



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Liberté
Égalité
Fraternité

DIRECTION DES LIBERTES PUBLIQUES ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

Fermeture d'établissements en lien avec un trafic de stupéfiants

L'article 4 de la loi n°2025-532 visant à sortir la France du piège du narcotrafic a renforcé les capacités de fermeture administrative de tout établissement, local ou lieu ouvert au public qui facilite ou participe à un trafic de stupéfiants. L'objectif est de mieux lutter contre les établissements, en particulier les commerces, qui servent à l'organisation du trafic ou au blanchiment de ses produits.

L. 333-2 CSI - La fermeture de tout local commercial, établissement ou lieu ouvert au public ou utilisé par le public peut être ordonnée, pour une durée n'excédant pas six mois, par le représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, par le préfet de police, aux fins de prévenir la commission ou la réitération des infractions prévues aux articles 222-34 à 222-39, 321-1, 321-2, 324-1 à 324-5, 450-1 et 450-1-1 du code pénal ou en cas de troubles à l'ordre public résultant de ces infractions rendus possibles par les conditions de son exploitation ou sa fréquentation.

Lorsque la fermeture est prononcée pour une durée de six mois, elle emporte l'abrogation de toute autorisation ou de tout permis permettant l'exploitation d'une activité commerciale accordé par l'autorité administrative ou par un organisme agréé ou résultant de la non-opposition à une déclaration.

Le ministre de l'intérieur peut décider de prolonger la fermeture administrative décidée en application du premier alinéa du présent article, pour une durée n'excédant pas six mois.

L.333-3 - Le fait, pour le propriétaire ou l'exploitant, de ne pas respecter un arrêté de fermeture pris sur le fondement de l'article L. 333-2 est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende, de la peine complémentaire de confiscation des revenus générés pendant la période d'ouverture postérieure à la notification de la mesure et de la peine complémentaire d'interdiction de gérer un commerce pendant cinq ans.

En cas de récidive, l'auteur encourt la peine de confiscation de tous les biens ayant permis la commission de l'infraction.

1. Lieux pouvant faire l'objet d'une fermeture

Le périmètre d'application du dispositif est très large dès lors qu'il vise tout type de local commercial et tout établissement ou lieu ouvert ou utilisé par le public. Il n'est donc pas limité à certains types de commerces ou de lieux comme le sont les autres dispositifs de fermeture administrative prévus aux articles L. 331-1 à L. 334-2 du CSI (débits de boissons et restaurants, établissements de vente à emporter de boissons alcoolisées ou d'aliments préparés sur place, établissements diffusant de la musique).

Le critère d'application est l'ouverture d'un local ou d'un lieu au public: la mesure peut donc concerner un commerce, un local associatif accueillant du public, un parc, un hôtel, un lieu public ou privé ouvert au public, voire un lieu de culte, dès lors que les critères fixés par le législateur (voir point 2) sont réunis.

Le Conseil constitutionnel¹ a néanmoins rappelé qu'une attention particulière doit être apportée, aux atteintes à la liberté d'association ou à la liberté de culte, lorsque sont concernés des locaux qui y participent.

2. Les motifs de la fermeture

La disposition introduite à l'article L. 333-2 du CSI se substitue à l'article L. 3422-1 du code de la santé publique, désormais abrogé, qui permettait la fermeture d'un établissement consécutivement à la constatation d'infractions à la législation sur les stupéfiants.

Désormais, comme cela est classique s'agissant de mesure de police administrative, la fermeture de commerce permet non seulement de prévenir la commission ou la réitération d'infractions prévues aux articles 222-34 à 222-39, 321-1, 321-2, 324-1 à 324-5, 450-1 et 450-1-1 du code pénal, mais également de prévenir et faire cesser les troubles à l'ordre public résultant de ces infractions, rendus possibles par les conditions de son exploitation ou sa fréquentation.

Le champ infractionnel visé dans l'article est large, puisqu'il inclut les trafics de stupéfiants (art. 222-34 à 222-39 du code pénal), le recel (art. 321-1 et 321-2), le blanchiment (art. 324-1 à 324-5), l'association de malfaiteurs (art. 450-1 et 450-1-1).

S'agissant des troubles à l'ordre public résultant de ces infractions, ils peuvent inclure des violences, des menaces, des rixes... pourvu qu'ils résultent des conditions d'exploitation ou de la fréquentation de l'établissement ou du lieu concerné.

Ce second critère étant inspiré de celui sur la fermeture des débits de boissons, l'abondante jurisprudence sur l'application de cette disposition pourra vous être utile, tant sur la démonstration du lien entre infraction et conditions d'exploitation d'une part, et fréquentation d'autre part, que sur son intensité, sa récurrence et les modalités de démonstration de ces critères.

Concrètement, plusieurs cas de figure permettent la fermeture d'un local sur le fondement de cette disposition, justifiés par des PV de renseignement administratifs (tels que des compte-rendu d'interpellation ou de contrôle d'identité des forces de l'ordre ou des agents de police municipale), ou bien par des documents à caractère judiciaire transmis par le procureur de la République dans cet objectif, sur le fondement de l'article R. 170 du code de procédure pénale :

- L'établissement rend possible la commission d'une infraction en son sein (l'établissement sert de lieu de réunion aux trafiquants, de point de deal, de lieu de surveillance, de lieu de ravitaillement...) ou à ses abords (il sert de lieu de stockage par exemple, ou de lieu de supervision de trafics organisés au sein d'un quartier).
- La fréquentation et / ou l'activité de l'établissement génère des troubles à l'ordre public en son sein (parking, dépendances, abords etc.), tels que des bagarres, règlements de compte ou incidents liés à une consommation de stupéfiants....

1 Décision n° 2025-885 DC du 12 juin 2025 : « *Toutefois, ces dispositions prévoient que l'autorité administrative peut également prononcer la fermeture de tout établissement ou lieu ouvert au public ou utilisé par le public. Or la fermeture de lieux de réunion, de locaux associatifs ou de lieux de culte est susceptible de porter une atteinte particulièrement grave au droit d'expression collective des idées et des opinions, à la liberté d'association ainsi qu'à la liberté de conscience et au libre exercice du culte.*

Dès lors, sauf à méconnaître ces exigences constitutionnelles, les dispositions contestées doivent être interprétées comme imposant à l'autorité administrative, sous le contrôle du juge, de tenir compte des conséquences de la fermeture de ces lieux pour les personnes qui les fréquentent et de prononcer une mesure qui soit strictement nécessaire, adaptée et proportionnée, notamment par son périmètre et sa durée, aux objectifs recherchés. »

- Sans que des troubles soient constatés dans l'établissement, il est établi qu'il contribue à l'organisation du trafic (fréquentation exclusive par des impliqués, clientèle impliquée dans du trafic ou de la consommation de stupéfiants...) ou que son activité en lien avec le trafic génère des troubles à ses abords.

La loi prévoit, comme elle le fait pour les débits de boissons², que la mesure de fermeture ne peut intervenir que lorsque les troubles ou infractions sont en lien « *avec les conditions d'exploitation ou la fréquentation de l'établissement* ». Il en ressort qu'il s'agit d'une mesure purement objective et qu'un gérant ne pourra pas, par exemple dans le cas où un commerce serait devenu le repaire de trafiquants, se soustraire à la mesure de fermeture, quand bien même il ne serait pas complice. *A contrario*, la présence ponctuelle d'un consommateur ne pourra pas à elle seule servir de fondement à une mesure de fermeture.

Il y aura lieu de veiller à caractériser, hors le cas de survenue de troubles particulièrement graves, la récurrence des troubles occasionnés, afin d'asseoir la proportionnalité de la mesure, au regard de l'atteinte portée à la liberté du commerce et de l'industrie qu'elle induit.

S'agissant du cas spécifique de la fermeture pour blanchiment, cette infraction nécessite des moyens d'enquête qui peuvent résulter de plusieurs canaux :

- un contrôle fiscal mettant en évidence une disproportion entre le bilan et l'activité ;
- la présence, à l'occasion d'un contrôle, d'importantes sommes en liquide ;
- des éléments de nature judiciaire mettant en évidence que le gérant n'est pas capable de justifier de son train de vie ou de ses revenus.

A noter qu'en pareil cas, la fermeture peut être ordonnée sans que le lien avec un trafic de stupéfiants soit établi, le texte citant l'infraction de blanchiment de manière autonome. Pour la mise en œuvre de la mesure sur un tel fondement, il conviendra de diligenter, dans le cadre du CODAF, des contrôles d'établissements soupçonnés, et de prendre l'attache de la direction départementale des finances publiques qui, dans le cadre de son plan de contrôle, aurait connaissance de faits justifiant une telle qualification et la prise d'une mesure³ et, enfin, de solliciter du procureur de la République la communication d'éventuels actes d'enquêtes l'établissant.

3. Articulation avec les autres mesures de police spéciale permettant de fermer un lieu

Une fermeture administrative peut être envisagée sur le fondement de plusieurs bases légales notamment police des débits de boissons (L. 3332-15 code de la santé publique), police des commerces en lien avec le trafic des stupéfiants (L. 333-2 code de la sécurité intérieure) ou police des établissements diffusant de la musique (L. 333-1 du code de la sécurité intérieure), dans le but de prévenir la commission d'infractions ou de troubles à l'ordre public en résultant.

Vous apprécierez la manière la plus efficace de prononcer cette fermeture, au regard des critères exigés par chaque disposition et de la durée possible envisageable.

Afin de sécuriser la décision, notamment en cas de contentieux, et de pouvoir en modifier la base légale, il est conseillé de faire apparaître dans les visas de la décision l'ensemble des bases légales susceptibles de la fonder.

² Article L. 3332-15 du code de la santé publique

³ L'article L.863-2 du code de la sécurité intérieure autorise les agents de la DGFIP à transmettre aux services de renseignement, à la demande de ces derniers, toute information, même couverte par le secret professionnel, strictement nécessaire à l'accomplissement de leurs missions et susceptible de concourir à la défense et la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation mentionnés à l'article L. 811-3 du CSI, qui inclut « la prévention de la délinquance et de la criminalité organisée » à laquelle se rattache la lutte contre le blanchiment d'argent du trafic de stupéfiants.

4. Articulation avec le maire

L'article L.333-2 ne prévoit pas expressément la consultation ni même l'information du maire avant l'édition de la décision. Néanmoins le nouvel article L. 132-3-1 du CSI prévoit son information quant aux décisions prises en la matière, sur le territoire de sa commune.

Toutefois, il va de soi qu'il convient de l'associer, dans toute la mesure du possible, au processus de décision dès lors qu'il est le premier connaisseur des troubles à l'ordre public résultant de l'activité d'un commerce ou d'un lieu ouvert au public.

Cette communication vous permettra ainsi de disposer d'éléments de fait dont il dispose (plaintes de riverains, constats opérés par les fonctionnaires de police municipale) et d'articuler votre mesure avec celles qu'il pourrait prendre, le cas échéant, sur le fondement de ses pouvoirs de police générale, à raison des troubles à l'ordre public générés par l'activité du lieu dont la fermeture est envisagée.

Enfin, comme pour toute mesure de police administrative, le maire pourra vous apporter un appui pour en faire assurer l'exécution.

5. Articulation avec les procédures judiciaires

Bien que l'autorité de police administrative puisse agir indépendamment de l'autorité judiciaire, les finalités préventives qu'elle poursuit étant distinctes de celles l'autorité judiciaire qui vise à réprimer un comportement infractionnel, il est important en pratique d'articuler votre action en la matière avec l'autorité judiciaire :

- pour ne pas compromettre une surveillance ou une enquête judiciaire en cours ;
- et pour que le procureur de la République puisse vous transmettre, le cas échéant, les pièces couvertes par le secret de l'instruction qu'il a la faculté de transmettre sur le fondement de l'article R.170 du code de procédure pénale.

Vous veillerez donc à informer systématiquement le Procureur de la République de votre intention de procéder à la fermeture d'un des lieux concernés par cette disposition.

S'agissant d'une mesure de police administrative, et quand bien même la mesure serait fondée sur la constatation de faits pouvant caractériser une infraction pénale, le préfet n'est pas tenu par leur qualification pénale par le ministère public, ni même par leur absence de qualification pénale. Comme cela est classique en matière de police administrative, la constatation administrative de faits susceptibles de constituer une infraction pénale est autonome de l'existence de poursuites⁴.

Ainsi, un PV d'interpellation d'un individu réalisant une cession de stupéfiants peut être pris en compte pour motiver une fermeture, indépendamment de l'existence ou non de poursuites pénales subséquentes, le ministère public étant juge de l'opportunité des poursuites pénales mais ses décisions n'ayant pas l'autorité de la chose jugée.

En revanche, dès lors qu'il y a des poursuites pénales, l'autorité administrative est tenue, dans une certaine mesure, par les motifs du jugement, s'agissant d'une part de la matérialité des faits, et d'autre part, de leur qualification juridique, si la mesure vise à prévenir la réitération d'infractions :

⁴ « la circonstance qu'aucune poursuite pénale n'ait été engagée à l'encontre de l'exploitant n'était pas de nature à faire obstacle à ce que le préfet prenne une mesure de fermeture, dès lors que la matérialité des faits constitutifs de l'infraction relevée à l'encontre de la société BMC était établie par les pièces du dossier – notamment les procès-verbaux de l'enquête de police » (ccl. sur CE, 12 déc. 2014, SARL BMC, n° 366450, C). Voir également CE, 30 juillet 1997 *Ministre de l'intérieur c. Crayssac* n° 172943

Il en va de même dans le régime du code général des impôts, le CE ayant par exemple admis la légalité d'une fermeture sur la base d'infractions « constatée[s] par le service des douanes » et « passibles d'une sanction », signe qu'elle n'avait donc pas été prononcée (JRCE, 12 juin 2023, SAS Alimentation Miyanna Market, n° 474672, C).

A l'inverse, l'autorité de la chose jugée au pénal ne s'étend pas aux motifs d'un jugement de relaxe tirés de ce que les faits reprochés ne sont pas établis ou de ce qu'un doute subsiste sur leur réalité. Rien n'interdit alors à l'autorité administrative de prendre une nouvelle décision mieux étayée, y compris par des faits ultérieurs, la légalité de la décision s'appréciant à la date de sa signature. Il en va de même, *a fortiori*, en cas de relaxe ou d'acquittement fondé sur un vice de procédure.

6. Règles de forme

Le législateur n'a pas prévu de procédure spécifique : s'agissant d'une mesure de police restreignant l'exercice d'une liberté, celle-ci est entièrement soumise au régime prévu par l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)

- elle doit faire l'objet d'une motivation en droit (voir point 3) et d'une motivation circonstanciée en fait aux fins de caractériser les faits entrant dans le champ matériel de l'article L. 333-2 du CSI, leur récurrence ou leur gravité et leur lien avec l'établissement ;
- elle doit être précédée d'une procédure contradictoire préalable dont la durée doit être fixée au regard des nécessités de l'ordre public (de quelques jours à une semaine) ;
- en cas d'urgence, il peut être dérogé aux exigences du contradictoire. S'agissant de la procédure de fermeture des débits de boissons prévue par le code de la santé publique, le juge administratif a déjà reconnu que l'urgence et les nécessités de l'ordre public commandaient de fermer un établissement sans procédure contradictoire s'agissant d'un trafic d'héroïne à l'intérieur d'un établissement (*CE 2 avril 1993, n° 102215*) ou d'une rixe au cours de laquelle un coup de feu a été tiré à l'intérieur d'un débit de boissons (*CE, 13 juin 1990, n° 92523*). Cette faculté n'est à utiliser que lorsque l'urgence à agir est caractérisée, notamment par des risques imminents de réitération des faits qu'il s'agit de prévenir.

7. Durée de la fermeture

La mesure édictée sur ce nouveau fondement peut être prononcée pour une durée maximale de 6 mois et faire l'objet d'une prolongation pour un nouveau délai de six mois par le ministre de l'intérieur.

Cette durée doit être proportionnée aux faits qu'il s'agit de prévenir et justifiée, le délai de six mois constituant un maximum non systématique.

Cette durée peut être portée à un an par le ministre de l'intérieur si, après avoir prononcé une mesure de fermeture d'une durée égale à la durée maximale de six mois, le préfet estime que cette durée est insuffisante au regard du risque de réitération (comme c'est le cas en matière de fermeture de débit de boisson).

La prolongation de la mesure devra être demandée à la DLPAJ (polices-administratives@interieur.gouv.fr), le plus en amont possible de l'expiration de la décision de fermeture initiale, et doit être justifiée par le risque de réitération qui doit être documenté (absence de mesures correctrices...).

8. Conséquences de la mesure de fermeture

8.1 Abrogation des autorisations administratives en cours

Le deuxième alinéa du nouvel article L.333-2 du code de la sécurité intérieure prévoit que : « *Lorsque la fermeture est prononcée pour une durée de six mois, elle emporte l'abrogation de toute autorisation ou de tout permis permettant l'exploitation d'une activité commerciale accordé par l'autorité administrative ou par un organisme agréé ou résultant de la non-opposition à une déclaration* ».

Cette disposition a été introduite pour entraver les phénomènes de contournement par réouverture de commerces ou d'établissements sans réexamen de situation par l'administration, par une personne qui aurait fait l'objet d'une fermeture liée à des trafics pour des faits d'une gravité suffisante pour justifier une fermeture d'une durée de six mois.

Elle s'applique à toute personne physique, gérant ou propriétaire de l'établissement visé et pour toutes ses activités, y compris non rattachées à l'activité objet de la fermeture administrative. Cette disposition est applicable sans qu'il soit besoin de le préciser dans la décision de fermeture, mais pour des raisons de lisibilité de la décision et pour en faciliter l'application, il est vivement conseillé de faire explicitement apparaître dans la décision la liste des autorisations qui sont abrogées. En revanche, il s'agit d'une conséquence de la décision de fermeture, donc ces abrogations n'ont pas à faire l'objet d'un contradictoire, qui porte sur la seule fermeture sur le fondement du L. 333-2.

Les autorisations concernées ne concernent que la gestion commerciale, ce qui exclut par exemple les autorisations d'urbanisme ou bien liées à l'application de la réglementation ERP.

A titre indicatif, cela peut concerner :

- ✓ Un permis, obtenu à l'issue d'une formation :
 - permis d'exploitation d'un débit de boissons ou d'un restaurant
 - permis de vente de boissons alcooliques la nuit (entre 22h et 8h)
 - permis d'exploitation d'un débit de tabac

- ✓ Une autorisation, qui peut être consécutive à l'absence d'opposition de l'administration à une déclaration :
 - licence III, ou « petite licence », pour la vente d'alcools titrant moins de 18°, sur place ou à emporter
 - licence IV, ou « grande licence », pour la vente d'alcools titrant plus de 18°, sur place ou à emporter

8.2 Sanction en cas de non-respect de l'arrêté de fermeture

Le nouvel article L. 333-3 du code de la sécurité intérieure prévoit que le fait, pour le propriétaire ou l'exploitant du local ou lieu frappé de fermeture, de ne pas respecter l'arrêté de fermeture est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende, ainsi que de deux peines complémentaires : la confiscation des revenus générés pendant la période d'ouverture postérieure à la notification de la mesure et l'interdiction de gérer un commerce pendant cinq ans. En cas de récidive, la confiscation de tous les biens ayant permis la commission de l'infraction peut être prononcée.