TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 2614884

M. L.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Anne-Gaëlle Mauclair
Présidente-rapporteure

Le tribunal administratif de Lyon

(7ème chambre)

Mme Léa Lahmar
Rapporteure publique

Audience du 13 novembre 2026
Décision du 17 novembre 2026

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 3 novembre 2026, M. Sébastien L., représenté par Me Bouquin et Me Forray, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du 30 octobre 2026 par lequel le ministre de l'intérieur, sur le fondement de l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, a prononcé à son encontre une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance du 31 octobre au 1er novembre 2026 inclus ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :
- l'arrêté attaqué est entaché d'incompétence en ce qu'il ne comporte aucune signature ni information quant à son signataire ;
- la personne ayant procédé à la notification de l'arrêté attaqué n'est ni identifiée, ni identifiable ;
- l'arrêté attaqué est insuffisamment motivé ;
- le caractère contradictoire de la procédure n'a pas été respecté ;
- il a été privé de tout recours visant à suspendre l'exécution de l'arrêté attaqué ainsi que de toute possibilité d'intenter un référé-liberté, eu égard à la tardiveté de son adoption et de sa notification ;
- l'arrêté attaqué est entaché d'erreurs de fait ;
- il méconnaît les dispositions de l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure ;

- il est entaché d'erreur d'appréciation au regard des dispositions de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure ;
- il porte une atteinte disproportionnée à sa liberté de travailler, à sa liberté d'aller et venir, à sa vie privée et familiale ainsi qu'à sa liberté syndicale, de réunion et de manifester ;
- il est entaché d'un détournement de pouvoir.

Par une intervention, enregistrée le 10 novembre 2026, la fédération nationale des syndicats du spectacle, de l'audiovisuel, du cinéma, de l'information, des arts et de l'action culturelle CGT, représentée par Me Bouquin et Me Forray, demande que le tribunal fasse droit aux conclusions de la requête n° 2614884 présentée par M. L..

Elle se réfère aux moyens exposés dans la requête de M. L..

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 novembre 2026, le ministre de l'intérieur conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :
- le moyen tiré des vices entachant la notification de la décision attaquée est inopérant ;
- le moyen tiré de la méconnaissance du principe du contradictoire est inopérant et en tout état de cause, non fondé ;
- les autres moyens soulevés par M. L. ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :
- la Constitution, notamment son préambule ;
- le code pénal ;
- le code de la sécurité intérieure ;
- la décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018 du Conseil constitutionnel ;
- le code de justice administrative.

Après avoir entendu au cours de l'audience publique :
- le rapport de Mme Mauclair,
- les conclusions de Mme Lahmar, rapporteure publique,
- et les observations de Me Bouquin et de Me Forray, représentant M. L. et la fédération nationale des syndicats du spectacle, de l'audiovisuel, du cinéma, de l'information, des arts et de l'action culturelle CGT.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du ministre de l'intérieur du 30 octobre 2026, notifié le 1er novembre 2026, M. L. a fait l'objet, sur le fondement des articles L. 228-1 et L. 228-2 du code de la sécurité intérieure, d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance lui interdisant de se déplacer en dehors du territoire de la commune de Lyon (69), l'obligeant à se présenter une fois par jour, à 15 heures, au commissariat de 9ème arrondissement de Lyon, tous les jours, y compris les dimanches, les jours fériés ou chômés, à confirmer et justifier son lieu d'habitation et lui

interdisant de paraître dans tous les lieux faisant l'objet d'une interdiction préfectorale de manifestation ainsi que sur les itinéraires et abords des manifestations déclarées sur le territoire de la commune de Lyon, du 31 octobre 2026 au 1er novembre 2026 inclus. Par la présente requête, M. L. demande au tribunal l'annulation de cet arrêté.

Sur l'intervention de la fédération nationale des syndicats du spectacle, de l'audiovisuel, du cinéma, de l'information, des arts et de l'action culturelle CGT :

2. La fédération nationale des syndicats du spectacle, de l'audiovisuel, du cinéma, de l'information, des arts et de l'action culturelle CGT justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation de la décision attaquée. Ainsi, son intervention à l'appui de la requête formée par M. L. est recevable.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. Aux termes de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure : « *Aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, toute personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes peut se voir prescrire par le ministre de l'intérieur les obligations prévues au présent chapitre* ». Aux termes de l'article L. 228-2 du même code : « *Le ministre de l'intérieur peut, après en avoir informé le procureur de la République antiterroriste et le procureur de la République territorialement compétent, faire obligation à la personne mentionnée à l'article L. 228-1 de : / 1° Ne pas se déplacer à l'extérieur d'un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur au territoire de la commune. La délimitation de ce périmètre permet à l'intéressé de poursuivre une vie familiale et professionnelle et s'étend, le cas échéant, aux territoires d'autres communes ou d'autres départements que ceux de son lieu habituel de résidence ; / 2° Se présenter périodiquement aux services de police ou aux unités de gendarmerie, dans la limite d'une fois par jour, en précisant si cette obligation s'applique les dimanches et jours fériés ou chômés ; / 3° Déclarer et justifier de son lieu d'habitation ainsi que de tout changement de lieu d'habitation. / L'obligation prévue au 1° du présent article peut être assortie d'une interdiction de paraître dans un ou plusieurs lieux déterminés se trouvant à l'intérieur du périmètre géographique mentionné au même 1° et dans lesquels se tient un événement exposé, par son ampleur ou ses circonstances particulières, à un risque de menace terroriste. Cette interdiction tient compte de la vie familiale et professionnelle de la personne concernée. Sa durée est strictement limitée à celle de l'événement, dans la limite de trente jours. Sauf urgence dûment justifiée, elle doit être notifiée à la personne concernée au moins quarante-huit heures avant son entrée en vigueur. / Les obligations prévues aux 1° à 3° du présent article sont prononcées pour une durée maximale de trois mois à compter de la notification de la décision du ministre. Elles peuvent être renouvelées par décision motivée, pour une durée maximale de trois mois, lorsque les conditions prévues à l'article L. 228-1 continuent d'être réunies. Au-delà d'une durée cumulée de six mois, chaque renouvellement est subordonné à l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires. La durée totale cumulée des obligations prévues aux 1° à 3° du présent article ne peut excéder douze mois. Les mesures sont levées dès que les conditions prévues à l'article L. 228-1 ne sont plus satisfaites. / (...) / La personne soumise aux obligations prévues aux 1° à 3° du présent article peut, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision, ou à compter de la notification de chaque renouvellement lorsqu'il n'a pas été fait préalablement usage de la faculté prévue au huitième alinéa, demander au tribunal administratif l'annulation de*

cette décision. Le tribunal administratif statue dans un délai de quinze jours à compter de sa saisine. Ces recours, dont les modalités sont fixées au chapitre III ter du titre VII du livre VII du code de justice administrative, s'exercent sans préjudice des procédures prévues au huitième alinéa du présent article ainsi qu'aux articles L. 521-1 et L. 521-2 du même code ».

4. Il résulte des dispositions de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure que les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance prévues aux articles suivants, dont celles de l'article L. 228-2, doivent être prises aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, notamment définis à l'article 421-1 du code pénal, et sont subordonnées à deux conditions cumulatives, la première tenant à la menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics résultant du comportement de l'intéressé, la seconde aux relations qu'il entretient avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme ou, de façon alternative, au soutien, à la diffusion ou à l'adhésion à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes. Ainsi, le législateur a défini avec précision les conditions de recours aux mesures prévues à l'article L. 228-2 du code de la sécurité intérieure et a limité son champ d'application à des personnes soupçonnées de présenter une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public, ainsi que l'a d'ailleurs précisé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2017-691 QPC du 16 février 2018.

5. Aux termes de l'article 421-1 du code pénal : « *Constituent des actes de terrorisme, lorsqu'elles sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, les infractions suivantes : / 1° Les atteintes volontaires à la vie, les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, l'enlèvement et la séquestration ainsi que le détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport, définis par le livre II du présent code ; / 2° Les vols, les extorsions, les destructions, dégradations et détériorations, ainsi que les infractions en matière informatique définis par le livre III du présent code ; / 3° Les infractions en matière de groupes de combat et de mouvements dissous définies par les articles 431-13 à 431-17 et les infractions définies par les articles 434-6 et 441-2 à 441-5 ; / 4° Les infractions en matière d'armes, de produits explosifs ou de matières nucléaires définies par les articles 222-52 à 222-54, 322-6-1 et 322-11-1 du présent code, le I de l'article L. 1333-9, les articles L. 1333-11 et L. 1333-13-2, le II des articles L. 1333-13-3 et L. 1333-13-4, les articles L. 1333-13-6, L. 2339-2, L. 2339-14, L. 2339-16, L. 2341-1, L. 2341-4, L. 2341-5, L. 2342-57 à L. 2342-62, L. 2353-4, le 1° de l'article L. 2353-5 et l'article L. 2353-13 du code de la défense, ainsi que les articles L. 317-7 et L. 317-8 à l'exception des armes de la catégorie D définies par décret en Conseil d'Etat, du code de la sécurité intérieure ; / 5° Le recel du produit de l'une des infractions prévues aux 1° à 4° ci-dessus ; / 6° Les infractions de blanchiment prévues au chapitre IV du titre II du livre III du présent code ; / 7° Les délits d'initié prévus aux articles L. 465-1 à L. 465-3 du code monétaire et financier* ». Les actes de terrorisme, comme l'énoncent les dispositions précitées du code pénal, sont distingués par leur but qui est de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, ainsi que l'a rappelé l'Assemblée plénière de la Cour de cassation, par son arrêt n° 24-12.555 du 28 novembre 2025.

6. L'article 1er, paragraphe 3, de la position commune 2001/931/PESC expose : « *Aux fins de la présente position commune, on entend par "acte de terrorisme", l'un des actes intentionnels suivants, qui, par sa nature ou son contexte, peut gravement nuire à un pays ou à une organisation internationale, correspondant à la définition d'infraction dans le droit national, lorsqu'il est commis dans le but de : / i) gravement intimider une population, ou / ii) contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, ou / iii) gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale : / a) les atteintes à la vie d'une personne, pouvant entraîner la mort ; / b) les*

atteintes graves à l'intégrité physique d'une personne ; / c) l'enlèvement ou la prise d'otage ; / d) le fait de causer des destructions massives à une installation gouvernementale ou publique, à un système de transport, à une infrastructure, y compris un système informatique, à une plate-forme fixe située sur le plateau continental, à un lieu public ou une propriété privée susceptible de mettre en danger des vies humaines ou de produire des pertes économiques considérables ; / e) la capture d'aéronefs, de navires ou d'autres moyens de transport collectifs ou de marchandises ; / f) la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport, la fourniture ou l'utilisation d'armes à feu, d'explosifs, d'armes nucléaires, biologiques ou chimiques ainsi que, pour les armes biologiques ou chimiques, la recherche et le développement ; / g) la libération de substances dangereuses, ou la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ; /h) la perturbation ou l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou toute autre ressource naturelle fondamentale ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ; / i) la menace de réaliser un des comportements énumérés aux point a) à h) ; / j) la direction d'un groupe terroriste ; / k) la participation aux activités d'un groupe terroriste, y compris en lui fournissant des informations ou des moyens matériels, ou toute forme de financement de ses activités, en ayant connaissance que cette participation contribuera aux activités criminelles du groupe. / Aux fins du présent paragraphe, on entend par "groupe terroriste", l'association structurée, de plus de deux personnes, établie dans le temps, et agissant de façon concertée en vue de commettre des actes terroristes. Les termes "association structurée" désignent une association qui ne s'est pas constituée par hasard pour commettre immédiatement un acte terroriste et qui n'a pas nécessairement de rôles formellement définis pour ses membres, de continuité dans sa composition ou de structure élaborée ».

7. Pour justifier les mesures prises à l'encontre de M. L., le ministre de l'intérieur a indiqué, dans l'arrêté attaqué, « qu'en sus de son profil de délinquant de droit commun au profil violent, il est une figure de l'ultra-gauche lyonnaise, impliqué dans de nombreux conflits sociaux et sociétaux ». Il précise que, le 9 septembre 2025, « dans le cadre de son implication militante, il a été interpelé pour avoir participé activement au dépôt d'une petite bouteille contenant un produit inflammable sur un point stratégique du déroulement d'un mouvement de contestation prévu le lendemain et invitant à « tout bloquer » » et qu'il a été, pour ces faits, placé sous contrôle judiciaire avec interdiction de détenir et porter une arme ». Il mentionne également que, le 8 janvier 2026, il a participé, accompagné notamment d'une militante d'ultra-gauche proche du Groupe Antifasciste Lyon et Environs, à un rassemblement non déclaré contre la séance de dédicaces animée par Nicolas Sarkozy, ancien président de la République. En outre, la note des services de renseignements ainsi que les écritures produites en défense font état de ce que l'intéressé est signalé dans le cadre de la législation sur les stupéfiants et a participé, le 22 juillet 2025, à un rassemblement non déclaré afin de protester contre le démantèlement d'un campement sous la gare Jean Macé à Lyon 7ème ainsi que, le 30 avril 2026, à un « banquet populaire » visant à dénoncer les contrôles de police, la politique migratoire de la France et la fermeture de centres de rétention administrative.

8. D'une part, pour contester la mesure prise à son encontre, le requérant soutient que son comportement ne caractérise aucune menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics. Il indique, sans être contredit, que le placement sous contrôle judiciaire dont il a fait l'objet du 11 septembre 2025 au 27 octobre 2025, a été ordonné au regard de la seule infraction pour laquelle il a été poursuivi, puis relaxé le 24 mars 2026, relative au refus de remettre aux autorités judiciaires ou de mettre en œuvre la convention secrète de déchiffrement d'un moyen de cryptologie et non pour avoir participé au dépôt d'une bouteille contenant un produit inflammable sur un point stratégique du déroulement d'une manifestation. S'il a participé, le 8 janvier 2026, à un rassemblement non déclaré à l'occasion d'une séance de dédicaces de l'ancien Président de la République Nicolas Sarkozy, il ne ressort pas des pièces du dossier, alors que la seule participation

à une manifestation non déclarée n'est pas constitutive d'une infraction pénale, que cet évènement aurait occasionné des troubles à l'ordre public. Par ailleurs, à supposer que le ministre de l'intérieur ait légalement pu faire mention, dans la note de renseignement, de l'ensemble des faits décrits et correspondant aux antécédents judiciaires de M. L., dès lors que celui-ci se prévaut du bénéfice des dispositions de l'article 133-16 du code pénal selon lesquelles il est interdit à toute personne qui, dans l'exercice de ses fonctions, a notamment connaissance de condamnations pénales, d'en rappeler l'existence sous quelque forme que ce soit dès lors que la personne condamnée a bénéficié d'une réhabilitation, ces faits, dont la plupart ont été commis entre 2009 et 2016 et concernent la législation sur les stupéfiants, ne sauraient établir, compte tenu de leur ancienneté, le caractère violent de l'intéressé à la date de la décision contestée. Enfin, si le ministre de l'intérieur fait valoir, en défense, que l'intéressé a participé, le 22 juillet 2025, à un rassemblement non déclaré afin de protester contre le démantèlement d'un campement sous la gare Jean Macé à Lyon 7ème ainsi que, le 30 avril 2026, à un « banquet populaire » visant à dénoncer les contrôles de police, la politique migratoire de la France et la fermeture de centres de rétention administrative, de tels faits, qui ne figurent pas dans la décision attaquée, ne sont pas davantage de nature à caractériser l'existence d'un comportement constitutif d'une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics. Par suite, alors que, d'une part, la seule affiliation de l'intéressé auprès d'une organisation syndicale ni même sa qualité d'animateur d'une radio associative ne permettent d'établir qu'il serait impliqué dans de nombreux conflits sociaux et sociétaux, et, d'autre part, la simple manifestation de convictions politiques, en dehors de tout acte pénalement répréhensible sur le fondement de l'article 421-1 du code pénal, traduit la mise en œuvre de la liberté d'expression, les seuls éléments invoqués par le ministre de l'intérieur ne sauraient suffire à caractériser l'existence d'une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics résultant du comportement de M. L..

9. D'autre part, en se bornant à faire état du contexte actuel au niveau national, le ministre de l'intérieur n'établit pas, par les motifs de l'arrêté attaqué ou les écritures produites, alors au demeurant qu'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance ne peut intervenir qu'« aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme », que M. L. entretiendrait des liens avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme et qu'il soutiendrait la diffusion ou adhérerait à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes. Dès lors, le ministre a fait une inexacte appréciation des dispositions de l'article L. 228-1 du code de la sécurité intérieure et la décision attaquée ne peut par ailleurs être regardée comme ayant été prise à fin de poursuivre la finalité définie par ces dispositions.

10. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens, que M. L. est fondé à demander l'annulation de l'arrêté du 30 octobre 2026 par lequel le ministre de l'intérieur a prononcé à son encontre une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance du 31 octobre au 1er novembre 2026 inclus.

Sur les frais liés au litige :

11. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat, partie perdante, la somme de 1 500 euros au titre des frais non compris dans les dépens qui ont été exposés par M. L..

D E C I D E :

Article 1er : L'intervention de la fédération nationale des syndicats du spectacle, de l'audiovisuel, du cinéma, de l'information, des arts et de l'action culturelle CGT est admise.

Article 2 : L'arrêté du 30 octobre 2026 par lequel le ministre de l'intérieur a prononcé à l'encontre de M. L. une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance du 31 octobre au 1er novembre 2026 inclus est annulé.

Article 3 : L'état versera à M. L. une somme de 1 500 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. L., au ministre de l'intérieur et à la fédération nationale des syndicats du spectacle, de l'audiovisuel, du cinéma, de l'information, des arts et de l'action culturelle CGT.