

Note de l'Observatoire international des prisons – section française (OIP-SF)

à destination des membres de l'Assemblée nationale

portant sur la [PPL](#) relative au droit de vote par correspondance des personnes détenues

28 mai 2025

Créée en 1996, la section française de l'Observatoire international des prisons (OIP-SF) est une organisation non gouvernementale qui dispose du statut consultatif auprès des Nations Unies. Indépendant des pouvoirs publics, l'OIP-SF agit pour le respect des droits humains en milieu carcéral et pour que la prison cesse d'être la référence dans le système pénal français.

Mesdames les députées, Messieurs les députés,

Ce mardi 3 juin, vous examinerez en séance publique la proposition de loi relative au droit de vote par correspondance des personnes détenues.

Dans sa version initiale déposée au Sénat, ce texte visait à interdire l'inscription des plus de 80 000 citoyens et citoyennes aujourd'hui incarcérées en France sur la liste électorale de la commune chef-lieu de la collectivité d'implantation de l'établissement pénitentiaire où elles sont incarcérées. En complexifiant la procédure d'inscription sur les listes électorales, précisément pensée de manière « simplifiée » pour rendre plus effectif le droit de vote en prison, ce texte conduisait à une restriction de fait dans l'exercice de ce droit fondamental.

Dans sa version transmise à la commission des lois de l'Assemblée nationale, ce texte visait à supprimer purement et simplement la possibilité de voter par correspondance des plus de 80 000 citoyens et citoyennes aujourd'hui incarcérées en France pour les élections municipales, départementales, régionales et législatives.

Or les personnes élues dans le cadre de ces élections dites locales votent les politiques pénales et pénitentiaires qui touchent directement les personnes incarcérées, comme en témoigne le texte aujourd'hui soumis à votre examen, ou participent indirectement à ce vote (les maires votant pour élire les membres du Sénat).

Ces deux textes traduisaient un recul dramatique dans l'exercice du droit de vote. Le vote par correspondance est en effet la modalité de vote la plus utilisée. Dans son Projet annuel de performances associé au budget de l'administration pénitentiaire pour 2025, le gouvernement relevait ainsi que plus de 95% des personnes détenues ayant voté aux élections européennes et législatives de 2024 ont utilisé le vote par correspondance. Il concluait à « la pertinence de ce dispositif généralisé en 2022 » et réaffirmait que « favoriser la réinsertion passe aussi par le renforcement de la citoyenneté en prison ».

En annihilant les récentes avancées dans ce domaine, déjà trop timides, ces textes auraient donc conduit à une très large ineffectivité du droit de vote, droit fondamental notamment garanti par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, constitutionnellement protégé et reconnu en droit international.

Aux antipodes de la réforme du code pénal de 1994 qui a fait de l'incapacité électorale en cas de condamnation l'exception, et la jouissance par les personnes incarcérées de la totalité de leurs droits électoraux le principe, ils constituaient en outre une atteinte criante aux principes d'universalité et d'égalité du suffrage.

Plus largement, ils prônaient une alarmante régression démocratique consistant à exclure, de fait, de la vie politique l'une des populations les plus précaires et marginalisée de la République. Le premier président de la Cour de cassation, Guy Canivet, rappelait pourtant déjà en 1999 qu'« on ne peut réinsérer une personne privée de liberté qu'en la traitant comme un citoyen ».

Les commissionnaires aux lois de l'Assemblée nationale se sont opposé.e.s à ce recul et ont, au contraire, inscrit dans la proposition de loi soumise à votre examen des avancées nécessaires pour que le droit de vote en prison soit effectif : l'instauration du principe d'autorisation d'une permission de sortie d'une journée les jours d'élection ainsi que l'instauration de bureaux de vote en prison.

En parallèle, le texte soumis à votre examen prévoit trois rapports gouvernementaux, afin d'évaluer dans les six mois, d'une part, les obstacles à l'inscription sur les listes électorales des personnes détenues et, d'autre part, le respect des obligations procédurales relevant du chef d'établissement pour assurer l'exercice de leur droit de vote (article L.363-1 du code pénitentiaire), et dans les trois ans l'impact des évolutions législatives sur la participation électorale des personnes détenues.

En votre qualité de représentant.e de l'ensemble des citoyens et citoyennes de France, il est de votre devoir de vous opposer fermement à tout recul du droit de vote en prison et de défendre, au contraire, une approche la plus inclusive possible et en cohérence avec les engagements de la République en matière de démocratie et de respect des droits humains.

Votre présence dans l'hémicycle et votre vote en faveur de telles avancées sont indispensables.

1. Le cadre juridique actuel pour exercer son droit de vote en détention

Actuellement, aux termes de l'article L. 12-1 du code électoral, une personne détenue peut actuellement voter :

- par procuration ou dans le cadre d'une permission de sortir¹, en s'inscrivant, au choix, sur la commune
 - de son domicile ;
 - de sa dernière résidence à condition que cette dernière résidence ait été de 6 mois au moins ;
 - de sa naissance ;
 - où est né, est inscrit ou a été inscrit sur la liste électorale un de ses ascendants ;
 - sur la liste électorale de laquelle est inscrit son conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou son concubin ;
 - sur la liste électorale de laquelle est inscrit ou a été inscrit un de ses parents jusqu'au quatrième degré.
- ou par correspondance, en s'inscrivant sur la liste électorale de « 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 ».

¹ Dans la pratique, il paraît néanmoins illusoire de s'inscrire dans une commune géographiquement éloignée de l'établissement d'incarcération si la personne détenue souhaite voter dans le cadre d'une permission de sortir.

2. Les apports de la PPL soumise à l'examen de la séance publique de l'Assemblée nationale

La version de la PPL soumise à votre examen permettrait de renforcer l'effectivité du droit de vote des personnes détenues. Notre association recommande en effet l'instauration de bureaux de vote en prison et la priorisation des permissions de sortir sur toute autre modalité de vote.

Concernant l'instauration de bureaux de vote en prison, c'est le choix qu'ont fait le Danemark et la Pologne, suivant le même modèle qu'à l'extérieur : registre électoral, isolements, urne, etc. En Pologne, le taux de participation des personnes détenues en capacité de voter est bien plus élevé : il était de près de 60% lors des élections législatives de 2011².

Ce choix permettrait de palier deux problématiques. D'abord, les personnes détenues doivent aujourd'hui exprimer leur choix avant le reste de la population française³, et avant que ne débute la période de réserve électorale, ces deux jours de trêve médiatique censés « garantir la sincérité du scrutin et éviter toute forme de pressions intempestives sur les électeurs »⁴. Ensuite, le fait que les bulletins de vote des personnes détenues aient été, en 2022, dépouillés à la Chancellerie et que le ministère de la Justice ait décidé de publiciser le résultat des votes des personnes détenues à part – là où, pour le reste de la France, les résultats sont donnés par bureau de vote et donc selon un critère géographique – posent les personnes détenues comme une population à part.

Concernant la priorisation des permissions de sortir sur toute autre modalité de vote, il est essentiel que l'exercice de ce droit civique ne se fasse pas uniquement par correspondance et que cette dernière modalité ne vienne pas se substituer à la permission de sortir. Pourtant, 93% des personnes détenues votant pour l'élection présidentielle de 2022 ont voté par correspondance⁵, et 90% des personnes détenues qui ont voté aux élections européennes et législatives de 2024 ont voté par correspondance⁶. Plus largement, le nombre de permissions de sortir accordées dans le cadre d'une élection reste très faible et tend, depuis 2022, à décroître :

- 200 pour l'élection présidentielle de 2017
- 113 pour les élections législatives de 2017
- 55 pour les élections européennes de 2019 (première expérimentation du vote par correspondance)
- 187 et 196 pour les deux tours de l'élection présidentielle de 2022
- 173 et 174 pour les deux tours des élections législatives de 2022
- 140 pour les élections européennes de 2024
- 109 et 92 pour les deux tours des élections législatives de 2024.

² 46 101 votants, contre moins de 2,5 % en France (1 112 votants).

³ Selon la [circulaire JUSK2203024C de la direction de l'administration pénitentiaire du 18 février 2022](#), « les opérations de recueil des votes doivent se tenir dans les établissements pénitentiaires la semaine précédant le scrutin et au plus tard le samedi précédant un scrutin. [...] Pour une élection présidentielle Pour le premier tour, les opérations de recueil des votes peuvent se tenir entre le deuxième lundi et le samedi précédant le scrutin. Pour le second tour, ces opérations se déroulent entre le lundi et le samedi précédant le scrutin ». En pratique, donc, le vote par correspondance en prison pour l'élection présidentielle peut se tenir jusqu'à plus de 10 jours avant le vote de la population française.

⁴ Conseil constitutionnel.

⁵ Ministère de la Justice, « Présidentielle 2022 : large participation des personnes détenues », 29 avril 2022 (mis à jour le 14 février 2023).

⁶ « [Proposition de loi relative au droit de vote par correspondance des personnes détenues](#) », Vie publique, 21 mars 2025.

3. Les conséquences attentatoires au droit de vote qu'emporterait le retour à la version de la PPL transmise par le Sénat à l'Assemblée nationale

La suppression de la modalité de vote par correspondance proposée par la PPL rétablirait le cadre juridique antérieur, dans lequel les personnes détenues n'avaient que deux possibilités pour voter :

- par procuration,
- ou en obtenant une permission de sortir pour se rendre aux urnes.

Une opération complexe dans les deux cas.

Pour voter par procuration, il faut trouver un mandataire et lui transmettre son choix de vote de manière confidentielle alors que les courriers peuvent être lus et les communications téléphoniques écoutées.

Quant à la permission de sortir, toutes les personnes détenues n'y sont pas éligibles⁷, à commencer par celles en détention provisoire, qui représentent 26,5% de la population carcérale au 1^{er} février 2025. Surtout, les permissions de sortir sont très rarement accordées.

4. La nécessité, au contraire, d'accroître l'effectivité du droit de vote par correspondance en prison

L'instauration de la modalité de vote par correspondance a permis que le nombre de personnes détenues votant ces dernières années augmente nettement. C'est d'ailleurs une des rares promesses tenues par Emmanuel Macron en termes d'avancée des droits de personnes détenues : lors du discours donné à Agen en mai 2018, il avait affirmé vouloir « que tous les détenus en France puissent exercer le droit de vote ».

Pour les élections européennes de mai 2019, 4 560 personnes détenues avaient ainsi participé au scrutin dont 4 395 en votant par correspondance. Cela correspondait, au total, à quatre fois plus de votants que lors de l'élection présidentielle de 2017⁸.

En dépit des progrès qu'a permis l'instauration de la modalité de vote par correspondance, le pourcentage de votants par rapport à la population carcérale disposant du droit de vote restait minime, de seulement 8%. En 2019, en effet, 55 000 personnes sur les 70 000 détenues pouvaient exercer leur droit de vote. Dans les 15 000 exclus, figurent les mineurs, les étrangers non européens et, de manière marginale seulement, les personnes privées par décision judiciaire de leurs droits civiques car, depuis 1994, la privation automatique des droits civiques lors d'une condamnation pénale est abolie.

⁷ Seules les personnes condamnées à une peine de prison inférieure ou égale à cinq ans, ou les condamnés à une peine supérieure mais qui en ont d'ores et déjà effectué la moitié (ou les deux tiers en cas de récidive) peuvent demander une permission de sortir.

⁸ Tout juste un millier de personnes détenues avaient pu voter : 800 par procuration, 200 grâce à une permission de sortir.

LA PARTICIPATION DES DÉTENU·ES AUX ÉLECTIONS

	Votes par procuration	Permissions de sortir	Votes par correspondance	Total	Participation
Élection présidentielle (2017)	853	200	-	1 053	2 %
Élections législatives (2017)	412	113	-	525	1 %
Élections européennes (2019)	110	55	4 395	4 560	8 %

Source : étude d'impact du projet de loi relatif à la vie locale et à la proximité de l'action publique, 2019.

En 2019, la modalité du vote par correspondance a été pérennisée⁹ à compter du 1^{er} janvier 2021¹⁰ et la procédure d'inscription sur les listes électorales a été simplifiée¹¹. Cette simplification était essentielle car, comme pour toute démarche administrative, c'est un parcours d'obstacles en prison. Les élections européennes de 2019 avaient en effet permis de mettre en lumière la nécessité de favoriser l'inscription sur liste électorale : seule la moitié des personnes détenues qui avaient manifesté le souhait de voter par correspondance était inscrite sur les listes électorales et avait donc pu le faire.

En juin 2021, pour les élections régionales et départementales, seules 5 000 et quelques personnes incarcérées étaient, selon la direction de l'administration pénitentiaire (Dap), inscrites sur les listes électorales, soit environ 11% des personnes détenues françaises, majeures et non déchues de leurs droits civiques¹².

Enfin, les dernières élections ont témoigné de la poursuite d'une hausse dans le pourcentage de personnes détenues votant parmi les personnes détenues françaises, majeures et non déchues de leurs droits civiques : 22% pour la présidentielle de 2022, 18,5% pour les législatives de 2022, 22,4% pour les européennes de 2024, et 21,8% et 19% pour les deux tours des élections législatives anticipées de 2024. A noter néanmoins que le premier tour de la dernière élection présidentielle avait donné lieu à des dysfonctionnements pratiques dans la mise en œuvre par l'administration pénitentiaire de la procédure du vote par correspondance : 489 bulletins exprimés par des personnes détenues n'avaient pas pu être pris en compte¹³.

5. Le caractère également contre-productif de la version initiale de la PPL

Ces éléments viennent confirmer la nécessité de ne pas complexifier la procédure, comme le proposait la version initiale de la PPL soumis à l'examen de la commission des lois du Sénat. Cette dernière visait à interdire l'inscription des personnes détenues sur la liste électorale de la commune chef-lieu de la collectivité d'implantation de l'établissement pénitentiaire où elles sont incarcérées.

Le vote par correspondance ne serait alors possible que « sur la liste électorale de la commune où [la personne détenue] a élu domicile avant son incarcération ou sur la liste électorale de la

⁹ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

¹⁰ Les personnes détenues ont pu voter par correspondance lors des élections régionales et départementales de juin 2021 mais pas lors des élections municipales de 2020.

¹¹ Inscription systématique sur les listes électorales, en laissant aux personnes détenues le choix de la commune de rattachement, avec possibilité de vote par correspondance ouverte dans le chef-lieu du département.

¹² [Le vote en prison fait son retour pour les élections régionales et départementales \(ouest-france.fr\)](https://www.ouest-france.fr/le-vote-en-prison-fait-son-retour-pour-les-elections-regionales-et-departementales).

¹³ « [Vote par correspondance en prison : près de 500 bulletins non pris en compte](#) ».

commune de résidence d'un ascendant ou d'un descendant. En conséquence, elle serait affectée au bureau de vote correspondant à l'adresse de son domicile personnel ou du domicile d'un des membres de sa famille » (exposé des motifs).

En complexifiant de nouveau la procédure de vote par correspondance pour les personnes incarcérées, cette version initiale de la PPL constituerait ainsi également une atteinte à l'effectivité de ce droit fondamental.

En ce sens, le [rapport du Sénat de 2019](#) précisait que le choix de la commune chef-lieu pour le vote par correspondance constituait :

« un compromis entre deux autres options envisageables.

D'une part, un bureau centralisateur aurait pu être institué au sein du ministère de la justice, sur le modèle de l'expérimentation menée pour les élections européennes. Ce dispositif n'est toutefois pas transposable aux élections comportant plusieurs circonscriptions (élections législatives, municipales, etc.).

D'autre part, les plis des personnes détenues auraient pu être décomptés dans toute commune d'inscription, au-delà des seuls chefs-lieux de département. L'étude d'impact relève toutefois les « problématiques logistiques » d'une telle option, « en raison du nombre très important de communes concernées (potentiellement autant de communes que de détenus inscrits ».

Le rapport ajoutait que le choix de la commune chef-lieu permettait en outre de réduire les risques de déstabilisation du corps électoral régulièrement pointés :

« dans seulement deux communes chefs-lieux le nombre de détenus, donc électeurs potentiels, dépasse 5 % des électeurs inscrits, avec 7,85 % à Évry-Courcouronnes [maison d'arrêt de Fleury-Mérogis] et 6,5 % à Basse-Terre [centre pénitentiaire de Baie-Mahault et maison d'arrêt de Basse-Terre] ».