

NOTE D'ACTUALITE

L'interdiction administrative de paraître : une mesure de police insuffisamment encadrée

par Chloé GUELFUCCI

étudiante du M2 Droit des libertés (2025-2026)

Affaire : [CE, Ord., 28 octobre 2025, Ministre de l'Intérieur](#), n° 509168

I.- TEXTES

- Code de la sécurité intérieure (CSI), [art. L. 22-11-1](#)
- [Loi n° 2025-532 du 13 juin 2025](#) visant à sortir du piège du narcotrafic
- Code de justice administrative (CJA), [art. L. 521-2](#)
- [Convention Européenne des droits de l'homme](#) (CEDH), art. 5 et 8

II.- CONTEXTE

Parmi les domaines de criminalité organisée, le narcotrafic représente en France l'une des principales activités criminelles qui ne cesse de croître. Le législateur est intervenu le 13 juin 2025 en adoptant une [loi visant à sortir la France du piège du narcotrafic](#) pour contrer ce phénomène grandissant.

Cette loi entrée en vigueur le 15 juin 2025 comporte de nouvelles mesures toujours plus strictes. Dans ces nouveautés, l'interdiction administrative de paraître dans certains lieux est érigée à l'[article L. 22-11-1 du Code de sécurité intérieure](#) (CSI).

En réalité, l'interdiction de paraître n'est pas inédite. Elle existe déjà comme mesure alternative aux poursuites ([Code de procédure pénale, art. 41-1](#)) et comme peine complémentaire ([Code pénal, art. 131-31](#)), toutes deux de nature répressive et prononcées par l'autorité judiciaire.

À l'inverse, les interdictions administratives de paraître sont prononcées par le préfet qui est une autorité administrative, et s'inscrivent dans une logique de prévention des troubles à l'ordre public, relevant de la police administrative et non de la répression pénale.

S'inspirant des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) créées en 2017, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, l'interdiction administrative de la loi narcotrafic s'applique aux personnes participant à des activités de trafic de stupéfiants. Cette formulation inclut à la fois les vendeurs et les acheteurs afin d'élargir le champ des bénéficiaires. L'objectif est simple : empêcher la présence de ces personnes dans leurs « points de deal » souvent localisés dans des coins de rue et des parties communes d'immeubles, générant des troubles récurrents à l'ordre public.

En tant que mesure de police administrative, l'interdiction doit rester adaptée, nécessaire et proportionnée à l'objectif poursuivi. De fait, des conditions prévues à l'[article L.22-11-1 CSI](#) encadrent sa mise en œuvre : elle est limitée à une durée d'un mois et aux lieux en lien avec l'infraction en tenant compte de la vie privée et familiale du destinataire, et est assortie d'une obligation d'information auprès du procureur de la République.

C'est dans ce contexte que l'[ordonnance du 28 octobre 2025](#) a été rendue par le juge des référés du Conseil d'État se prononçant sur l'interdiction administrative de paraître de M.B.

III.- ANALYSE

Le 25 septembre 2025, une interdiction administrative de paraître dans un périmètre défini et délimité par plusieurs voies du 15^{ème} arrondissement de Paris pour une durée d'un mois a été notifiée à M.B, par un arrêté du préfet de police. Celui-ci a saisi le juge des référés du tribunal administratif de Paris d'un référendum de liberté ([CJA, art. L. 521-2](#)) afin qu'il statue en urgence. Le juge lui a donné raison et a suspendu l'exécution de cet arrêté dans une ordonnance du 2 octobre 2025.

Par la suite, le ministre de l'intérieur a interjeté appel devant le Conseil d'État le 22 octobre 2025, en demandant à celui-ci d'annuler l'ordonnance du 2 octobre et de rejeter la demande présentée par M.B.

Il soutient que l'ordonnance est insuffisamment motivée car la condition d'urgence n'a pas été satisfaites, les conséquences sur le droit fondamental à la vie privée et familiale de l'intéressé, garanti par l'[article 8 de la Convention EDH](#) étant ni graves ni immédiates.

Selon lui l'arrêté est nécessaire car il existe des éléments attestant que M.B est en cause dans les troubles causés à l'ordre public. Sa présence sur les lieux où est le trafic de stupéfiants, ainsi que sa mise en cause dans des infractions liées à ce trafic et sa

condamnation pénale prononcée depuis la notification de l'arrêté, sont, selon lui, des éléments suffisants à fonder la mesure.

Par ailleurs, il énonce qu'aucune atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir de M.B garantie par la Convention EDH en son [article 5](#) n'existe, les lieux visés par cette interdiction étant strictement limités par l'énoncé des noms de rues et l'intéressé pouvant se rendre à son domicile.

C'est sur la recevabilité de la requête que le Conseil d'Etat se prononce le 28 octobre 2025 en affirmant un non-lieu du fait de la perte d'objet de la requête.

Le juge affirme que même si l'exécution de la mesure a été suspendue, son existence, elle, n'a cessé de perdurer. Valable pour un mois à compter de sa notification soit le 25 septembre 2025, c'est tout naturellement qu'au jour où le juge a statué soit le 28 octobre 2025, la mesure était expirée depuis le 26 octobre à 24 heures.

S'agissant du fond, le juge ne se prononce pas sur les motifs invoqués.

IV.- PORTÉE

Cette ordonnance est la première décision juridictionnelle publiée relative à cette interdiction administrative de paraître du fait de sa très récente création.

S'agissant de la recevabilité, la décision du Conseil d'Etat apparaît logique : au jour où il statue, la mesure avait expiré et aucune atteinte actuelle et grave à une liberté fondamentale ne pouvait être caractérisée.

Le juge n'a dès lors pas eu à se prononcer sur les moyens soulevés, laissant des interrogations sur la condition d'urgence et sur la nature et le degré des indices permettant de considérer qu'une personne « participe » au trafic de stupéfiants.

S'agissant de la condition d'urgence, elle s'apprécie au regard des conséquences graves et immédiates que la mesure contestée est susceptible d'entraîner sur une liberté fondamentale.

Dans les rares références introduites, les requérants invoquaient une atteinte disproportionnée à leur liberté d'aller et venir, estimant que la zone d'interdiction était trop large, voire les empêchait d'accéder à leur domicile. Un tel argument ne peut cependant être retenu : le texte exclut explicitement le domicile du périmètre de la mesure, point sur lequel le législateur a expressément porté son attention, notamment en tenant compte de la réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel dans sa [décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021](#) relative à cette mesure dans le cadre des MICAS.

Aussi, si le juge transposait le régime des MICAS à cette mesure et notamment la jurisprudence du [Conseil d'État du 13 mars 2018 \(n° 418689\)](#) qui accorde une présomption d'urgence, il ne serait plus nécessaire de caractériser cette urgence.

S'agissant de la motivation de la mesure, le texte prévoit que le préfet peut la prononcer à « toute personne participant » aux activités de trafic de stupéfiants perturbant l'ordre public. Ce terme imprécis laisse subsister une incertitude quant au niveau d'éléments objectifs exigé du préfet pour caractériser cette participation.

Dans une ordonnance inédite d'un référé-liberté du 25 septembre 2025 (TA Grenoble, n° 2509879), le tribunal administratif a estimé que l'absence de condamnation pénale ne saurait faire obstacle à l'édition de cette mesure. Ainsi, une condamnation préalable n'est pas un élément indispensable pour motiver la mesure.

Si l'on transpose le régime des MICAS, la mesure devrait être prononcée uniquement si l'intéressé est soupçonné d'avoir un comportement particulier, constitutif d'une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public. Par analogie, il faudrait établir que la personne entretient des relations habituelles, non plus avec des groupes terroristes, mais avec des individus effectivement impliqués dans le trafic de stupéfiants dans les lieux concernés.

À la lumière de ces exigences, l'imprécision de la notion de « participation » laisse aujourd'hui au préfet une marge d'appréciation importante, dans l'attente des premiers jugements au fond qui viendront préciser les critères d'application et le degré de preuve requis.

Chloé Guelfucci.