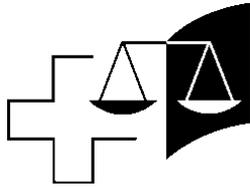


Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



1C 240/2021

Arrêt du 27 janvier 2023

Ire Cour de droit public

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Kneubühler, Président,
Chaix, Jametti, Haag et Müller.

Greffier : M. Alvarez.

Participants à la procédure

Commune du Chenit, Hôtel-de-Ville, case postale 128, 1347 Le Sentier, représentée par Me Yasmine Sözerman, avocate, recourante,

contre

Association suisse pour la protection des oiseaux ASPO / BirdLife Suisse,
Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (FP),

Helvetia Nostra,

Pro Natura - Ligue suisse pour la protection
de la nature,

Pro Natura Vaud,

Paysage-Libre Vaud,

tous représentés par Me Xavier Rubli, avocat,

Office fédéral de l'environnement,

intimés,

Département des institutions, du territoire et des sports du canton de Vaud,

place du Château 1, 1014 Lausanne,

Direction générale de l'environnement du canton de Vaud, Unité droit et études d'impact, avenue de

Valmont 30b, 1014 Lausanne,

tous les deux représentés par Me Denis Sulliger, avocat,

Département de la culture, des infrastructures et des ressources humaines d u canton de Vaud, place
de la Riponne 10, 1014 Lausanne, représenté

par la Direction générale de la mobilité et des routes du canton de Vaud, Section juridique, place de la
Riponne 10, 1014 Lausanne.

Objet

Plan d'affectation; parc éolien Eoljoux,

recours contre l'arrêt de la Cour de droit administratif

et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud

du 16 mars 2021 (AC.2016.0221, AC.2018.0339, AC.2018.0341).

Faits :

A.

Dans le cadre du programme SuisseEnergie, les offices fédéraux de l'énergie (ci-après: OFEN), de l'environnement des forêts et du paysage (OFEFP) et du développement territorial (ci-après: ARE) ont établi en 2003 le "Concept d'énergie éolienne pour la Suisse" (OFEN, 13 juillet 2004); il déterminait les sites éoliens prioritaires pour la Suisse. Sur le territoire vaudois, afin d'éviter des conflits avec les milieux de la protection du paysage, les régions du Jura vaudois classées dans l'Inventaire fédéral de la protection du paysage (ci-après: IFP) en ont été exclues.

B.

Une étude initiée dès 2005 par la Société électrique de la Vallée de Joux (SEVJ), dont le capital-actions appartient intégralement aux communes de la Vallée de Joux (L'Abbaye, Le Chenit et Le Lieu), a montré un potentiel éolien intéressant pour la production d'énergie renouvelable dans la vallée.

Le projet de parc éolien Eoljoux est localisé aux lieux-dits "Les Grands Plats de Bise" et "Les Grands Plats de Vent" (parcelles n^{os} 2532, 2877 et 3011 de la Commune du Chenit), sur un plateau compris entre 1'280 et 1'350 m d'altitude, à l'ouest du col du Marchairuz. Les parcelles sont attribuées à l'aire forestière et comprises dans l'objet IFP n^o 1022 "Vallée de Joux et Haut-Jura vaudois".

Le Conseil d'Etat du canton de Vaud a demandé à l'Office fédéral de l'environnement (ci-après: OFEV) d'adapter le périmètre de l'objet IFP n^o 1022 afin de permettre la réalisation d'un projet de parc éolien.

C.

Le projet Eoljoux porte sur l'implantation de sept éoliennes d'une hauteur maximale de 210 m hors tout. Le projet a fait l'objet de différentes procédures, menées de manière parallèle, mais indépendante: adoption du plan partiel d'affectation (ci-après: PPA) Eoljoux, affectant à la construction d'éoliennes sept aires d'implantation et les routes d'accès depuis le domaine public; projet d'aménagement routier portant sur les accès et le transfert partiel de la route existante au domaine public; demande d'autorisation pour les défrichements nécessaires à la réalisation du PPA et du projet routier, qui portent sur une surface définitive de 43'556 m², à laquelle s'ajouteront des défrichements temporaires de 6'905 m², pour la phase de chantier.

Un rapport au sens de l'art. 47 de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT; RS 700.1) a été établi. Il en ressort que la production escomptée se monte à 55 GWh. Le projet de parc dépassant une puissance de 5 MW, celui-ci est soumis à une étude de l'impact sur l'environnement (ci-après: EIE); celle-ci a été prévue en deux étapes. Un rapport d'impact sur l'environnement (ci-après: RIE; première étape) a été rédigé en 2014; la deuxième étape se déroulera lors de la demande du permis de construire. Tant le rapport 47 OAT que le RIE indiquent que des modifications de l'IFP sont en cours d'évaluation au niveau fédéral afin que le parc éolien puisse être réalisé hors de ses limites futures.

Après avoir fait l'objet de rapports des 7 novembre 2011 et 21 mars 2014, regroupant les avis des services de l'administration cantonale concernés, le PPA Eoljoux a été mis à l'enquête le 26 novembre 2014. Le même jour, le projet routier et les défrichements ont aussi été mis à l'enquête. Dans ce cadre, ont notamment formé opposition l'Association suisse pour la protection des oiseaux (ASPO/BirdLife CH), la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (FP), Stiftung Helvetia Nostra (Helvetia Nostra), Pro Natura - Ligue Suisse pour la protection de la nature (Pro Natura), Pro Natura Vaud - Ligue vaudoise pour la protection de la nature (Pro Natura Vaud) et Paysage Libre Vaud.

Par décision du 23 novembre 2015, le Conseil communal du Chenit a levé les oppositions et adopté le PPA ainsi qu'une version amendée de son règlement (ci-après: RPPA).

D.

Par décision du 23 mai 2016, la Cheffe du Département cantonal du territoire et de l'environnement (DTE; actuellement Département des institutions du territoire et des sports [DITS]) a approuvé préalablement le PPA Eoljoux sous certaines conditions. Le dispositif de cette décision subordonne l'approbation définitive et l'entrée en vigueur du plan aux prérequis suivants: que le périmètre de l'objet IFP no 1022 soit modifié, respectivement que la compatibilité du projet avec la présence d'un site IFP soit constatée; que l'autorisation nécessaire au défrichement soit délivrée. Cette décision a été coordonnée avec celle de la Cheffe du Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH) du 23 mai 2016 approuvant préalablement le projet routier; elle est subordonnée aux mêmes conditions que la décision du DTE.

Le 27 juin 2016, ASPO/BirdLife CH, FP, Helvetia Nostra, Pro Natura, Pro Natura Vaud et Paysage-Libre Vaud ont recouru contre ces décisions devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud (cause cantonale AC.2016.0221).

E.

En parallèle, le 31 mars 2016, la Direction cantonale générale de l'environnement (ci-après: DGE) a soumis à la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (ci-après: CFNP) un projet de modification de l'objet IFP no 1022 pour avis. Le 8 avril 2016, le canton de Vaud a déposé à l'OFEV une demande de modification de l'objet IFP no 1022; celle-ci portait sur la soustraction de 235 ha et devait permettre la réalisation du projet éolien hors du périmètre de l'objet IFP. L'OFEV a également requis l'avis de la CFNP.

Le 15 juillet 2016, la CFNP a pris position sur le projet Eoljoux. L'implantation du parc éolien, au sein de l'objet IFP, sans modification de ce dernier, porterait fortement atteinte à ses objectifs de protection. Quant à la soustraction du paysage de terrasse des Grands Plats de Bise et de Vent et des Petits Plats - proposée par le canton -, elle constituerait une atteinte sévère à l'objet IFP. Enfin, même à envisager cette dernière modification, une atteinte sérieuse aux buts de protection demeurerait.

F.

Le défrichement impliqué par le projet excédant 5'000 m² de surface, l'OFEV s'est prononcé le 12 octobre 2016 et a émis un avis négatif. A la suite de ce dernier, le canton lui a adressé un nouveau document portant sur une "Mesure de limitation des dérangements pour le grand tétras". Le 29 septembre 2017, l'OFEV a néanmoins rendu un nouvel avis négatif. Sur la base d'un nouveau rapport de l'ornithologue Lionel Maumary d'avril 2018, la DGE a sollicité une reconsidération de l'avis de l'OFEV, qui, le 2 juillet 2018, a maintenu sa position.

Le canton sollicitait par ailleurs aussi, compte tenu des modifications législatives intervenues, notamment dans le domaine de l'énergie, une modification du plan directeur cantonal (ci-après: PDCn) en vue d'y intégrer le projet Eoljoux en "coordination réglée", procédure suspendue expressément dans le cadre de la procédure d'approbation fédérale des 2ème et 3ème adaptations du PDCn, "jusqu'à la décision du Conseil fédéral sur la modification du périmètre 1022 de l'[IFP]". La Confédération est entrée en matière sur cette demande; il a été convenu, à titre de projet pilote, de recourir dans ce dossier à la procédure du Guichet unique, nouvellement prévue par la loi fédérale du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne; RS 730.0). En réponse, l'ARE a, le 29 septembre 2017, confirmé aux autorités cantonales qu'au vu du nouvel art. 12 LEne, il était sur le principe désormais possible d'aboutir à une approbation en coordination réglée du parc Eoljoux sans modification de l'objet IFP. Compte tenu en particulier de la position de l'OFEV, l'ARE recommandait cependant de renoncer à la demande d'approbation du site d'Eoljoux en coordination réglée, voire même de le supprimer du plan directeur; en cas de maintien, la procédure d'examen aboutirait selon toute vraisemblance à une non-approbation.

Sous l'égide du Guichet unique, l'OFEN, l'ARE et l'OFEV sont arrivés à la conclusion qu'il convenait de renoncer à inscrire le parc éolien Eoljoux en coordination réglée.

Le 31 janvier 2018, le Conseil fédéral a approuvé la 4ème adaptation du PDCn, qui renferme la mesure F51 "Ressources énergétiques et consommation rationnelle de l'énergie". La carte accompagnant cette mesure indique les différents sites éoliens; le parc Eoljoux y figure avec la mention "intégré sous réserve de coordination relative à l'IFP".

G.

Le périmètre IFP no 1022 Vallée de Joux et Haut-Jura vaudois n'a finalement pas été modifié et la démarche a été abandonnée.

H.

Par décision du 31 juillet 2018, la DGE a autorisé le défrichement définitif d'une surface de 41'967 m² dans le cadre du PPA Eoljoux et a levé les oppositions dans la mesure où elles étaient en lien avec la législation forestière. Cette autorisation était notamment subordonnée à l'approbation du PPA Eoljoux.

Le 25 septembre 2018, l'OFEV a recouru au Tribunal cantonal contre cette décision (cause cantonale AC.2018.0039). Le lendemain, ASPO/BirdLife CH, FP, Helvetia Nostra, Pro Natura, Pro Natura Vaud, et Paysage-Libre Vaud en ont fait de même (cause cantonale AC.2018.0341).

La cause cantonale AC.2016.0221 (PPA et projet routier; cf. let. D ci-dessus) a été reprise et jointe aux causes AC.2018.0039 et AC.2018.0341.

Après avoir tenu deux audiences et procédé à une inspection locale, la cour cantonale a, par arrêt du 16 mars 2021, admis les recours et annulé les différentes décisions rendues par les autorités communale et cantonales. Le Tribunal cantonal a en substance considéré qu'au niveau du PDCn, le parc Eoljoux demeurerait au stade de la coordination en cours, si bien qu'il n'était pas possible d'approuver un plan partiel d'affectation le concrétisant; ce constat suffisait à admettre les recours. La cour cantonale a néanmoins encore examiné si c'était à bon droit que les autorités fédérales avaient refusé l'approbation du projet en coordination réglée; elle a jugé ce refus justifié au regard des impacts importants au paysage et aux biotopes. Il était enfin contraire au principe de la coordination d'avoir effectué une EIE avant de disposer du préavis valable des autorités forestières et de l'autorisation cantonale de défricher.

I.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, la Commune du Chenit demande principalement au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt cantonal et de renvoyer la cause à l'instance précédente pour examen au fond et nouvelle décision dans le sens des considérants.

Subsidiairement, elle conclut à sa réforme en ce sens que les recours cantonaux sont rejetés.

Le Tribunal cantonal renonce à se déterminer et se réfère aux considérants de son arrêt. L'Etat de Vaud demande l'admission de la conclusion principale du recours. L'OFEV conclut au rejet du recours. Il en va de même de l'ARE. Procédant de concert, ASPO/BirdLife CH, FP, Helvetia Nostra, Pro Natura, Pro Natura Vaud et Paysage Libre Vaud (ASPO et consorts) concluent principalement à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet. En réplique, la recourante sollicite l'interpellation de l'OFEN et confirme au surplus ses conclusions. L'OFEN estime que les questions posées ne relèvent pas de sa compétence et renonce à se positionner. L'OFEV, les autres intimées et l'Etat de Vaud se sont encore exprimés, persistant implicitement dans leurs conclusions respectives.

Considérant en droit :

1.

Dirigé contre une décision rendue dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. Selon l'art. 89 al. 2 let. c LTF, les communes et autres collectivités publiques ont qualité pour recourir en invoquant la violation de garanties qui leur sont reconnues par les Constitutions cantonale ou fédérale. La Commune du Chenit, qui invoque l'autonomie dont elle bénéficie en matière d'aménagement local du territoire, a ainsi qualité pour agir. La question de savoir si elle est réellement autonome dans ce domaine relève du fond (ATF 146 I 36 consid. 1.4; 135 I 43 consid. 1.2 p. 45 et les arrêts cités). Les autres conditions de recevabilité du recours en matière de droit public étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière.

2.

En lien avec l'autonomie communale (art. 50 al. 1 Cst.) dont elle prétend disposer en matière de planification locale, la commune recourante soutient que le Tribunal cantonal aurait à tort considéré que le projet Eoljoux ne figurait pas en coordination réglée (art. 5 al. 2 let. a OAT) dans le PDCn. Selon elle, l'entrée en vigueur de la LEn, le 1er janvier 2018, imposait de reconnaître que le projet remplissait matériellement les conditions pour faire l'objet d'une coordination réglée. Le projet bénéficierait ainsi, selon elle, d'une assise suffisante dans le PDCn pour faire l'objet d'une planification d'affectation.

2.1. Aux termes de l'art. 8 al. 2 LAT, les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur. Cette disposition ancre expressément dans la loi la réserve du plan directeur (cf. arrêt 1C_346/2014 du 26 octobre 2016 consid. 2.4). Quant à l'art. 8b LAT, entré en vigueur le 1er janvier 2018, il prévoit que le plan directeur désigne les zones et les tronçons de cours d'eau qui se prêtent à l'utilisation d'énergies renouvelables. En l'occurrence, il n'est pas contesté que le parc éolien Eoljoux nécessite un ancrage dans le plan directeur cantonal, que ce soit sous l'angle de l'art. 8 al. 2 LAT ou de l'art. 8b LAT (sur cette question, cf. ATF 147 II 164 consid. 3.2 et les références citées). Selon la jurisprudence, l'ancrage dans le plan directeur de projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement au sens de l'art. 8 al. 2 LAT présuppose qu'ils soient approuvés en coordination réglée conformément à l'art. 5 al. 2 let. a OAT (ATF 147 II 164 consid. 3.3; arrêt 1C_346/2014 du 26 octobre 2016 consid. 2.8). Le plan

directeur doit montrer comment les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire sont coordonnées. Il doit contenir les indications relatives à l'implantation et à l'ampleur de chaque grand projet, qui reposent sur une pesée complète des intérêts, motivée et appropriée au niveau de planification auquel on se trouve (ATF 147 II 164 consid. 3.3; arrêt 1C_346/2014 du 26 octobre 2016 consid. 2.7). De tels projets sont alors susceptibles de faire l'objet d'une décision, car les questions de principe, d'implantation et de dimensionnement ont été éclaircies du point de vue de la collectivité (PIERRE TSCHANNEN, in Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2019, n. 30 ad art. 8 LAT).

2.2. Aux termes de l'art. 12 LEne, l'utilisation des énergies renouvelables et leur développement revêtent un intérêt national (al. 1). Les installations destinées à utiliser les énergies renouvelables revêtent, à partir d'une certaine taille et d'une certaine importance, un intérêt national notamment au sens de l'art. 6 al. 2 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) (al. 2, 1^{ère} phrase). Lorsqu'une autorité doit statuer sur l'autorisation d'un projet de construction, d'agrandissement ou de rénovation ou sur l'octroi d'une concession portant sur une installation ou une centrale à pompage-turbinage visée à l'al. 2, l'intérêt national attaché à la réalisation de ces projets doit être considéré comme équivalent aux autres intérêts nationaux lors de la pesée des intérêts. Lorsqu'il s'agit d'un objet inscrit dans l'inventaire visé à l'art. 5 LPN, il est possible d'envisager une dérogation à la règle suivant laquelle un objet doit être conservé intact (al. 3). Le Conseil fédéral fixe la taille et l'importance requises pour les installations hydroélectriques et les éoliennes (al. 4, 1^{ère} phrase). L'art. 9 al. 2 de l'ordonnance sur l'énergie du 1^{er} novembre 2017 (OEne; RS 730.1) précise que les nouvelles éoliennes et les nouveaux parcs éoliens revêtent un intérêt national s'ils atteignent une production annuelle moyenne attendue d'au moins 20 GWh. Selon la jurisprudence, l'existence d'un intérêt national à la réalisation de telles installations ouvre la voie à une pesée des intérêts (cf. ATF 147 II 164 consid. 4.7), dont le résultat n'est pas prédéfini par la loi; cette pesée doit être effectuée au cas par cas (ATF 148 II 36 consid. 13.5). Son objectif est d'optimiser le projet de manière à ce que tous les intérêts soient pris en compte de la façon la plus complète possible (cf. art. 3 al. 1 let. c OAT). Il convient de trouver une solution équilibrée prenant au maximum en compte les intérêts impliqués, tout en ne renonçant qu'à un minimum de leur effet (ATF 148 II 36 consid. 13.5; TSCHANNEN, op. cit., n. 32 ad art. 3 LAT). Pour l'exploitation de l'énergie éolienne, il faut donc s'efforcer de construire et d'exploiter les installations de manière à réduire le risque de perturbations entraînées à un niveau compatible avec la protection des biotopes et des espèces, et à compenser les atteintes résiduelles par des mesures de remplacement, sans pour autant rendre impossible l'utilisation de l'énergie éolienne (ATF 148 II 36 consid. 13.5; voir également arrêt 1C_657/2018 du 18 mars 2021 consid. 12.1, non publié in ATF 147 II 319, et les références).

2.3. Le Tribunal cantonal a reconnu que le projet Eoljoux avait été intégré à la planification directrice cantonale par le Comité cantonal de planification des éoliennes (COPEOL) suite à la procédure de sélection et à l'analyse multicritères définie par le canton (cf. PDCn, mesure F51; directives cantonales pour l'installation d'éoliennes de plus 30 mètres, juillet 2013, p. 3 ss). Il n'avait cependant pas été approuvé sans réserve par les autorités fédérales et n'avait jamais atteint le stade de la coordination réglée. La procédure d'approbation demeurait du reste formellement suspendue à une décision quant à la modification du périmètre de l'objet IFP no 1022, ce depuis l'approbation des 2^{ème} et 3^{ème} adaptations du PDCn (cf. rapport d'examen de l'ARE du 16 janvier 2018 relatif à la 4^{ème} adaptation du PDCn, p. 30; décision d'approbation du DETEC du 27 novembre 2015, ch. 3). Il n'était ainsi pas possible d'approuver le PPA Eoljoux, faute pour ce dernier de bénéficier d'un ancrage suffisant, au sens de l'art. 8 al. 2 LAT, dans le PDCn, ce qui scellait en principe le sort de la cause.

2.4. La recourante conteste cette appréciation et soutient que l'entrée en vigueur de l'art. 12 LEne aurait rendu caduc le motif de suspension de la procédure d'approbation lié à la modification de l'objet IFP no 1022; de même, la mention, dans le PDCn, "site éolien intégré sous réserve de coordination relative à l'IFP" (cf. rapport d'examen de l'ARE du 16 janvier 2018 relatif à la 4^{ème} adaptation du PDCn, p. 30; PDCn 4^{ème} adaptation ter, mesure F51, carte, p. 345) n'aurait plus lieu d'être. Aussi la coordination, s'agissant du parc Eoljoux, aurait-elle - pour ainsi dire automatiquement - dû être considérée comme réglée au sens de l'art. 5 al. 2 let. a OAT. C'est toutefois perdre de vue que, si l'art. 12 LEne permet, lorsque, comme en l'espèce, le projet revêt un intérêt national (production de 55 GWh/an; cf. art. 9 al. 2 OEne), d'envisager une dérogation à la règle suivant laquelle un objet inscrit dans un inventaire au sens de l'art. 5 LPN doit être conservé intact (cf. également art. 6 al. 2 LPN), cela n'est possible qu'au prix d'une pesée complète des intérêts (cf. art. 6 al. 2 LPN; Message du Conseil fédéral relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie

énergétique 2050, FF 2013 ch. 5.1 p. 6880 s.; DETEC, Dispositions d'exécution de la nouvelle loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie, Révision totale de l'ordonnance sur l'énergie, Commentaires, novembre 2017, ch. 2.2.1, p. 5); on ne saurait dès lors, sans autre forme de procès, déduire de l'entrée en vigueur de l'art. 12 LEn que le projet Eoljoux remplirait matériellement les exigences pour être inscrit en coordination réglée dans le plan directeur. L'art. 12 LEn ne précise aucunement quelles démarches doivent encore être entreprises et ne permet en tant que tel pas de tenir la faisabilité juridique du projet comme plausible (cf. TSCHANNEN, op. cit., n. 25 ad art. 8 LAT), spécialement dans un périmètre protégé présentant un intérêt national (cf. Message, FF 2013 ch. 5.1 p. 6880 s.). Ainsi, à la lumière de la planification directrice telle qu'approuvée par le Conseil fédéral, la cour cantonale n'avait pas de motif de reconnaître que le projet y figurait en coordination réglée et de revenir sur sa coordination en cours. Le grief est rejeté.

3.

Se prévalant de la nécessité d'un contrôle juridictionnel (art. 29a Cst.) et se fondant à nouveau sur l'autonomie en matière de planification locale dont elle affirme bénéficier, la recourante estime pouvoir contester, à titre préjudiciel - dans le cadre de la procédure d'adoption du PPA -, le plan directeur cantonal, plus précisément la conformité au droit du refus des autorités fédérales d'approuver le projet Eoljoux en coordination réglée.

3.1. Les plans directeurs ont force obligatoire pour les autorités (art. 9 al. 1 LAT). A teneur de l'art. 11 LAT, le Conseil fédéral approuve les plans directeurs et leurs adaptations s'ils sont conformes à la LAT, notamment s'ils tiennent compte de manière adéquate de celles des tâches de la Confédération et des cantons voisins dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire (al. 1). L'approbation des plans directeurs par le Conseil fédéral leur confère force obligatoire pour les autorités de la Confédération et pour celles des cantons voisins (al. 2). Il en découle que, pour les éléments du plan directeur cantonal ayant une portée supracantonale, l'approbation du Conseil fédéral revêt un caractère constitutif (ATF 136 I 265 consid. 1.2; cf. arrêts 1C_536/2019 du 16 septembre 2020 consid. 5.2; 1C_388/2015 du 23 mars 2016 consid. 2). Dans ce cas, la décision cantonale d'adoption du plan directeur cantonal n'est sur ces points pas contraignante; elle constitue uniquement la condition procédurale nécessaire à l'approbation par le Conseil fédéral (arrêt 1C_388/2015 du 23 mars 2016 consid. 2 et les références). Délivrée sur la base d'un premier examen général, l'approbation fédérale n'a toutefois qu'un caractère d'attestation temporaire de conformité au droit fédéral; son octroi ne permet pas de constater de manière contraignante que la décision cantonale est conforme au droit (cf. arrêt 1C_388/2015 du 23 mars 2016 consid. 2 et les références; TSCHANNEN, op. cit., n. 34 ad art. 11 LAT). L'approbation du Conseil fédéral n'exclut ainsi pas une contestation ultérieure; non pas de l'approbation en tant que telle, à l'encontre de laquelle il n'existe pas de moyen de recours (cf. art. 189 al. 4 Cst.; arrêt 1C_388/2015 du 23 mars 2016 consid. 2; TSCHANNEN, op. cit., n. 31 ad art. 11 LAT), mais de la décision cantonale d'adoption du plan directeur cantonal (cf. arrêt 1C_388/2015 du 23 mars 2016 consid. 2). Dans ce dernier arrêt, le Tribunal fédéral a précisé qu'à l'inverse, en cas de refus d'approbation, il n'est pas possible de contester la décision cantonale d'adoption du plan directeur cantonal, car celle-ci perd alors son existence juridique et n'est plus un objet de contestation (cf. arrêt 1C_388/2015 du 23 mars 2016 consid. 2 et la référence; voir également ATF 103 Ia 130 consid. 3a et b p. 133 s.).

3.2. En l'espèce, le Conseil fédéral a refusé d'approuver le parc Eoljoux en coordination réglée. Aussi, dans ce cas très particulier, la commune recourante ne disposait-elle d'aucune voie de droit pour s'en plaindre (cf. arrêt 1C_388/2015 du 23 mars 2016 consid. 2 *in fine*; cf. également art. 189 al. 4 Cst.), alors qu'elle souhaite pourtant voir ce projet éolien s'implanter sur son territoire communal. Elle ne pouvait en particulier pas s'en prendre à la décision cantonale d'adoption du plan directeur, qui allait dans le sens de ses préoccupations (cf. arrêt 1C_388/2015 du 23 mars 2016 consid. 2). Or, dès lors que le PDCn est contraignant pour la commune recourante et l'empêche de réaliser sur son territoire le projet Eoljoux (art. 9 al. 1 LAT), celle-ci doit pouvoir le faire contrôler incidemment (cf. ATF 111 Ia 129 consid. 3d; voir également HEINZ AEMISEGGER, in Commentaire pratique LAT: Autorisation de construire, protection juridique et procédure, 2020, n. 36 ad art. 34 LAT). La procédure d'approbation fédérale ne saurait restreindre les possibilités de recours (cf. ATF 103 Ia 130 consid. 3b *in fine*). En effet, bien que ce soit le refus d'approbation en coordination réglée qui a conduit le Tribunal cantonal à condamner le projet litigieux, c'est bien le PDCn, dans lequel le parc Eoljoux est prévu, qui doit faire l'objet de cet examen: il convient de vérifier préjudiciellement s'il renferme les éléments matériels suffisants pour que ce projet puisse faire l'objet d'une planification d'affectation; en d'autres termes, il

faut vérifier si le PDCn montre comment ce projet ayant des effets sur l'organisation du territoire est coordonné avec les autres intérêts en présence et contient les indications relatives à son implantation et à son ampleur, reposant sur une pesée complète des intérêts (cf. **ATF 147 II 164** consid. 3.3; arrêt **1C_346/2014** du 26 octobre 2016 consid. 2.7). Or cela n'a jusqu'ici fait l'objet que d'un premier examen juridique provisoire par le Conseil fédéral (cf. arrêt **1C_388/2015** du 23 mars 2016 consid. 2).

3.3. En l'occurrence quoi qu'en dise la recourante et bien que la cour cantonale ait dans un premier temps considéré que l'absence de coordination réglée suffisait à admettre les recours cantonaux (cf. arrêt attaqué, consid. 2, en particulier consid. 2c) bb) ddd), p. 52), celle-ci a néanmoins examiné si c'était à juste titre que le projet n'avait pas été approuvé en coordination réglée. Aussi, l'instance précédente n'a-t-elle pas privé la recourante d'un examen judiciaire de ses griefs, procédant - sans le nommer - à un contrôle incident du degré de coordination revêtu par le projet. Il ne reste partant pas de place pour une violation de l'art. 29a Cst.

3.4. Dans le cadre de ce contrôle préjudiciel, la cour cantonale a, aux termes d'une motivation soignée, souligné que la question de l'inscription du projet en coordination réglée avait fait l'objet d'un examen circonstancié par les offices fédéraux concernés, par le biais du Guichet unique (cf. art. 14 al. 4 LEne et art. 7 OEne). L'OFEN, l'ARE et l'OFEV étaient arrivés à la conclusion qu'en raison des atteintes à la nature et au paysage, spécialement à la population de Grands Tétras, il convenait de renoncer à inscrire le projet Eoljoux en coordination réglée. Ces atteintes sévères avaient également été relevées par la CFNP aux termes notamment de son expertise du 15 juillet 2016. A la suite de son inspection locale, le Tribunal cantonal avait constaté que la zone d'implantation des éoliennes était particulièrement caractéristique de l'objet IFP et confirmé l'existence d'un risque d'atteinte au paysage. Ces différentes atteintes au paysage et à la nature - à tout le moins le risque de telles atteintes - mettaient en péril des intérêts nationaux; la coordination ne pouvait ainsi être considérée comme étant réglée, si bien qu'il ne pouvait être fait grief aux autorités fédérales d'avoir refusé l'approbation du parc Eoljoux.

3.4.1. Devant le Tribunal fédéral, la commune recourante ne prend pas réellement la peine de contester l'appréciation abondamment étayée de la cour cantonale. Elle fait certes valoir que l'OFEV n'aurait pas tenu compte - sans toutefois les décrire - des mesures de compensation prévues par le projet lorsqu'il a rendu son avis négatif du 12 octobre 2016. Sa critique tombe toutefois à faux: il ressort en effet sans conteste de l'arrêt attaqué que l'OFEV s'est déterminé sur la base des documents fournis par le canton, portant en particulier sur la question de la protection du Grand Tétras ("Mesure de limitation des dérangements pour le grand tétras"); dans son nouvel avis du 29 septembre 2017, l'office fédéral n'en a pas pour autant modifié sa position, estimant que si ces mesures étaient de nature à améliorer les conditions de vie de l'espèce, elles ne modifieraient en rien l'impact sur son habitat prioritaire; l'OFEV a persisté dans sa position par un dernier avis du 2 juillet 2018, après avoir examiné le rapport établi, en 2018, par l'ornithologue Lionel Maumary. Au regard de ces avis négatifs successifs, il apparaît que la coordination entre les intérêts nationaux liés à la protection du biotope du Grand Tétras, espèce protégée (art. 7 de la loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages du 20 juin 1986 [LChP; RS 922.0]; liste rouge des espèces menacées en Suisse, catégorie "en danger" [EN]; espèce prioritaire au niveau national [OFEV 2019, catégorie 1]), et l'intérêt national à la production d'énergie renouvelable n'a pas été valablement opérée. Selon le Plan d'action Grand Tétras Suisse (OFEV, 2008), la région du projet est qualifiée d'habitat très favorable pour le Grand Tétras; il est de surcroît établi qu'une population de Grands Tétras - que l'OFEV qualifie de "plus important noyau de population [...] du Jura" (cf. observations du 5 juillet **2021**) - habitant en permanence le grand massif forestier situé immédiatement au sud-est des installations éoliennes projetées a été observée; l'existence de places de parade a également été constatée; cela corrobore le statut d'habitat de première importance (P1) au sens du Plan d'action Grand Tétras Suisse (potentiel d'habitat suffisant et effectifs importants; cf. plan d'action, ch. 6.1, p. 21).

3.4.2. Sous l'angle de la protection du paysage, singulièrement de l'objet IFP no 1022, la coordination avec l'intérêt national à la production d'énergie renouvelable n'apparaît pas non plus réglée au sens de l'art. 5 al. 2 let. a OAT. Selon sa fiche d'inventaire, l'importance nationale du site résulte tant de ses éléments paysagers uniques (forêt de résineux, pâturages boisés, lacs de Joux et Brenet, rivière de l'Orbe, forêt du Risoux au nord, etc.) que des nombreuses espèces - dont le Grand Tétras - auxquelles il fournit un habitat (cf. fiche IFP no 1022, ch. 1 et 2). La CFNP, intervenant en application

de l'art. 7 al. 2 LPN, s'est prononcée défavorablement à l'implantation du projet dans le périmètre de l'objet IFP, non seulement en 2011, dans le cadre de l'approbation de la 1ère adaptation du PDCn, mais aussi ultérieurement, aux termes d'une expertise circonstanciée du 15 juillet 2016. Elle a ainsi également abouti à la conclusion que le projet portera fortement atteinte aux objectifs de protection de l'objet IFP, que ce soit en matière de protection du paysage ou du point de vue écologique, en particulier de la préservation des milieux naturels, habitats privilégiés d'espèces animales (cf. CFNP, rapport du 15 juillet 2016, ch. 7 ss, p. 13 s.). Outre que les différentes autorités concernées n'ont relevé aucune erreur, lacune ou contradiction dans ce dernier document, la commune recourante ne discute aucunement ses conclusions, dont rien ne commande ainsi de s'affranchir (cf. [ATF 127 II 273](#) consid. 4b). Le risque d'atteinte au paysage a en outre été constaté par la cour cantonale lors de son inspection locale. A l'inverse, on cherche en vain, que ce soit dans les différents rapports et prises de position des autorités fédérales ou dans le PDCn lui-même, des éléments permettant d'expliquer comment l'implantation du projet Eoljoux - et les atteintes qu'il suppose - pourrait être conciliée avec les objectifs de protection de l'objet IFP no 1022. Force est ainsi de constater que la coordination entre le projet litigieux et les intérêts nationaux liés à la protection de la nature et du paysage n'est en l'occurrence pas réalisée.

3.5. Enfin, en lien avec les critiques qui précèdent, la recourante affirme qu'il eût appartenu au Conseil fédéral, dès lors qu'il n'approuvait pas le projet Eoljoux en coordination réglée, d'entamer une procédure de conciliation au sens de l'art. 12 LAT. A cet égard, on relèvera que le projet Eoljoux demeure formellement suspendu. De plus, comme l'a souligné le Tribunal cantonal, rien n'empêche les autorités cantonales de modifier le PDCn, s'agissant du projet Eoljoux, et d'y apporter les éléments nécessaires manquants, démontrant, le cas échéant, comment celui-ci pourrait être concilié avec les intérêts importants de protection de la nature et du paysage. Au demeurant, la procédure de conciliation a pour objectif la résolution de conflits et non pas celui de pallier d'autres insuffisances (cf. WALDMANN/HÄNNI, Handkommentar RPG, 2006, n. 4 ad art. 12 LAT; voir également TCHANNEN, op. cit., n. 6 ad art. 12 LAT). Cette procédure ne peut avoir pour but de remédier, en l'occurrence, à l'absence d'éléments permettant de démontrer comment le projet litigieux pourrait être coordonné avec les intérêts de protection du paysage et de la nature. Le grief est rejeté.

3.6. Sur le vu de ce qui précède, le PDCn ne contient pas les éléments suffisants pour que la coordination du projet Eoljoux avec les autres intérêts en présence puisse être qualifiée de réglée au sens de l'art. 5 al. 2 let. a OAT. Le refus d'approbation du Conseil fédéral ne viole pas le droit fédéral. Le grief doit être rejeté. Il n'y a ainsi pas lieu de répondre à la question de savoir si la commune est réellement autonome (s'agissant de l'autonomie reconnues aux communes vaudoises en matière de planification, cf. arrêts [1C_267/2019](#) du 5 mai 2020 consid. 7.2; [1C_424/2014](#) du 26 mai 2015 consid. 4.1.1), spécialement quant au choix des zones se prêtant à l'utilisation d'énergies renouvelables, ce que contestent les intimés, invoquant l'art. 8b LAT.

Au surplus, il n'est sur le principe pas discuté que, faute de coordination réglée, un projet de parc éolien tel que celui ici en litige ne peut faire l'objet d'une planification d'affectation (ni d'ailleurs d'une autorisation de défrichement, la condition de l'art. 5 al. 2 let. b de la loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991 [LFo; RS 921.0] n'apparaissant pas réalisée). C'est dès lors à juste titre que la cour cantonale a, pour ce motif, admis les recours cantonaux et annulé le PPA Eoljoux et les différentes décisions y afférentes; cela scelle le sort de la cause, sans avoir à connaître du grief portant sur le défaut de coordination entre le PPA, plus précisément l'étude de l'impact sur l'environnement menée dans ce cadre, et l'autorisation de défricher (art. 25a LAT et art. 5 LFo).

4.

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté. Dès lors que la commune recourante agit dans le cadre de ses attributions officielles, le présent arrêt est rendu sans frais (art. 66 al. 4 LTF; cf. arrêt [1C_575/2019](#) du 1er mars 2022 consid. 17). Celle-ci versera en revanche des dépens aux associations et fondations intimées, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 2 et 4 LTF); l'OFEV n'y a pas droit (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

3.

Une indemnité de 3'000 fr. est allouée à ASPO et consorts, solidairement entre eux, à titre de dépens, à la charge de la Commune du Chenit.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux parties, au Département des institutions, du territoire et des sports du canton de Vaud, à la Direction générale de l'environnement du canton de Vaud, au Département de la culture, des infrastructures et des ressources humaines du canton de Vaud, à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud, à l'Office fédéral du développement territorial ainsi qu'à l'Office fédéral de l'énergie.

Lausanne, le 27 janvier 2023

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Kneubühler

Le Greffier : Alvarez