CONTRIBUTION À LA CONSULTATION DU PUBLIC

Projet de parc éolien de Frôlois (Côte-d'Or), SAS CPENR de Frôlois, groupe ABO Energy

Demande d'autorisation environnementale (ICPE) : 5 éoliennes et 3 postes de livraison. Arrêté préfectoral n° 1606 du 1er octobre 2026

Auteur	**Sentinelles de l'Auxois**
Objet de la contribution	Garantie d'un traitement équitable des contributions : mise en garde contre l'utilisation de l'adresse IP comme critère de qualification des observations déposées sur le registre dématérialisé
Dossier instruit	Registre dématérialisé n° 7719. Consultation du public ouverte du lundi 26 octobre 2026 (9 h) au mardi 26 janvier 2027 (17 h). Commission d'enquête présidée par M. Georges Leclercq (décision du TA de Dijon du 18 juin 2026)
Textes de référence	Code de l'environnement, art. L. 123-1, L. 123-1-A, L. 123-5, L. 181-10, L. 181-10-1, R. 123-4 et R. 123-13 ; Charte de l'environnement, art. 7 ; Convention d'Aarhus, art. 3, § 9 ; RGPD, art. 4, 5 et 6 ; CJUE, Breyer, C-582/14 ; CE, Danthony, n° 335033

Madame, Messieurs les membres de la commission d'enquête,

Notre contribution ne porte pas sur le fond du projet éolien de Frôlois. Elle concerne la manière dont les contributions déposées sur le registre en ligne seront analysées, et plus précisément l'usage qui pourrait être fait des adresses IP des contributeurs.

1. Pourquoi nous soulevons cette question

La politique de confidentialité du registre n° 7719 indique que les adresses IP des contributeurs sont enregistrées dans des fichiers journaux, et que l'outil d'analyse mis à la disposition de la commission signale les contributions envoyées depuis une même adresse IP. L'éditeur du registre précise lui-même que cette information est à considérer « avec précaution et de manière indicative ».

Par ailleurs, le formulaire de dépôt ne rend obligatoires ni l'adresse, ni le code postal, ni la commune, et il permet de contribuer de façon anonyme. Une répartition géographique complète des avis ne pourrait donc être établie qu'à partir des données techniques de connexion, c'est-à-dire des adresses IP.

Or de plus en plus de rapports d'enquête présentent la provenance géographique des contributions, parfois pour relativiser celles qui viennent « de loin ». Pour un projet éolien qui sera visible depuis le plateau du Duesmois et les vallées de l'Auxois, bien au-delà de Frôlois, une telle approche serait particulièrement injustifiée. Nous pensons qu'elle serait aussi contraire au droit et techniquement infondée.

2. Le cadre juridique

2.1 Une consultation ouverte à tous

Depuis la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte et son décret d'application n° 2024-742 du 6 juillet 2024, les demandes d'autorisation environnementale déposées à compter du 22 octobre 2024, comme celle-ci, font l'objet d'une consultation du public conduite par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête pendant l'instruction (articles L. 181-10 et L. 181-10-1 du code de l'environnement). Cette consultation fait partie des formes de participation du public prévues à l'article L. 123-1-A et poursuit le même objet que l'enquête publique : assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers (article L. 123-1). Le même article prévoit que les observations et propositions du public sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité qui décide.

Aucun de ces textes ne réserve la participation aux habitants de la commune ou des communes voisines. Ce principe d'ouverture repose sur des normes supérieures : l'article 7 de la Charte de l'environnement reconnaît à toute personne le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, et l'article 3, § 9, de la Convention d'Aarhus, ratifiée par la France, interdit toute discrimination fondée sur la nationalité ou le domicile. Une personne habitant Marseille peut donc contribuer au même titre qu'un habitant de Frôlois, et la valeur de sa contribution ne peut dépendre de l'endroit où elle habite, réellement ou supposément.

2.2 Le droit de contribuer sans s'identifier

Aucun texte n'oblige à s'identifier pour déposer une observation. L'article R. 123-13 du code de l'environnement prévoit seulement que le public peut consigner ses observations sur le registre papier ou dématérialisé, ou les adresser par courrier ou par voie électronique. Le registre n° 7719 propose d'ailleurs une case « Je souhaite rester anonyme » et précise que, dans ce cas, les données personnelles du contributeur ne sont pas enregistrées. Une contribution anonyme, ou déposée sans adresse, est donc recevable et doit être examinée comme les autres.

2.3 L'adresse IP, une donnée personnelle

L'adresse IP est une donnée à caractère personnel au sens de l'article 4 du RGPD, dont le considérant 30 la cite expressément parmi les identifiants en ligne. La Cour de justice de l'Union européenne l'a confirmé, y compris pour les adresses dynamiques, dès lors qu'il existe des moyens légaux de remonter jusqu'à l'utilisateur (CJUE, 19 octobre 2016, Breyer, C-582/14). Son exploitation pour qualifier les contributions est donc un traitement de données personnelles, soumis au RGPD (voir point 4.4).

3. Une adresse IP ne dit ni où l'on habite, ni qui l'on est

Comme le rappelle la CNIL, une adresse IP permet au mieux de situer approximativement une connexion, jamais une personne. Plusieurs raisons à cela :

– **Les adresses dynamiques** : la plupart des fournisseurs d'accès changent régulièrement l'adresse de leurs abonnés. Une même adresse peut avoir servi à de nombreuses personnes en peu de temps.

– **Les connexions partagées** : tous les membres d'un foyer, tous les usagers du Wi-Fi d'une mairie, d'une médiathèque ou d'une entreprise sortent sur Internet avec la même adresse.

– **Le partage d'adresse par les opérateurs** : faute d'adresses disponibles, les opérateurs mobiles et certains fournisseurs d'accès attribuent une même adresse publique à des centaines, voire des milliers d'abonnés en même temps.

– **La 4G et la 5G** : l'adresse correspond à un équipement de l'opérateur, parfois situé à plusieurs centaines de kilomètres. Un habitant de Frôlois qui se connecte avec son téléphone ou une box 4G, solution fréquente dans nos villages mal desservis par le filaire, peut apparaître à Dijon, Lyon ou Paris.

– **Le satellite** : les accès de type Starlink, de plus en plus répandus dans l'Auxois et le Duesmois, donnent une localisation encore plus aléatoire.

– **Les VPN** : beaucoup de personnes les utilisent pour protéger leur vie privée. Ils font apparaître l'utilisateur dans une autre ville, voire un autre pays.

Concrètement, un riverain connecté en 4G passerait pour un Parisien, et un riverain sous VPN pour un étranger. Le membre d'une association nationale de protection des paysages, se connectant depuis le siège, verrait sa contribution perçue comme « télécommandée ». Trois habitants de Frôlois déposant leur avis depuis la mairie lors d'une permanence seraient signalés comme ayant écrit depuis la même adresse, comme s'il s'agissait de doublons. À l'inverse, un prestataire du pétitionnaire déposant un avis favorable depuis un bureau local passerait pour un riverain.

Ce critère pénalise donc les contributeurs prudents ou de bonne foi, et favorise ceux qui ont les moyens d'apparaître locaux sans l'être.

4. Les risques pour la consultation

4.1 L'égalité de traitement et l'impartialité

Les membres de la commission d'enquête exercent leur mission en toute impartialité. L'article L. 123-5 du code de l'environnement écarte les personnes intéressées au projet, et l'article R. 123-4 impose une déclaration sur l'honneur d'absence d'intérêt personnel, dont la méconnaissance peut entraîner la radiation de la liste d'aptitude. Ce devoir commande d'examiner toutes les observations sur un pied d'égalité. Les hiérarchiser selon une localisation présumée, déduite d'une donnée technique peu fiable, n'aurait aucune base légale.

Selon le Conseil d'État, une irrégularité de procédure entache la décision lorsqu'elle a pu influer sur son sens ou qu'elle a privé les intéressés d'une garantie (CE, Ass., 23 décembre 2011, Danthony, n° 335033). La participation du public, protégée par la Charte de l'environnement et la Convention d'Aarhus, est une telle garantie. Un traitement différencié des contributions selon leur adresse IP exposerait donc l'autorisation à un risque d'annulation.

4.2 Une porte ouverte à la manipulation

Si les contributions « locales » pesaient davantage, il suffirait à quiconque veut influencer le résultat de déposer ses avis depuis une connexion située dans la commune. C'est très simple à faire et impossible à

détecter pour la commission. À l'inverse, des contributions sincères de citoyens, d'associations ou d'experts seraient dévalorisées parce qu'elles apparaissent sous une adresse lointaine. L'adresse IP récompenserait ainsi la dissimulation et pénaliserait la transparence.

4.3 Le regroupement des contributions par adresse IP

La fonction de l'outil d'analyse qui signale les contributions envoyées depuis une même adresse appelle une vigilance particulière. Conçue pour repérer d'éventuels dépôts massifs, elle produira de nombreux faux positifs dans un territoire rural où l'on se connecte souvent en 4G, par satellite ou depuis le Wi-Fi d'une mairie : des personnes différentes, de bonne foi, apparaîtront liées pour la seule raison qu'elles partagent une connexion.

L'éditeur reconnaissant lui-même que cette information n'a qu'une valeur indicative, elle ne peut justifier d'écarter, de fusionner ou de minorer une contribution, ni d'en présenter certaines dans le rapport comme le signe d'une mobilisation artificielle. Seul l'examen du contenu peut révéler un véritable doublon.

4.4 Le respect du RGPD

On peut admettre que la conservation des adresses IP se justifie par la sécurité du registre, au titre d'une mission d'intérêt public (article 6, § 1, e) du RGPD). Mais s'en servir pour juger de l'origine ou de la valeur des contributions serait une finalité différente, qui méconnaîtrait plusieurs principes de l'article 5 :

- **la limitation des finalités** : des données collectées pour la sécurité ne peuvent pas être réutilisées pour une finalité incompatible ;
- **la minimisation** : la localisation des contributeurs n'est pas nécessaire au recueil de leurs observations ;
- **la loyauté et la transparence** (articles 12 et 13) : les contributeurs n'ont pas été informés de cet usage, a fortiori ceux qui ont choisi l'anonymat et à qui le registre indique que leurs données ne sont pas enregistrées.

Sans base légale couvrant cette finalité, un tel traitement serait illicite et pourrait valoir à l'organisateur de la consultation une mise en demeure de la CNIL.

5. Nos demandes

Nous demandons à la commission d'enquête :

N°	Demande	Fondement
1	de ne pas utiliser l'adresse IP, même à titre indicatif, pour apprécier, classer ou pondérer les contributions, ni dans l'analyse du dossier ni dans le rapport ;	*C. env., art. L. 123-1, L. 123-1-A et L. 181-10-1 ; Charte de l'environnement, art. 7 ; Convention d'Aarhus, art. 3, § 9*
2	d'examiner toutes les contributions selon leur seul contenu, qu'elles soient anonymes ou non, locales ou non, déposées en ligne ou sur papier ;	*C. env., art. L. 123-5 et R. 123-4 : impartialité de la commission et égalité de traitement*
3	de mentionner dans le rapport le nombre total de contributions reçues et de confirmer que chacune a été examinée selon son contenu, sans tenir compte des données techniques de dépôt ;	*C. env., art. L. 181-10-1 et L. 123-1 : rapport et conclusions motivés*
4	de ne pas se servir du signalement des contributions « envoyées depuis une même adresse IP » pour en écarter, en fusionner ou en minorer certaines, ni pour qualifier des avis de dépôts « groupés » ou « organisés » ;	*C. env., art. L. 123-1 ; RGPD, art. 5 ; valeur seulement indicative selon l'éditeur du registre*
5	si le rapport présente une répartition géographique des avis, de la fonder uniquement sur les communes ou codes postaux déclarés par les contributeurs, d'indiquer la part des avis sans localisation et de préciser qu'aucune contribution n'a été pondérée en conséquence.	*C. env., art. L. 181-10-1 ; RGPD, art. 5, § 1, c) : sincérité du rapport et minimisation des données*

6. Conclusion

Notre démarche porte sur la méthode, non sur le fond du projet. La consultation du public tire sa légitimité de l'ouverture à tous et de l'égalité de traitement des contributions. Introduire un critère aussi peu fiable que l'adresse IP fragiliserait juridiquement la procédure et avantagerait ceux qui savent manipuler leur apparence en ligne, au détriment des citoyens.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à cette contribution, et de veiller à ce que chacun puisse être entendu de la même façon.

Les Sentinelles de l'Auxois