détenues. La rédaction initiale avait pour objet de restreindre les modalités d'inscription sur les listes électorales, mais des amendements ont supprimé purement et simplement la possibilité pour les personnes détenues de voter par correspondance aux élections locales et législatives : ils reviennent à exclure une partie de la population de notre démocratie et de notre République.

Les seules solutions alternatives restantes sont la procuration ou la permission de sortir, qui sont, de l'aveu même du rapporteur du texte au Sénat, complexes, incertaines et largement dissuasives. L'Observatoire international des prisons (OIP) l'a rappelé et les faits sont là. L'instauration du vote par correspondance, généralisé depuis 2021, a considérablement changé la donne : la participation a été multipliée par dix lors de l'élection présidentielle de 2022 par rapport à celle de 2017 et elle a atteint un peu plus de 20 %. Ainsi, 93 % des détenus ayant voté ont eu recours au vote par correspondance. Supprimer ce droit reviendrait à briser la dynamique et à renvoyer des milliers de citoyens dans l'invisibilité politique.

Certes, le dispositif reste imparfait, mais plutôt que de corriger ses défauts, la proposition de loi choisit la fuite en arrière. Pourquoi ? Pour des raisons électoralistes à l'approche des municipales. Or, le droit de vote n'est pas une variable d'ajustement selon les préférences politiques ou les échéances électorales.

Ce texte régressif s'appuie sur de mauvais arguments. Les personnes détenues sont concernées par les politiques locales et elles participent à la vie du territoire, à travers l'emploi, la santé, les réseaux d'eau et d'électricité, les transports ou la justice. Elles ne doivent donc pas être exclues des élections locales.

L'instauration du vote par correspondance des personnes détenues était d'ailleurs une promesse du président de la République, faite en 2018. La majorité qui soutenait son action a fait adopter la loi de 2019 et elle ne doit pas revenir sur cette avancée aujourd'hui. Nous pensons au contraire que l'exercice des droits civiques favorise pleinement la réinsertion et la dignité des personnes. Il s'agit de respecter un droit fondamental : la citoyenneté ne doit pas s'arrêter aux portes des cellules.

Parce que cette proposition de loi affaiblit notre démocratie et prive de citoyenneté une partie de la population, le groupe La France insoumise-Nouveau Front populaire appelle fermement à rejeter ce texte.

Mme Marie-José Allemand (SOC). Depuis la réforme du code pénal de 1994, toute personne détenue peut exercer son droit de vote, à la double condition d'être inscrite sur une liste électorale et de ne pas avoir été privée de ses droits civiques. Il s'agit d'un droit important, qui permet aux détenus de conserver leur citoyenneté et qui constitue un facteur d'insertion dans le parcours d'exécution de la peine. Jusqu'en 2019, les personnes détenues pouvaient voter soit par procuration, soit en se rendant au bureau de vote en cas de permission de sortir. À ces deux modalités de vote s'en est ajoutée une troisième, le vote par correspondance, instituée en 2021 après une expérimentation aux élections européennes de 2019.

Le vote par correspondance a considérablement augmenté la participation électorale dans les prisons. Aux élections européennes et législatives de 2024, le taux de participation des détenus était respectivement de 22 % et de 19 %. Cette hausse de la participation est largement attribuable au vote par correspondance, modalité adoptée par plus de 90 % des détenus participant au scrutin.

Le principe retenu par le gouvernement d'une comptabilisation du vote par correspondance dans la commune chef-lieu du département ou d'implantation de la prison pose toutefois quelques difficultés. Dans son avis consultatif rendu en 2019, le Conseil d'État a estimé que ce principe pouvait conduire à rompre tout lien personnel entre l'électeur et la commune d'inscription, méconnaissant ainsi la tradition de notre droit électoral. Le Conseil a également observé que, dans quelques départements, le nombre théorique de détenus inscrits pouvait avoir un impact non négligeable sur le corps électoral de certaines communes, donc affecter le résultat du scrutin.

La présente proposition de loi vise à répondre à cette difficulté. Sa version initiale prévoyait que les votes par correspondance soient désormais comptabilisés dans la commune de résidence du détenu avant son incarcération ou dans celle

d'un membre de sa famille, en lieu et place de la commune chef-lieu du département ou d'implantation de la prison. Cette solution présentait l'avantage de conserver le vote par correspondance tout en résolvant le problème qu'il pose.

Le texte a toutefois été largement amendé par le Sénat, dans un sens qui l'a fait dévier de son objectif initial. Ainsi, la rédaction qui nous est soumise maintient le vote par correspondance pour les élections présidentielles et européennes ainsi que pour les référendums, mais le supprime pour les élections locales et législatives. Seul subsisterait dans ce cas le vote par procuration ou dans un bureau de vote en cas de permission de sortir.

Si nous pouvions partager l'objectif initial de la proposition de loi, nous sommes opposés à la nouvelle rédaction, qui porte une atteinte disproportionnée à l'exercice du droit de vote des détenus. Son adoption constituerait un recul, dans la mesure où le vote par correspondance est plébiscité à une très large majorité. Nous proposerons donc de rétablir la proposition de loi dans sa rédaction initiale, afin de préserver le vote par correspondance tout en répondant à la difficulté née du mode de comptabilisation des bulletins.

M. Philippe Gosselin (DR). Ce sujet de citoyenneté est important. Les détenus, à condition de ne pas être privés de leurs droits civiques, doivent pouvoir exercer pleinement leur citoyenneté. Le droit de vote est un droit fondamental et nécessaire dont doivent bénéficier l'ensemble des citoyens.

La proposition de loi vise à revenir sur une partie du droit de vote par correspondance tel qu'il a été instauré il y a quelques années. L'idée était de favoriser la participation des détenus à la vie nationale et locale ainsi que l'engagement citoyen, mais les maires ont relevé certaines difficultés. Les chefs d'établissements pénitentiaires ont également alerté à plusieurs reprises sur les problèmes que créait le vote par correspondance. Les maires regrettaient que celui-ci puisse avoir un impact élevé sur le corps électoral.

Dans un souci de simplification, le texte a pour objet de restreindre le vote par correspondance aux élections dont le pays entier est la circonscription – élections présidentielles et européennes. S'agissant des alternatives, je reconnais que l'établissement d'une procuration est une procédure complexe pour un détenu, le statut de ce dernier déterminant l'obtention ou le refus d'une permission de sortir pour aller voter. Pour ces raisons, la proposition de loi paraîtra bancal aux yeux de certains, surtout par rapport à sa rédaction initiale.

Notre groupe le soutiendra toutefois, dans la mesure où son adoption résoudra certaines difficultés pratiques. En réservant le vote par correspondance aux scrutins tenus dans une seule circonscription et en conservant la procuration ou le vote dans un bureau en cas de permission pour les autres élections, le texte parvient à un équilibre et constitue une avancée.

Mme Léa Balage El Mariky (EcoS). Notre débat touche au cœur même de notre pacte républicain, à savoir le suffrage universel. En faisant le choix, lors

de la réforme du code pénal de 1994, de permettre aux personnes détenues de disposer, sauf décision judiciaire expresse, de leurs droits civiques, le législateur a manifesté sa volonté de reconnaître la dignité de chaque individu, y compris lorsqu'il est privé de sa liberté.

C'est à une réforme structurelle de l'administration pénitentiaire au service d'une véritable politique de réinsertion civique que nous devrions nous atteler. Hélas, au lieu de faire entrer la République dans les prisons, la proposition de loi vise à l'en exclure en supprimant la possibilité pour les détenus de voter par correspondance aux élections législatives et locales, et ce, non pas pour des raisons juridiques ou logistiques irréfutables, mais sous un paresseux prétexte organisationnel. Surtout, le texte, présenté à la veille d'élections municipales, obéit à des mobiles purement politiques liés à des calculs électoraux à courte vue. Ce n'est pas acceptable !

Depuis qu'il a été instauré, le vote par correspondance a permis de décupler le taux de participation électorale des détenus. Quelque 93 % des votants en prison ont exercé leur droit de vote *via* cette modalité du vote par correspondance. C'est la preuve que, loin de fausser la démocratie, l'adaptation des modalités de vote à leur situation la renforce.

Le fait est que les deux autres modalités sont très inadaptées. Le vote par procuration suppose que le détenu désigne un mandataire à l'extérieur, ce qui n'est pas aisé ; s'il y parvient, la procédure est si lourde qu'elle en devient dissuasive. Quant à la possibilité de se rendre aux urnes à la faveur d'une permission de sortir, elle est réservée à des profils très spécifiques et exclut d'office les 19 000 personnes en détention provisoire. Qui plus est, cette permission reste soumise à l'appréciation d'un juge et, une fois accordée, elle est assujettie à des règles dissuasives.

Il est vrai que le choix fait en 2019 n'est pas pleinement satisfaisant. Les détenus qui choisissent le vote par correspondance étant rattachés à un bureau de vote spécifique situé dans le chef-lieu du département de leur établissement pénitentiaire, leur ancrage territorial peut être faible. Mais il n'est pas nul : les personnes détenues ont un lien concret avec les territoires où elles sont incarcérées : le département et la région sont compétents en matière de santé et d'insertion.

La solution initialement envisagée au Sénat – que nous reprenons en partie à notre compte dans l'amendement CL18 – était plutôt bonne ; elle visait à permettre à la personne détenue d'être inscrite dans la commune où elle avait élu domicile avant son incarcération ou dans celle d'un parent proche. Mais elle a été écartée par la commission des lois du Sénat, soucieuse de ne pas déstabiliser le corps électoral des villes chefs-lieux.

On nous propose donc de sacrifier le droit des personnes détenues de voter par correspondance aux élections locales et législatives sur l'autel de calculs

électoraux C'est un renoncement très grave aux valeurs que nous sommes censés incarner. Que vaut en effet un droit si l'on empêche son exercice pratique ? Le groupe Écologiste et social s'opposera à ce texte.

Mme Blandine Brocard (Dem). La proposition de loi touche à un fondement essentiel de notre démocratie : le droit de vote. Il s'agit en effet d'adapter les modalités d'exercice de ce droit par les personnes détenues dans le souci de maintenir un équilibre entre inclusion civique et sincérité du scrutin local.

Depuis 2019, la loi permet aux détenus de voter par correspondance grâce à des bureaux de vote dérogatoires rattachés à la commune chef-lieu du département où se situe l'établissement pénitentiaire. Ainsi le taux de leur participation électorale est-il passé de 1 % en 2017 à 20 % en 2024. L'amélioration est incontestable au regard des dispositifs antérieurs – procuration ou permission de sortir –, qui étaient difficilement praticables.

Toutefois, le vote par correspondance a produit, sous sa forme actuelle, des effets de bord préoccupants. En rattachant mécaniquement les électeurs incarcérés à la commune chef-lieu du département, on rompt le lien entre l'électeur et son territoire d'inscription. Non seulement cette absence de lien va à l'encontre de notre tradition électorale, mais la part des détenus représente désormais jusqu'à plus de 10 % des suffrages exprimés dans certaines communes, ce qui risque de déstabiliser le corps électoral local et de compromettre l'égalité entre candidats. Soulever ce problème, ce n'est pas se livrer à des calculs électoralistes, c'est se préoccuper du respect de la sincérité et de la sérénité des scrutins.

La proposition de loi a donc pour objet de procéder à un ajustement mesuré et pragmatique. Elle maintient le vote par correspondance sous sa forme dérogatoire pour les élections à circonscription nationale – présidentielle, européennes et référendum – et l'exclut pour les scrutins territorialisés – municipales, départementales, régionales et législatives –, pour lesquels les personnes détenues pourront continuer à voter par procuration ou dans le cadre d'une permission de sortir. Par ailleurs, l'inscription automatique dans la commune chef-lieu du département est supprimée au profit du rattachement à une commune avec laquelle le détenu justifie d'un lien personnel réel.

Cette évolution ne marque en rien une régression : elle vise à préserver l'esprit de la loi de 2019 tout en corrigeant les déséquilibres constatés et en garantissant la sincérité des scrutins locaux. De surcroît, elle respecte les préconisations du Conseil d'État. Enrichi avec rigueur et cohérence par le Sénat, le texte remédie de manière claire à une difficulté bien identifiée, en conciliant l'universalité du droit de vote avec l'exigence de sincérité des scrutins et le respect du lien entre l'électeur et son territoire. Parce qu'elle est équilibrée et profondément républicaine, le groupe Les Démocrates votera pour cette proposition de loi.

M. Paul Molac (LIOT). Du fait des modifications qui y ont été apportées au Sénat, ce texte marque un véritable recul des droits civiques des personnes détenues puisqu'il tend à supprimer la possibilité qui leur était offerte de voter par correspondance aux élections locales et législatives. Il y a deux moyens de revenir sur un droit : soit la loi le supprime, soit on rend son exercice impossible. En l'espèce, c'est la seconde voie qui a été choisie.

Quelque 57 000 détenus sont concernés. Leur intérêt pour les élections est pourtant positif : il témoigne, d'une certaine manière, de leur volonté de se réinsérer et d'échapper à la récidive.

La loi de 2019 avait permis de porter le taux de participation des personnes détenues de moins de 2 % à 20 %. Il est vrai que les modalités du vote par correspondance étaient susceptibles de déséquilibrer le corps électoral d'environ six communes. Mais la version initiale du texte avait le mérite de proposer une solution équilibrée conciliant le droit de vote et le maintien du lien personnel avec le territoire d'inscription en permettant aux détenus de voter par correspondance dans leur commune de naissance, le cas échéant dans leur commune de résidence ou dans celle de leurs ascendants ou descendants.

Le Sénat a fait le choix de rompre cet équilibre au détriment des droits des détenus, pour des raisons liées à des difficultés logistiques. On nous dira que les détenus pourront toujours voter par procuration – mais cela n'a rien de très simple – ou bénéficier de permissions de sortir, lesquelles ne seront certainement pas accordées à la pelle – et on peut le comprendre.

Je défendrai donc un amendement cosigné avec Martine Froger qui vise à revenir à la version initiale du texte. S'il n'est pas adopté, nous voterons contre la proposition de loi.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Si nous pouvons souscrire à certaines des dispositions de la proposition de loi initiale, je m'étonne que celle-ci nous soit soumise moins d'un an avant les prochaines élections municipales.

Par ailleurs, je relève que le Sénat a préféré supprimer un droit plutôt que d'aménager ses modalités d'exercice. Quant à la question de la résidence des détenus, elle est délicate lorsqu'on sait que, dans certains établissements pénitentiaires, 30 % à 40 % d'entre eux sont indigents et n'avaient pas de résidence avant leur incarcération. Je souhaiterais, du reste, que les élus se montrent toujours aussi scrupuleux à propos de la commune de résidence des électeurs.

Nous sommes très opposés au texte, car il marque un recul démocratique, non seulement pour les personnes détenues, mais aussi pour la République. Plutôt que d'encourager l'expression politique des prisonniers dans la perspective de leur réinsertion, on les réduit à leur état de détenus en niant leur statut de citoyens. Nous refusons que la prison soit un angle mort de notre démocratie. Le détenu

n'est pas seulement un corps qui doit être surveillé ; il est aussi un citoyen à réinsérer.

À ceux de mes collègues qui soutiennent ce texte, je dis, d'une part, que s'ils souhaitent que les détenus votent dans leur commune de résidence, ils peuvent toujours recourir à la régulation carcérale, d'autre part, qu'il est hypocrite de s'en remettre aux permissions de sortir lorsqu'on cherche par ailleurs à limiter les extractions, qui pèsent sur un personnel pénitentiaire confronté à la surpopulation carcérale. Le Sénat, qui sait pertinemment que ces modalités de vote ne sont guère praticables, cherche en fait à revenir sur les progrès permis par la loi de 2019.

Nous nous opposons donc fermement à la proposition de loi, en rappelant à celles et ceux qui seraient tentés de l'approuver que le législateur se doit d'être fidèle à nos valeurs républicaines.

Mme Brigitte Barèges (UDR). La proposition de loi vise à corriger une anomalie démocratique identifiée depuis l'instauration par la loi de 2019 du vote par correspondance pour les personnes détenues. Cet ajustement technique a cependant des conséquences très concrètes.

Le fait que les détenus votant par correspondance soient systématiquement rattachés à la commune chef-lieu du département de l'établissement pénitentiaire crée un déséquilibre manifeste dans certaines circonscriptions, notamment lors des élections locales et législatives. Dans plusieurs communes, les voix des personnes détenues peuvent en effet représenter jusqu'à 5 % du corps électoral et sont donc susceptibles d'infléchir le résultat. La proposition de loi prend acte de cette difficulté et y apporte une solution pragmatique. D'une part, elle limite le vote par correspondance des personnes détenues aux scrutins de portée strictement nationale, pour lesquels cette centralisation ne créera pas de distorsion locale. D'autre part, elle étend les possibilités pour les détenus de s'inscrire sur les listes électorales des communes avec lesquelles ils ont un lien personnel ou familial.

Notre groupe votera donc en faveur de cette proposition de loi équilibrée, respectueuse du droit de vote et soucieuse de préserver l'intégrité du processus électoral local.

M. Jean Moulliere, rapporteur. Le fait que les personnes détenues représentent jusqu'à 5 % du corps électoral d'une commune peut être considéré comme un effet de bord limité. Mais à Lille, par exemple, les dernières élections municipales de Lille se sont jouées à 327 voix. Les 700 détenus rattachés à cette commune peuvent donc faire pencher la balance.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Certes élargir le corps électoral peut changer un résultat, on disait la même chose du vote des femmes !

M. le président Florent Boudié. Écoutons le rapporteur. D'ailleurs, il aurait pu citer les résultats des congrès du parti socialiste, qui parfois se jouent également à quelques voix...

M. Jean Moulliere, rapporteur. J'ajoute que si les détenus sont nombreux à voter, ils représentent une part des suffrages exprimés d'autant plus importante que la participation au scrutin est faible.

Je voulais souligner le fait qu'un détenu qui n'a pas de lien avec une commune peut néanmoins influencer de manière importante sur le résultat des élections.

Quant au « paresseux prétexte organisationnel » évoqué par Mme Balage El Mariky, les représentants du bureau des élections du ministère de l'intérieur et la direction de l'administration pénitentiaire m'ont confirmé que le vote par correspondance était très difficile à organiser, notamment pour des élections municipales – je pense en particulier à la distribution des professions de foi.

Enfin, nous ne supprimons pas un droit ; nous procédons à des ajustements pour prendre en compte les retours d'expérience et l'avis du Conseil d'État, qui insiste sur l'importance du lien personnel entre l'électeur et la commune où il est inscrit.

Article unique : (art. L. 12-1, L. 79 et L. 388 du code électoral)
Modification des possibilités de vote pour les personnes détenues

Amendement de suppression CL6 de Mme Farida Amrani

Mme Farida Amrani (LFI-NFP). La proposition de loi porte au droit de vote des personnes détenues une atteinte que l'argument du lien entre l'électeur et sa commune d'inscription ne saurait justifier. Le texte marque un recul grave de nos droits fondamentaux et de notre démocratie.

En instaurant le vote par correspondance, la loi de 2019 a permis de décupler le taux de participation des détenus et cette modalité de vote a été utilisée par environ 93 % des détenus ayant voté. Il s'agit donc d'un progrès net, d'ailleurs salué par l'ensemble des acteurs de terrain. Dès lors, pourquoi vouloir le supprimer, qui plus est à la veille d'échéances électorales ?

Quant au lien de proximité effectif, les détenus, qui travaillent au sein des centres pénitentiaires ou dans le cadre de missions extérieures, sont, de fait, des usagers des services publics locaux : eau, traitement des déchets, transports, écoles, hôpitaux et, pour certains, services sociaux. Ils sont des citoyens comme les autres, intéressés par les politiques publiques menées dans le territoire où ils vivent et attachés à celui-ci. Rappelons par ailleurs, que les citoyens élisent les députés de la nation et non des représentants d'une circonscription.

Le vote est un élément essentiel de la réinsertion. Au lieu de l'effacer à coups de calculs électoraux, comme on nous le propose, il nous faut encourager son exercice pour renforcer la citoyenneté. C'est pourquoi nous demandons la suppression de l'article unique.

M. Jean Moulliere, rapporteur. Nous sommes d'accord sur les progrès permis par la loi de 2019 en matière de participation électorale. Mais ce constat ne change rien au caractère insatisfaisant d'une modalité de vote qui rompt le lien entre l'électeur et le territoire concerné.

Je m'inscris en faux contre plusieurs de vos arguments. Le vote par correspondance n'est pas supprimé : son périmètre est restreint aux élections présidentielles et européennes ainsi qu'aux référendums. Cela ne signifie pas que nous hiérarchisons les élections. Nous considérons simplement qu'il n'est pas normal que des personnes n'ayant aucun lien avec une commune se prononcent sur des enjeux qui ne les concernent pas. Cela porte atteinte au sens même des élections locales.

L'exercice des droits civiques, notamment du droit de vote, est primordial pour la réinsertion de nos détenus. Il faudra donc, lors des élections locales, faciliter le vote par procuration, qui a d'ailleurs été simplifié puisque le mandataire doit désormais résider dans le même département, et non plus dans la même commune, que le mandant. En tout état de cause, l'administration pénitentiaire sera mobilisée pour accompagner les détenus dans l'exercice de leur droit de vote. Ces derniers pourront toujours participer aux scrutins locaux, mais dans des territoires avec lesquels elles ont des liens personnels concrets.

Pour ces différentes raisons, j'émets un avis défavorable.

Mme Elsa Faucillon (GDR). Je voterai pour cet amendement de suppression.

Vous tentez de nous convaincre que le texte ne marque aucun recul tout en admettant que le droit de vote des détenus sera entravé. Nous nous opposons à ce recul des droits civiques des détenus. De fait, il est possible de remédier aux problèmes pratiques par des aménagements, que nous étions prêts à accepter.

En réalité, la question qui se pose est celle de savoir pour qui votent les détenus. À certains moments, la réponse à cette question semblait convenir ; à présent, elle convient moins. Mais il ne viendrait à l'idée de personne de revenir sur le droit des femmes au motif qu'il a modifié les équilibres politiques. Faut-il remettre en cause le droit de vote des sans-abri au prétexte que leur lien avec la commune où ils sont domiciliés n'est pas établi ? Et qu'en est-il des électeurs qui se sont abstenus à quatre scrutins successifs ? Voilà le type de réflexions auxquelles nous conduisent vos arguments.

M. le président Florent Boudié. Je souhaiterais que nous achevions l'examen de la proposition de loi ce matin. En tout état de cause, nous ne

reprenons nos travaux qu'après la discussion, en séance publique, des amendements à l'article 15 du projet de loi de simplification de la vie économique.

M. Jean-François Coulomme (LFI-NFP). Nous faisons face à une immense hypocrisie. Le camp macroniste, qui légifère la plupart du temps sans tenir le moindre compte des études d'impact, veut supprimer le droit instauré par la loi de 2019 au motif que les détenus ne l'exercent pas de la manière qui lui convient. Je m'étonne, du reste, que le Rassemblement national se joigne à la curée alors que de nombreux détenus votent pour son camp.

Comment peut-on croire que le vote par procuration sera plus facile pour les détenus que pour les citoyens libres d'aller et venir ? Enfin, je peux dresser des listes complètes de personnes qui n'ont pas d'ancrage dans la commune où elles sont inscrites ; certaines n'y possèdent parfois qu'un garage. La visée électoraliste de ce texte nous déplaît fortement.

M. Guillaume Gouffier Valente (EPR). Nous nous opposons à l'amendement de suppression. Nous nous battons depuis plusieurs années pour renforcer les droits des détenus ; la réforme de 2019 en témoigne. Je précise que la proposition de loi vise, non pas à supprimer le droit de voter par correspondance, mais à l'exclure pour les élections locales, afin de corriger une erreur commise en 2019. En effet, du fait de leur rattachement, non à la commune où se trouve l'établissement pénitentiaire, mais à la commune chef-lieu du département, les détenus n'ont aucun lien avec la collectivité où ils sont inscrits. Ainsi, les personnes détenues à la maison d'arrêt de Fresnes peuvent participer à l'élection municipale de Créteil, où elles ne se sont peut-être jamais rendues. C'est pourquoi il nous faut revenir sur cette mesure et, éventuellement, réexaminer les modalités pratiques du vote par correspondance.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article unique est **supprimé** et les amendements CL7 de M. Christophe Bex, CL16 de Mme Léa Balage El Mariky, CL1 de Mme Colette Capdevielle, CL4 de Mme Martine Froger, CL18 et CL19 de Mme Léa Balage El Mariky et CL12 de M. Christophe Bex **tombent**.*

Après l'article unique

Amendements CL17 de Mme Léa Balage El Mariky, CL15 de Mme Élisabeth Martin, CL3 de Mme Colette Capdevielle et CL13 de M. Christophe Bex (discussion commune)

Mme Léa Balage El Mariky (EcoS). L'amendement CL17 vise à permettre aux détenus de mieux exercer leur droit de vote en leur accordant des permissions de sortir.

Mme Élisabeth Martin (LFI-NFP). Cela a été rappelé tout-à-l'heure, l'ancien premier président de la Cour de cassation, Guy Canivet, disait : « On ne peut

réinsérer une personne privée de liberté qu'en la traitant comme un citoyen. » Je citerai aussi, de façon un peu cocasse, le président Macron, qui annonçait en 2018, dans un discours prononcé à Agen devant l'École nationale d'administration pénitentiaire, que l'un de ses objectifs était de donner à toute personne la possibilité de voter. Compte tenu de ces déclarations, qui rejoignent d'ailleurs l'article 3 de la Constitution, notre amendement CL15 vise à ajouter, dans le code de procédure pénale, le droit pour une personne détenue de sortir pour exercer son droit de vote.

M. Christophe Bex (LFI-NFP). L'amendement CL13 est une demande de rapport sur la possibilité d'accorder aux détenus des permissions de sortir pour aller voter.

M. Jean Moulliere, rapporteur. Les permissions de sortir ne peuvent être accordées qu'aux personnes détenues condamnées, sous certaines conditions, notamment de durée d'exécution de peine. Elles sont soumises à un contrôle de fond et de proportionnalité opéré par le juge compétent. Je suis donc défavorable à ces quatre amendements.

*La commission **adopte** l'amendement CL17.*

*En conséquence, les amendements CL15, CL3 et CL13 **tombent**.*

*Contre l'avis du rapporteur, la commission **adopte** l'amendement CL10 de Mme Farida Amrani. L'article 2 est donc ainsi **rédigé**.*

*En conséquence, les amendements CL2 de Mme Colette Capdevielle et CL9 de M. Christophe Bex **tombent**.*

*Contre l'avis du rapporteur, la commission **adopte** successivement les amendements CL8 de Mme Farida Amrani, CL14 de M. Christophe Bex, CL11 de Mme Élisabeth Martin et CL5 de Mme Martine Froger. Les articles 3 à 6 sont ainsi **rédigés**.*

*Elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** la proposition de loi relative au droit de vote par correspondance des personnes détenues (n° 1163) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

PERSONNES ENTENDUES

- **Direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES) – Bureau des élections politiques**

- Mme Sylvie Calvès, adjointe à la directrice, cheffe du service des élections, de la lutte contre la fraude et de l'innovation numérique

- M. Alexandre Schulz, adjoint au chef du bureau des élections politiques

- **Direction de l'administration pénitentiaire**

- M. François-Marie Tarasconi, adjoint au chef de département des politiques sociales et des partenariats

- Mme Camille Josse, référente citoyenneté

- **Table ronde de maires**

- Ville d'Évry-Courcouronnes**

- M. Stéphane Beaudet, maire

- M. Cyril Clavier, chargé de mission

- Ville de Pontoise**

- Mme Stéphanie Von Euw, maire

- Ville de Tulle**

- M. Aurélie Monteil, directrice de cabinet de M. le maire Bernard Combes

- Ville de Melun**

- M. Yohan Philippe, directeur de cabinet de M. le maire Kadir Mebarek