

VD_OMNI AC.2016.0221 vom 16. März 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-03-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2016.0221

FR: VD_OMNI AC.2016.0221 du 16 mars 2021

IT: VD_OMNI AC.2016.0221 del 16 marzo 2021

Regeste

Association suisse pour la protection des oiseaux (ASPO/BirdLife CH), FONDATION SUISSE POUR LA PROTECTION ET L'AMENAGEMENT DU PAYSAGE (FP), HELVETIA NOSTRA, PRO NATURA, PRO NATURA VAUD, Paysage Libre Vaud, Département fédéral DETEC, Office fédéral de l'environnement OFEV/Département du territoire | Recours dirigé contre la décision communale adoptant le PPA Eoljoux et contre la décision d'approbation préalable y relative du DTE. Recours également dirigés contre la décision communale adoptant le projet d'aménagement des accès et le transfert partiel de la route existante au domaine public et la décision d'approbation préalable y relative du DIRH, ainsi que contre l'autorisation cantonale de défrichage. Dès lors qu'il aura des incidences importantes sur le territoire et l'environnement, le projet Eoljoux devait être prévu dans le plan directeur cantonal (PDCn). Selon la jurisprudence fédérale, le respect de cette "réserve du plan directeur" impose qu'il soit inscrit en "coordination réglée" dans le PDCn, ce qui requiert l'approbation des autorités fédérales. Or, le parc Eoljoux demeure à ce jour au stade de la "coordination en cours" et n'a pas fait l'objet d'une "coordination réglée". Partant, sauf à violer la réserve du PDCn et le système pyramidal de l'aménagement du territoire ("Stufenbau"), le PPA ne pouvait être adopté ni approuvé préalablement, cette planification n'étant pas conforme au PDCn en l'absence de "coordination réglée". Ce constat justifie l'annulation des décisions relatives au PPA ainsi que celles concernant les accès routiers et le défrichage qui lui sont liées (consid. 2). Par ailleurs, le fait que la décision d'approbation préalable du DTE subordonnait l'approbation définitive et l'entrée en vigueur du PPA à la réalisation de deux conditions (l'une relative à la présence de l'IFP, l'autre relative à l'autorisation de défricher) viole le principe de coordination (consid. 3). Admission du recours et annulation des décisions entreprises. Recours au TF rejeté (arrêt 1C_240/2021 du 27 janvier 2023).

Erwägungen

E. 1

a) La contestation porte principalement sur le PPA Eoljoux et le RPPA y relatif (adoptés par décision du Conseil communal du Chenit du 23 novembre 2015 et approuvés préalablement par décision de la Cheffe du DTE du 23 mai 2016); accessoirement, elle porte sur le projet d'aménagement des accès et le transfert partiel de la route existante au domaine public (adopté par décision du Conseil communal du Chenit du 23 novembre 2015 et approuvé préalablement par décision de la Cheffe du DIRH du 23 mai 2016), ainsi que sur le défrichage (autorisé par décision de la DGE du 31 juillet 2018). Les différentes décisions relatives à la planification ont été notifiées simultanément aux opposants déboutés, conformément à l'art. 60 aLATC. Elles peuvent ensemble faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal (art. 60 et 61 al. 2 aLATC [actuellement: art. 43 al. 2

LATC]; art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]). Les recours des 25 septembre 2018 (OFEV) et 26 septembre 2018 (ASPO/BirdLife CH et consorts) sont formés de surcroît contre la décision d'autorisation de défrichement rendue le 31 juillet 2018 par la DGE qui a été adressée et notifiée aux recourantes par le SDT, respectivement le vendredi 24 août et le lundi 27 août 2018, laquelle est également susceptible d'un recours de droit administratif au Tribunal cantonal (art. 103 de la loi forestière du 8 mai 2012 [LVLFO; BLV 921.01] et 92 ss LPA-VD). b) aa) Les organisations nationales ASPO/BirdLife CH, Pro Natura (Suisse), Helvetia Nostra et FP, qui avaient formé opposition, ont qualité pour recourir en vertu de l'art. 12 al. 1 let. b LPN en lien avec l'art. 2 al. 1 let. b LPN et de l'art. 55 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) en relation avec l'art. 1^{er} et les ch. 4, 6, 9 et 13 de l'annexe à l'ordonnance du 27 juin 1990 relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature ou du paysage (ODO; RS 814.076). Dès lors que les décisions attaquées portent sur la planification d'une installation soumise à étude d'impact, ces organisations – y compris dans la mesure où elles agissent avec leur section cantonale (Pro Natura Vaud) – peuvent se prévaloir du droit de recours fondé sur l'art. 55 LPE, et donc déduire d'une loi fédérale leur qualité pour recourir (art. 75 let. b LPA-VD). bb) L'association Paysage Libre Vaud n'est pas une organisation de protection de la nature ou de l'environnement d'importance nationale et n'est pas mentionnée dans la liste annexée à l'ODO. Il n'est pas certain qu'elle puisse se prévaloir du droit de recours accordé par la législation cantonale aux associations d'importance cantonale, qui, aux termes de leurs statuts, se vouent à la protection de la nature, des monuments et des sites (art. 90 de la loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites [LPNMS; BLV 450.11]). Cette question peut toutefois demeurer indécise, dans la mesure où cette association a déposé son recours conjointement avec des organisations d'importance nationale (cf. à ce propos arrêts CDAP AC.2018.0311 du 8 juin 2020 consid. 1, AC.2016.0103 du 31 octobre 2019 consid. 1). La question de savoir si Paysage Libre Vaud a qualité pour recourir sur la base de l'art. 75 let. a LPA-VD, parce qu'elle agirait en vue de défendre les intérêts communs à la majorité de ses membres ou à un grand nombre d'entre eux, que la défense de ces intérêts ferait partie de ses buts statutaires et car ses membres auraient à titre individuel qualité pour recourir (recours "corporatif égoïste": cf. ATF 142 II 80 consid. 1.4.2 et les arrêts cités) ne se pose pas, puisqu'il s'agit d'une fédération d'organisations régionales et qui ne regroupe donc pas des personnes directement atteintes dans leurs intérêts en cas de réalisation du parc éolien (cf. arrêts CDAP AC.2018.0311 consid. 1 et AC.2016.0103 consid. 1 précités). cc) Conformément à l'article 46 al. 2 LFO, l'OFEV a la qualité pour recourir contre l'autorisation de défricher du 31 juillet 2018. c) Les recours ont été déposés en temps utile (art. 95 et 96 al. 1 let. a LPA-VD) et ils respectent les exigences légales de motivation (art. 76, 77 et 79 LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Dans cette mesure, il y a lieu d'entrer en matière dans les trois causes jointes.

E. 2

La contestation porte sur un plan d'affectation spécial, établi pour un projet ayant des effets importants sur l'organisation du territoire ou sur l'environnement. Il convient dans un premier temps d'examiner sur un plan général, le cadre légal dans lequel cet instrument de planification s'inscrit, étant rappelé que la politique énergétique en Suisse est une politique publique dont les bases constitutionnelles et légales figurent dans des normes fédérales et cantonales. a) aa) Au niveau fédéral, l'art. 89 de la Constitution fédérale de la Confédération

suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) dispose que dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons s'emploient à promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement, ainsi qu'une consommation économe et rationnelle de l'énergie (al. 1). La Confédération fixe les principes applicables à l'utilisation des énergies indigènes et des énergies renouvelables et à la consommation économe et rationnelle de l'énergie (al. 2). Elle favorise le développement des techniques énergétiques, en particulier dans les domaines des économies d'énergie et des énergies renouvelables (al. 3). Au niveau cantonal, l'art. 56 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01) prévoit que l'Etat et les communes veillent à ce que l'approvisionnement en eau et en énergie soit suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement (al. 2). Ils favorisent l'utilisation et le développement des énergies renouvelables (al. 3), en collaborant aux efforts tendant à se passer de l'énergie nucléaire (al. 4). L'objectif exprimé à l'art. 56 al.

E. 4

Cst-VD est conforme à la Stratégie énergétique 2050 de la Confédération, revue à la suite de la catastrophe nucléaire survenue le 11 mars 2011 à Fukushima (Japon), le Conseil fédéral ayant pris le 25 mai 2011 une décision de principe en vue de l'abandon progressif de l'énergie nucléaire. Dans ce contexte, le gouvernement a soumis au Parlement, le 4 septembre 2013, un "premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 (Révision du droit de l'énergie)". Il a notamment proposé une nouvelle loi sur l'énergie, qui a été adoptée par les Chambres fédérales le 30 septembre 2016 (Message in FF 2013 6771). Après l'aboutissement d'une demande de référendum, la nouvelle loi sur l'énergie a été acceptée par le peuple le 21 mai 2017 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018. La loi sur l'énergie a notamment pour but de "permettre le passage à un approvisionnement en énergie basé sur un recours accru aux énergies renouvelables, en particulier aux énergies renouvelables indigènes" (art. 1 al. 2 let. c LEne). A l'art. 2 LEne, le législateur fédéral a fixé des "valeurs indicatives pour le développement de l'électricité issue d'énergies renouvelables": pour la production indigène moyenne d'électricité d'origine hydraulique, il convient de viser un développement permettant d'atteindre au moins 37'400 GW/h en 2035 (al. 2); s'agissant de la production indigène moyenne d'électricité issue des autres énergies renouvelables, il convient de viser un développement permettant d'atteindre au moins 4'400 GW/h en 2020 et au moins 11'400 GW/h en 2035 (al. 1). Ces derniers objectifs ont été calculés en fonction des potentiels de développement pour l'énergie solaire, la géothermie, l'énergie éolienne et la biomasse (FF 2013 6873). En vertu de l'art. 10 al. 1 LEne, il incombe aux cantons de veiller à ce que leur plan directeur désigne les zones qui se prêtent à l'exploitation de l'énergie éolienne (cette obligation figure également à l'art. 8 b LAT, disposition intitulée "Contenu du plan directeur dans le domaine de l'énergie" et introduite à l'occasion de l'entrée en vigueur de la LEne). L'art. 12 al. 2 LEne prévoit que les installations destinées à utiliser les énergies renouvelables (à savoir des installations de production d'électricité) "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)". Cela vise à renforcer, dans le cadre de la pesée des intérêts, la place de telles installations notamment dans le périmètre des objets inscrits à l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (inventaire IFP); cela doit en d'autres termes "induire une focalisation accrue en faveur des énergies renouvelables" et cela s'applique "d'autant plus aux zones qui

bénéficient d'une protection autre, mais plus faible que celle de la LPN [...] par exemple des objets inscrits dans un inventaire cantonal" (cf. Message, FF 2013 6880 s.). Selon l'art. 12 al. 4 LEne, il appartient au Conseil fédéral de fixer la taille et l'importance requises pour les éoliennes. L'art. 9 de l'ordonnance sur l'énergie du 1^{er} novembre 2017 (OEne; RS 730.01), adopté sur cette base, prévoit ce qui suit: " Art.

E. 9

Eoliennes présentant un intérêt national S'agissant de la détermination de l'intérêt national d'une éolienne, plusieurs installations peuvent être prises en compte ensemble si elles sont disposées à proximité les unes des autres sur un site commun (parc éolien). Tel est le cas:

a. si les installations se trouvent dans la même zone d'énergie éolienne définie dans le plan directeur cantonal, ou b. si un rapport d'impact sur l'environnement est établi globalement pour les installations.

2 Les nouvelles éoliennes et parcs éoliens revêtent un intérêt national s'ils atteignent une production annuelle moyenne attendue d'au moins 20 GW/h. 3 Les éoliennes et les parcs éoliens existants revêtent un intérêt national si leur agrandissement ou leur rénovation permet d'atteindre une production moyenne attendue d'au moins 20 GW/h par an." Déjà avant l'entrée en vigueur de la nouvelle LEne, la législation fédérale prônait une utilisation accrue des énergies renouvelables (cf. ATF 132 II 408 consid. 4.5.1, relatif au parc éolien du Crêt-Meuron [NE] – cet arrêt cite notamment des articles de l'ancienne loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'énergie et il se réfère au programme "SuisseEnergie", lancé en janvier 2001 et prévoyant une augmentation de la part des autres énergies renouvelables, à distinguer de la production hydroélectrique, dans la production de courant électrique et de chaleur).

bb) Afin d'assurer une certaine coordination dans ce domaine, le Conseil fédéral a adopté le 28 juin 2017 la "Conception énergie éolienne – Base pour la prise en compte des intérêts de la Confédération lors de la planification d'installations éoliennes". Cette Conception énergie éolienne de 2017 remplaçait le "Concept d'énergie éolienne pour la Suisse – Bases pour la localisation des parcs éoliens", élaboré en 2004 par l'OFEN, l'OFEFP et l'ARE. Ce premier concept, de caractère purement informatif, identifiait 110 sites potentiels de parcs éoliens. Contrairement à d'autres projets éoliens en cours de développement ou de procédure dans le canton de Vaud (Sainte-Croix, Sur Grati, col du Mollendruz), il ne mentionnait pas le site des Grands Plats de Bise et des Grands Plats de Vent. Comme évoqué ci-dessus (cf. lettre X), en cours de procédure, la Conception énergie éolienne de 2017 a été remplacée par la Conception énergie éolienne du 25 septembre 2020, qui constitue une mise à jour de la précédente. La Conception fédérale est un instrument de planification défini à l'art. 13 LAT. C'est un ensemble ou un système d'objectifs et de mesures qui tend à la coordination de tâches sectorielles et qui crée les conditions-cadres pour l'exécution des tâches fédérales (cf. Eloi Jeannerat/Lukas Bühlmann, Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, Zurich 2019, n. 20-21 ad art. 13 LAT). La Conception énergie éolienne n'est donc pas une planification fédérale des parcs éoliens, à l'instar de celle qui est arrêtée dans les plans directeurs cantonaux. Elle énonce divers objectifs, principes et mesures, notamment pour la prise en compte des intérêts de la Confédération, et elle comporte une carte de la vitesse moyenne du vent (données provenant de l'Atlas des vents de la Suisse, publiée en mai 2016), une carte de base de la Confédération concernant les principales zones à potentiel éolien et une carte indicative des intérêts de la Confédération lors de la planification d'installations éoliennes. Selon la "Conception énergie éolienne 2020" du Conseil fédéral, la production d'électricité issue de l'énergie éolienne doit atteindre 4,3 TWh par an d'ici 2050. La Confédération a arrêté les prévisions de production attendue de chaque canton en

fonction du potentiel qu'il présente. Les cantons doivent mettre en œuvre ces objectifs par le biais de la planification de projets dans leur plan directeur (p. 27). La production la plus élevée est attendue dans les cantons de Berne et de Vaud (fourchette 570-1'170 GWh/a – p. 27 de la Conception énergie éolienne 2020). On relèvera encore que ce document mentionne en particulier que dans les secteurs définis comme des "zones sous réserve de coordination", il est possible que des intérêts de la Confédération aillent à l'encontre de l'exploitation de l'énergie éolienne, laquelle est pourtant, elle aussi, un intérêt de la Confédération au titre de la Stratégie énergétique 2050. Dans certaines circonstances, il est toutefois possible de parvenir à une conciliation avec les intérêts fédéraux, raison pour laquelle l'inscription de ces secteurs dans le cadre d'une adaptation du plan directeur relative aux projets d'exploitation éolienne est envisageable (p. 35). La Conception éolienne 2020 retient également que les conflits d'intérêts entre les sites destinés à accueillir des installations éoliennes et les autres intérêts fédéraux sont évalués de concert avec les offices fédéraux concernés (p. 23). cc) Dans la législation cantonale, la loi du 16 mai 2006 sur l'énergie (LVLEne; BLV 730.01) prévoit, à l'art. 17 al. 1, que l'Etat et les communes encouragent la production des énergies ayant recours aux agents indigènes et renouvelables. Par une novelle du 29 octobre 2013, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014, le Grand Conseil a adopté un nouvel art. 16a LVLEne, ainsi libellé: " Art. 16a Territoire et énergie 1 L'Etat et les communes mènent une réflexion de planification énergétique territoriale au sens de l'article 3. 2 Le Conseil d'Etat veille à la coordination des questions énergétiques dans la démarche d'aménagement du territoire en adoptant des directives internes; celles-ci visent à doter les services concernés de procédures favorisant la réalisation de projets qui valorisent les énergies renouvelables locales et l'efficacité énergétique. 3 Les installations permettant la production d'énergie renouvelable et leur développement revêtent un intérêt prépondérant." Cette loi ne contient pas de dispositions spécifiques sur l'énergie éolienne, sinon qu'elle prévoit que le service en charge de l'énergie (la DGE) établit et tient à jour un cadastre public des sites adaptés à l'énergie éolienne (art. 20 al. 1 LVLEne). dd) Au niveau cantonal, le Conseil d'Etat a adopté le 19 juin 2019 la Conception cantonale de l'énergie. On y lit en pages 18 et 19 que le programme de législature 2017-2022 prévoit de faire passer la production d'énergie locale et renouvelable à 17% en 2022, 35% en 2035 et 50% en 2050. Le chiffre 4.5.2 de ce document est consacré à l'énergie éolienne. Il a la teneur suivante: "Le canton de Vaud présente le potentiel éolien le plus important au niveau Suisse; une production vaudoise de 570 à 1'170 GWh el /an est estimée par la Confédération. Avec un objectif national fixé à 4'300 GWh el /an, cela représente 13 à 27% de la production éolienne suisse. 19 parcs sont inscrits dans le plan directeur cantonal (PDCn) totalisant 151 machines et une production énergétique potentielle d'environ 1'100 GWh el /an correspondant à environ 25% de la consommation actuelle d'électricité du canton. En complément au photovoltaïque, l'éolien est produit majoritairement pendant le mois d'hiver apportant ainsi une précieuse contribution à la sécurité d'approvisionnement. Par rapport au photovoltaïque, l'éolien est principalement injecté au niveau du réseau à moyenne tension, ce qui pose moins de défis en terme de stabilité du réseau. En 2017, bien qu'aucune machine n'ait été construite, environ la moitié des parcs étaient en phase finale de leurs développements ou en procédures d'oppositions/recours. Le développement de ces projets territoriaux nécessite de longues et complexes études d'impacts sur l'environnement et la prise en compte des voies d'oppositions et de recours dans le cadre de la procédure de planification. La coordination rapprochée avec les instances fédérales (DDPS, OFAC, OFEV, OFEN, etc...) est importante et doit être poursuivie dans ce domaine tout

particulièrement, la participation de la population est fondamentale." (pièce 121, p. 27). b) aa) L'aménagement du territoire vise à assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire (art. 1^{er} LAT). Pour garantir une gestion cohérente de l'espace dans sa globalité, le système suisse est organisé selon une construction pyramidale ("Stufenbau") dans laquelle chacun des éléments (en particulier le plan directeur [art. 6 ss LAT], le plan d'affectation et l'autorisation de construire) remplit une fonction spécifique. Les plans directeurs des cantons (art. 6 à 12 LAT) indiquent les moyens de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire (art. 8 LAT). Les plans d'affectation (art. 14 ss LAT) règlent le mode d'utilisation du sol (art. 14 al. 1 LAT); ils devront donc concorder avec les plans directeurs (art. 2 al. 1 et 9 al. 1 LAT). Quant à la procédure d'autorisation de construire, elle a pour fonction de contrôler la conformité des projets aux normes de la zone concernée; elle concrétise le plan d'affectation de cas en cas. Les plans directeurs et les plans d'affectation se complètent: les premiers permettent de mettre en évidence les interdépendances en temps utile et dans toute leur ampleur; ils doivent montrer comment il faut faire concorder les activités qui influent sur l'organisation du territoire, au niveau national, régional et cantonal. Les seconds règlent le mode d'utilisation de chaque parcelle, de façon contraignante pour les propriétaires (ATF 137 II 254 consid. 3.1 et les références). S'agissant du plan directeur cantonal, son contenu minimal résulte de l'art. 8 al. 1 LAT et comprend les indications sur: le cours que doit suivre l'aménagement du territoire (let. a), la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, afin d'atteindre le développement souhaité (let. b), ainsi qu'une liste des priorités et les moyens à mettre en œuvre (let. c). A cet égard, l'art. 5 al. 1 OAT, intitulé "Contenu et structure", dispose que le plan directeur présente le développement spatial souhaité ainsi que, dans la mesure où ils ont une influence sensible en la matière, les résultats des études d'aménagement cantonales et de la collaboration du canton avec la Confédération, les cantons voisins et les régions limitrophes des pays voisins; il détermine l'orientation future de la planification et de la collaboration entre autorités, en précisant notamment les exigences à respecter lors de l'affectation du sol et de la coordination des différents domaines sectoriels; il en définit les étapes nécessaires. La planification directrice se définit en définitive comme un plan de gestion continu du territoire, avec pour objet la coordination globale de toutes les activités à incidence spatiale (ATF 146 I 36 consid. 2.3; 143 II 276 consid. 4.1; arrêt TF 1C_32/2020 du 29 décembre 2020 consid. 2.1). bb) Depuis le 1^{er} mai 2014, l'art. 8 al. 2 LAT précise que les projets qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent avoir été prévus dans le plan directeur. La notion d'incidences importantes au sens de cette disposition comprend " en particulier l'occupation de vastes surfaces, une influence significative sur la structure des affectations et de l'approvisionnement du canton, de gros flux de trafic ou des atteintes élevées à l'environnement ou au paysage. Typiquement, de tels projets sont en général aussi fortement tributaires d'une collaboration et d'une coordination au niveau cantonal et avec les cantons voisins ou la Confédération. " (FF 2010 977; ég. arrêt TF 1C_356/2019 du 4 novembre 2020 destiné à la publication [ci-après: arrêt Grimsel] consid. 3.1). En d'autres termes, on est en présence d'incidences importantes au sens de l'art. 8 al. 2 LAT lorsqu'en raison des effets considérables du projet, il apparaît nécessaire de procéder, au préalable, à une pesée des intérêts complète que seul le processus de planification directrice permet d'assurer (cf. ATF 140 II 262; Pierre Tschannen, Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, Zurich 2019, n. 24 ad art. 8 LAT). L'art. 8 al. 2 LAT a en réalité codifié une obligation qui résultait

auparavant de la jurisprudence. Le Tribunal fédéral avait en effet déjà jugé que les plans directeurs qui ne disent rien au sujet des grands projets à incidence spatiale prévisibles sont lacunaires. Ils peuvent aussi avoir des répercussions sur l'élaboration ultérieure des plans d'affectation, en particulier lorsque les projets prévus ne sont pas localisés sur la carte. (ATF 137 II 254 consid. 3.3; arrêt TF 1C_356/2019 précité consid. 3.1). Ainsi, les grands projets à incidence spatiale devaient, avant le 1^{er} mai 2014 déjà, faire l'objet d'un examen global et complet qui ne pouvait être garanti que par un processus d'élaboration du plan directeur (ATF 137 II 254 consid. 3; v. ég. 140 II 262 consid. 2.3.2). Il en résulte que le plan directeur est en principe réservé "lorsqu'il s'agit de projets qui ne peuvent s'insérer dans la planification que s'ils passent par l'échelon du plan directeur" (ATF 119 Ia 362 consid. 4a). Une telle réserve devrait avant tout concerner la délimitation de territoires pour des affectations qui dépassent le simple cadre local, comme pour des centres commerciaux et des installations de loisirs, des territoires à protéger, des gravières ou des décharges, et également, comme le précise désormais l'art. 8 b LAT, les installations de production d'énergies renouvelables telles que les éoliennes (arrêts précités TF 1C_356/2019 consid. 3.2 et 1C_32/2020 consid. 2.1). S'agissant spécifiquement des parcs éoliens, la jurisprudence a toujours retenu qu'ils constituaient des projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement et devaient donc faire l'objet d'une planification dans le plan directeur cantonal (arrêt TF 1C_346/2014 du 26 octobre 2016 consid. 2 [ci-après: "arrêt Schwyberg"]; arrêt CDAP AC.2013.0263 précité consid. 2a; ATF 137 II 254 consid. 3.3 et références citées). En définitive, l'art. 8 al. 2 LAT réserve, de manière générale, un ancrage dans le plan directeur cantonal pour tout projet qui a des incidences importantes sur le territoire et l'environnement (cf. Tschannen, op. cit., n. 28 i.f. et 47 ad art. 2 LAT). cc) Depuis le 1^{er} janvier 2018, l'art. 8 b LAT impose de traiter de l'utilisation des énergies renouvelables dans le plan directeur, en tout cas pour les "technologies dont l'importance dépasse l'échelle régionale" (FF 2013 6924). Il s'agit d'une reprise de l'obligation figurant à l'art. 10 al. 1 LEne (cf. Tschannen, n. 1 ad art. 8b LAT), qui dispose que le plan directeur doit en particulier désigner les zones "qui se prêtent à l'exploitation de l'énergie [...] éolienne". On relèvera ici que ces dispositions étaient déjà en vigueur au moment où la DGE a "validé" les premières décisions concernant Eoljoux, en autorisant le défrichement par décision du 31 juillet 2018. Dans l'arrêt Grimsel, le Tribunal fédéral a constaté que les avis divergeaient quant à savoir si et, dans l'affirmative, dans quelle mesure l'art. 8 b LAT étend la règle de la "réserve du plan directeur" ("Richtplanvorbehalt") de l'art. 8 al. 2 LAT. Il a cependant laissé la question ouverte dans la mesure où le projet en cause (rehaussement d'un barrage hydroélectrique), d'importance nationale (art. 12 LEne) et de grande ampleur, devait être prévu dans le plan directeur cantonal, quelle que soit la portée de l'art. 8 b LAT (arrêt TF 1C_356/2019 du 4 novembre 2020 consid. 3.2; cf. consid. 2b/ff ci-dessous). Plus récemment encore, le Tribunal fédéral a rappelé que le plan directeur est en principe réservé lorsqu'il est question de projets qui ne peuvent s'insérer dans la planification que s'ils passent par l'échelon du plan directeur, soit avant tout lors de la délimitation de territoires pour des affectations qui dépassent le simple cadre local soit, " comme le précise désormais l'art. 8 b LAT, les installations de production d'énergies renouvelables telles que les éoliennes ". Sans circonscrire la portée de cette dernière disposition, le Tribunal fédéral a confirmé que le choix des autorités cantonales jurassiennes de modifier le plan directeur cantonal en vue de la réalisation de trois parcs éoliens supplémentaires, comprenant au minimum cinq éoliennes de plus de 30 m de hauteur, n'était pas critiquable. Ces parcs requerraient en effet une coordination entre

autorités et auraient des conséquences durables sur le développement territorial. Déployée sur le long terme, l'activité nécessiterait de surcroît des études approfondies quant à ses effets notamment sur le paysage, les sites, la faune, ainsi qu'une évaluation des nuisances. Mobilisant d'importants moyens financiers, ces projets seraient enfin susceptibles de susciter une opposition de la part de la population. Dans ces conditions, le choix des sites relevait bien de la planification directrice cantonale (arrêt TF 1C_32/2020 précité consid. 2.2). dd) Selon le Tribunal fédéral, lorsque la planification directrice est réservée, soit en présence de projets qui "doivent avoir été prévus dans le plan directeur" en application de l'art. 8 al. 2 LAT ou d'autres dispositions, il est nécessaire qu'ils soient inscrits en "coordination réglée" dans ledit plan, conformément à l'art. 5 al. 2 let. a OAT (arrêt TF 1C_356/2019 précité consid. 3.3). Cette exigence avait du reste déjà été posée à l'occasion de l'arrêt Schwyberg, qui avait retenu que la localisation du parc éolien litigieux devait, eu égard à ses effets importants sur le territoire et l'environnement, être définie dans le plan directeur cantonal et au bénéfice d'une coordination réglée, laquelle faisait précisément défaut (arrêt TF 1C_346/2014 précité consid. 2.8). aaa) A ce stade, il convient de rappeler que pour structurer le plan directeur cantonal, l'art. 5 al. 2 OAT impose aux cantons d'indiquer l'état des projets en recourant, pour chacun d'eux, à l'une des trois catégories mentionnées: "coordination réglée" (let. a), "coordination en cours" (let. b) ou "informations préalables" (let. c) (ATF 146 I 36 consid. 2.4). Ces trois catégories reflètent le stade de coordination du projet concerné et le fait qu'il s'agit d'un processus évolutif, ce qui n'a toutefois pas d'effet sur la force obligatoire de cette planification qui demeure identique dans les trois cas (cf. Tschannen, op. cit. , n. 28 ss ad art. 8). La mention "informations préalables" fait état des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire qui peuvent avoir des répercussions importantes sur l'utilisation du sol mais ne sont pas définies de manière suffisamment précise pour qu'une concertation puisse avoir lieu (al. 5 al. 2 let. c OAT). La "coordination en cours" désigne "les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire qui ne sont pas encore coordonnées et les dispositions qu'il convient de prendre pour parvenir à le faire en temps utile" (art. 5 al. 2 let. b OAT). Ce terme se rapporte aux projets pour lesquels la coordination a commencé, sans avoir pour autant abouti à une solution concrète. Les indications correspondantes doivent montrer que tout n'est pas encore défini et définitif, sans quoi elles relèveraient de la coordination réglée. Les indications relevant de la coordination en cours octroient en quelque sorte aux autorités concernées un mandat en matière de procédure: elles précisent ce que les différents organismes chargés de tâches d'aménagement doivent entreprendre pour que le projet en question puisse atteindre en temps utile le stade où il sera possible de statuer à son sujet (cf. Tschannen, op. cit. , n. 32 et 33 ad art. 8 LAT). La qualification de "coordination réglée" est enfin utilisée lorsque le plan directeur montre "comment les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire sont coordonnées" (art. 5 al. 2 let. a OAT). La coordination réglée concerne les projets qui ont – toujours du point de vue des autorités dont les activités ont des effets sur l'organisation du territoire – fait l'objet d'un processus de coordination complet. L'étendue et le degré de détail des mesures de coordination nécessaires peuvent varier en fonction du type de projet concerné, mais doivent à tout le moins rendre la faisabilité juridique du projet plausible (cf. Tschannen, op. cit. , n. 25 et 30 ad art. 8). De tels projets sont désormais 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. Le plan directeur n'a plus qu'à définir les étapes nécessaires pour engager les procédures législatives ou administratives requises et pour aboutir à une décision

juridiquement contraignante. Les indications relevant de la coordination réglée octroient en quelque sorte aux autorités concernées un mandat quant au fond: elles définissent les contributions concrètes que sont appelés à fournir, en matière de planification, les différents organismes chargés de tâches d'aménagement (cf. Tschannen, op. cit. , n. 30 s. ad art. 8). En matière de parc éolien, le Tribunal fédéral a déjà jugé que la désignation d'un site d'implantation au titre de la "coordination réglée" présuppose que l'autorité de planification ait procédé à une pesée globale des intérêts en présence et qu'elle ait examiné les potentiels sites d'implantation alternatifs. Il ne suffit pas, pour qu'il y ait coordination réglée, que le plan directeur cite les critères à prendre en compte lors de la pesée des intérêts. Il faut encore que le plan directeur montre quels critères ont été appliqués lors du choix du site, et dans quelle mesure le site retenu remplit ces critères (arrêt TF 1C_346/2014 précité consid. 2.8). bbb) Du point de vue procédural et dans la mesure où il s'agit d'un processus, l'état de la coordination d'un projet dans le plan directeur cantonal est appelé à évoluer. De manière générale, le traitement matériel d'un objet ne peut se poursuivre qu'après que le plan directeur cantonal a été formellement adopté par l'autorité cantonale compétente et approuvé par la Confédération dans la mesure où il est conforme à la loi et tient compte de manière adéquate des tâches de la Confédération et des cantons voisins dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire (art. 11 al. 1 OAT). Si le plan directeur ne remplit pas ces exigences, le Conseil fédéral ne l'approuve qu'avec les réserves qui s'imposent. Ce n'est qu'une fois qu'il a été approuvé par le Conseil fédéral que le plan directeur acquiert force obligatoire pour les autorités extérieures au canton (art. 11 al. 2 LAT). Lorsque le plan subit des modifications, ces dernières constituent soit de simples mises à jour du plan (concrétisations du contenu du plan dans les limites tracées par ce dernier et donc non juridiquement déterminantes) pour lesquelles une information de l'ARE est suffisante (art. 11 al. 3 OAT), soit des adaptations (modifications au niveau matériel d'éléments obligatoires du plan ou de la stratégie directrice) qui nécessitent une approbation des autorités fédérales (art. 11 al. 1 et 2 OAT). Les adaptations qui suscitent des oppositions requièrent l'approbation du Conseil fédéral (voir art. 11 al. 1 OAT), celles qui n'en suscitent aucune, l'approbation du DETEC (art. 11 al. 2 OAT). Lorsqu'un grand projet passe au stade de la coordination réglée, certaines des questions qui se posaient encore au stade de la coordination en cours sont en général clarifiées. Un tel passage doit être traité comme une adaptation du plan (modification de la fiche ou de la mesure du PDCn) – qui nécessite une approbation de la Confédération –, à moins qu'il consiste uniquement à contrôler des étapes du processus qui ont été clairement déterminées dans le cadre de la coordination en cours (ATF 146 I 36 consid 2.4; ég. Rapport EspaceSuisse, Le traitement des grands projets dans les plans directeurs cantonaux au sens de l'art. 8 alinéa 2 LAT, Berne, 21 décembre 2020, p. 41). Dans ce dernier cas, il s'agira d'une mise à jour. Pour sa part, le Tribunal fédéral a relevé dans l'arrêt Grimsel que la mise à jour d'un élément en "coordination en cours" ne saurait suffire pour passer au stade de la "coordination réglée", si des intérêts de protection et d'utilisation d'importance nationale s'opposent, parce que les conflits survenant entre des intérêts relevant de la Confédération doivent être appréciés en concertation avec les services fédéraux concernés (arrêt 1C_356/2019 précité consid. 3.4). ee) L'obligation, pour un projet, d'être prévu dans le plan directeur cantonal ("réserve du plan directeur", cf. consid. 2b/bb ci-dessus) implique, pour les motifs déjà exposés, qu'il soit inscrit en "coordination réglée" (cf. consid. 2b/dd ci-dessus). Si tel est le cas, les autorités concernées peuvent alors passer à sa réalisation, conformément aux indications de la planification directrice (arrêt CDAP AC.2016.0103, AC.2016.0105, AC.2016.0106 du 31 octobre 2019 consid. 3b). En

revanche, la conséquence ou la "sanction" de l'absence de "coordination réglée" pour un tel projet – quelle qu'en soit en réalité la source: absence de démarches des autorités cantonales ou refus d'approbation des autorités fédérales – est l'impossibilité d'engager les procédures de planification et d'autorisation y afférentes (cf. Tschannen, op. cit. , n. 3 ad art. 8 b LA) puisque, comme déjà mentionné, les plans directeurs qui ne traitent pas des grands projets sont lacunaires. Ainsi, édicter des plans d'affectation spécifiques à ces projets sans que ceux-ci n'aient été ancrés dans le plan directeur contreviendrait à l'obligation d'aménager le territoire résultant de l'art. 2 LAT (organisation pyramidale de l'aménagement du territoire ou "Stufenbau) (cf. ATF 137 II 254 consid. 3.3 et références citées; arrêt Schwyberg consid. 2; arrêt CDAP AC.2013.0263 précité consid. 2a; Tschannen, op. cit. , n. 28 in fine et n. 47 ad art. 2). La jurisprudence en vertu de laquelle il est possible, à certaines conditions, de déroger au plan directeur, ne s'applique au demeurant pas aux projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement (cf. Tschannen, op. cit. , n. 25 ad art. 8 LAT et 30 ad art. 9 LAT). ff) A l'occasion de deux affaires distinctes, déjà évoquées ci-dessus, le Tribunal fédéral a appliqué les principes qui précèdent. Dans le cas du parc éolien du Schwyberg – arrêt TF 1C_346/2014 précité, intervenu avant l'entrée en vigueur de la nouvelle LEné et de l'art. 8 b LAT le 1^{er} janvier 2018 –, le Tribunal fédéral a examiné le plan directeur fribourgeois. Il a considéré que si le canton de Fribourg avait identifié les intérêts touchés et arrêté des critères de sélection, il n'avait pas démontré, de façon motivée et transparente, que le site du Schwyberg répondait à ces critères, négligeant ainsi la dernière étape de la pesée des intérêts. Au moment du jugement, le parc éolien du Schwyberg disposait certes d'une base dans le plan directeur du canton de Fribourg. Le Tribunal fédéral a toutefois estimé que cette base était insuffisante, car elle ne remplissait pas l'exigence voulant que le projet fasse l'objet d'une coordination réglée au sens de l'article 5 al. 2 let. a OAT (arrêt TF 1C_346/2014 précité consid. 2.5). Dans le cadre de sa planification directrice, le canton avait examiné différents sites d'implantation alternatifs et défini les critères à prendre en compte dans le choix d'un emplacement. Le plan ne précisait toutefois pas dans quelle mesure le site retenu sur le Schwyberg répondait à ces critères. L'ARE avait déjà signalé cette lacune au canton dans le cadre de l'examen préalable de la fiche de coordination consacrée à l'énergie, mais celui-ci n'y avait pas remédié. En outre, le plan directeur n'indiquait pas si le canton de Fribourg avait collaboré avec celui de Berne lors du choix du site. Or, le parc naturel régional du Gantrisch, qui serait touché par le projet de parc éolien, s'étendait en majeure partie sur territoire bernois. Les juges du Tribunal fédéral en ont conclu qu'on ne pouvait dès lors affirmer que le choix du site reposait sur une coordination probante des activités à incidences spatiales. Le site du Schwyberg ne pouvait dès lors pas être classé dans la catégorie de ceux en "coordination réglée" au sens de l'article 5 al. 2 let. a OAT, raison pour laquelle la base dont le grand projet en question disposait dans le plan directeur ne pouvait être qualifiée de suffisante (arrêt TF 1C_346/2014 précité consid. 2.8). Dans l'arrêt Grimsel (arrêt TF 1C_356/2019 précité), le Tribunal fédéral s'est récemment prononcé s'agissant d'une installation de production d'énergie renouvelable (rehaussement du barrage) située notamment à l'intérieur du périmètre de l'objet IFP n o 1507 "Berner Hochalpen und Aletsch-Bietschhorn-Gebiet (nördlicher Teil)". Après avoir rappelé sa jurisprudence s'agissant des projets ayant des incidences importantes sur le territoire, qui doivent avoir été prévus dans le plan directeur, en particulier l'arrêt Schwyberg (consid. 3.1), le Tribunal fédéral s'est posé la question de savoir si et dans l'affirmative dans quelle mesure l'art. 8 b LAT étend la règle de la "réserve du plan directeur" ("Richtplanvorbehalt") de l'art. 8 al. 2 LAT (consid. 3.2). Il a cependant laissé la

question ouverte après avoir constaté que l'installation litigieuse devait quoi qu'il en soit être prévu dans le plan directeur vu son incidence sur le territoire et son intérêt national au sens de l'art. 12 L'Ene et 8 al. 2 LAT (consid. 3.1 et 3.2). Or, le Tribunal fédéral rappelle que pour être tenue pour "prévue dans le plan directeur", au sens de l'art. 8 al. 2 LAT, une installation doit être approuvée "en coordination réglée", au sens de l'art. 5 al. 2 let. a OAT. Le plan directeur doit montrer comment des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire sont coordonnées et, à cette fin, il doit contenir des indications relatives à l'implantation et à l'ampleur de chaque grand projet qui reposent sur une pesée d'intérêts complète et conforme au niveau de planification. Si une EIE n'intervient que dans le cadre de la procédure du plan d'affectation, des explications approfondies doivent être fournies au niveau du plan directeur pour permettre, d'une part, d'exclure les sites sur lesquels des projets ne devraient pas être poursuivis en raison de graves conflits avec l'environnement et, d'autre part, de sélectionner parmi les sites restants celui ou ceux qui s'y prêtent le mieux. (consid. 3.3). La mention "coordination en cours" de l'art. 5 al. 2 let. b OAT – attribuée dans le plan directeur bernois au projet litigieux – s'attache aux activités ayant des effets sur l'organisation du territoire qui ne sont pas encore coordonnées et les dispositions qu'il convient de prendre pour parvenir à le faire en temps utile. Cette mention concerne donc les projets pour lesquels la coordination a commencé, sans avoir pour autant abouti à une solution concrète (consid. 3.4). En l'occurrence, le Tribunal fédéral a relevé que le projet d'élévation de barrage ne bénéficiait pas de la mention "coordination réglée" dans le plan directeur cantonal bernois car il manquait en particulier une discussion sur l'intérêt public contradictoire de protection de la nature et du paysage. Un transfert complet de la pesée des intérêts vers la procédure qui suit l'intégration au plan directeur (en l'occurrence une procédure de concession ou celle d'autorisation qui lui était coordonnée) aurait été contraire à la "raumplanerische Stufenfolge" (étapes successives de planification, partant de la planification directrice) (consid. 3.4). En outre, selon la législation bernoise, la décision de concession était de la compétence du Grand Conseil, alors que la décision d'adopter le plan directeur relevait de celle du Conseil-exécutif, le plan devant encore être approuvée par le Conseil fédéral (art. 11 LAT). Si le passage de l'indication coordination en cours (Zwischenergebnis) à celle de coordination réglée (Festsetzungsergebnis) est possible sans nouvelle approbation du Conseil fédéral, tel n'est pas le cas si, comme dans l'affaire qui lui était soumise, des intérêts fédéraux s'opposent, puisque cela implique qu'ils soient évalués de concert avec les offices fédéraux concernés (consid. 3.4). S'y ajoutait encore une absence de coordination avec la construction de la centrale hydroélectrique au Trift, non loin du Grimsel, dont le stade mentionné dans le plan directeur était "informations préalables" au sens de l'art. 5 al. 1 let. c OAT au plan directeur (consid. 3.5). gg) En somme, pour être considérés comme expressément prévus dans le plan directeur, les projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement doivent y figurer comme faisant l'objet d'une coordination réglée, sans quoi les procédures de planification et d'autorisations y afférentes ne sauraient être engagées (cf. aussi, Tschannen, op. cit. , n. 25 ad art. 8 LAT). Cela présuppose que des indications fondées soient fournies concernant l'emplacement et l'ampleur des installations – indications qui doivent reposer sur une pesée d'intérêts globale, motivée et, partant, transparente, effectuée au niveau adéquat (arrêt TF 1C_356/2019 précité consid. 3.3). Il faut, en d'autres termes, que la coordination spatiale au niveau du plan directeur ait atteint le stade où les procédures de planification et d'autorisation ayant force obligatoire pour tout un chacun peuvent être engagées. L'ampleur et le degré de précision des mesures de coordination nécessaires pourront varier en fonction

de la nature des projets, mais elles devront au minimum en rendre plausible la faisabilité juridique (cf. Tschannen, op. cit. , n. 25 ad art. 8). De fait, et s'agissant du Grimsel, le Tribunal fédéral a retenu qu'il contreviendrait à l'ordre séquentiel des décisions d'aménagement de reporter intégralement la pesée des intérêts en présence à une éventuelle procédure de concession. hh) aaa) Dans le canton de Vaud, déjà avant que le droit fédéral n'impose expressément aux cantons de désigner dans leur plan directeur les zones se prêtant à l'utilisation d'énergies renouvelables, des mesures de planification relatives aux parcs éoliens ont été inscrites dans le PDCn 2008, dans la fiche F51 définissant la stratégie cantonale pour l'énergie éolienne. En 2008, cette fiche établissait déjà une liste des "Sites possibles pour l'implantation de parcs éoliens" aux côtés des "Parcs éoliens en cours de procédure". La stratégie cantonale pour l'énergie éolienne définie dans la fiche précitée a été mise en œuvre à partir de l'automne 2010. Elle a donné lieu à une planification négative (détermination de zones d'exclusion) et positive (détermination de sites pour les parcs éoliens). Cette dernière est le résultat d'un appel d'offres lancé auprès des promoteurs en 2011 dans le cadre duquel 37 projets ont été communiqués à l'administration cantonale puis soumis à une analyse multicritères par le COPEOL, conformément à une directive cantonale du 20 avril 2011 (dont la version actuelle 3.3 date de juillet 2013; cf. infra, in fiche F51; son titre exact est "Directives cantonales pour l'installation d'éoliennes de hauteur totale supérieure à 30 mètres"). Ces critères étaient les suivants: potentiel énergétique; paysage; impact environnemental; interférence avec les radars; possibilité du raccordement au réseau; acceptation locale; localisation en relation avec les zones et secteurs d'exclusion définis dans la fiche F51; impact sur la patrimoine; état d'avancement du projet. Finalement, 19 projets ont été retenus (soit environ 150 éoliennes), dont quatre "sous conditions" et un "sous réserve" (sur ce point, cf. "Démarche de sélection des sites éoliens dans le canton de Vaud, notice explicative relative au projet de parc éolien Eoljoux, février 2019, pièce 116). On constate ainsi que, s'agissant des parcs éoliens, le Canton de Vaud a procédé à une planification positive dans le cadre du plan directeur cantonal, respectant par conséquent les exigences posées par la jurisprudence du Tribunal fédéral pour les grands projets à incidence spatiale. bbb) S'agissant du site Eoljoux, il résulte des pièces du dossier (notamment du document "Démarche de sélection des sites éoliens dans le Canton de Vaud, notice explicative relative au projet de parc éolien Eoljoux, février 2019, pièce 116 du dossier) qu'il n'était pas mentionné dans le PDCn 2008. Sur la base du résultat de l'analyse multicritères mise en œuvre par le COPEOL en 2011, le site a fait partie des 19 projets finalement retenus par le Conseil d'Etat. Le rapport de l'ARE du 20 octobre 2011 relatif à la 1 ère adaptation (disponible, à l'instar des décisions du DETEC et des rapports d'examen de l'ARE concernant le PDCn, à la page Internet: <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/strategie-et-planification/plans-directeurs-cantonaux/planification-directrice-du-canton-de-vaud.html>) indique que depuis le 10 mars 2010, il incombait aux autorités cantonales, d'entente avec les autorités fédérales, de solliciter une modification de l'IFP – dans lequel serait implanté le parc Eoljoux – sur la base d'un projet incluant des mesures de protection, de compensation et d'information, ce qu'elle n'avaient cependant pas effectué à la date du rapport. Le rapport souligne également l'avis négatif déjà exprimé à cette époque par la CFNP concernant le projet Eoljoux, en raison de la nécessaire modification du périmètre de l'IFP n o 1022. Dans son rapport, l'ARE a encore estimé que la mesure F51 nécessitait des ajustements et a demandé en particulier que les sites propices à l'implantation d'éoliennes soient définis de manière plus précise, suite à une pesée globale des intérêts. La 1 ère

adaptation a été approuvée par le DETEC le 14 juillet 2011 et le 3 novembre 2011. ccc) Dans la 2^{ème} adaptation du PDCn, le site Eoljoux figurait avec la mention "Coordination en cours – Sous réserve d'une décision du Conseil fédéral portant sur le périmètre IFP". La nouvelle fiche F51 a été mise en vigueur par le Conseil d'Etat le 15 juin 2012 (2^{ème} adaptation). Par ailleurs, dans le cadre de l'adaptation 2 bis – qui portait sur la seule mesure F51 complétée le 15 juin 2013 et qui n'a pas fait l'objet d'un examen préalable ni d'une demande d'approbation de la Confédération – la mention du parc Eoljoux est devenue la suivante: "Site intégré sous réserve d'une décision du Conseil fédéral portant sur le périmètre de l'IFP". Enfin, la 3^{ème} adaptation du PDCn, adoptée par le Grand Conseil le 25 mars 2014 (cf. art. 1 du décret du 25 mars 2014 portant adoption de la 3^{ème} adaptation du Plan directeur cantonal, BLV 701.412.3), a encore amendé la fiche F51 sans toutefois apporter de modification à la mention précitée relative au parc Eoljoux. Ces adaptations ont été approuvées dans leur ensemble par le DETEC le 30 novembre 2015, avec certaines réserves concernant quatre parcs éoliens (trois retenus sous conditions et le parc Eoljoux pour lequel l'approbation était formellement suspendue jusqu'à la décision du Conseil fédéral sur la modification de l'IFP; cf. rapport de l'ARE, notamment p. 26 ss ad mesure 51). L'ARE s'exprimait comme suit dans son rapport d'examen du 18 novembre 2015, qui a servi de base à la décision d'approbation du DETEC, s'agissant des ressources énergétiques et en particulier de l'énergie éolienne: "[...] La concrétisation des différentes stratégies énoncées dans la fiche devra se faire par la planification et la construction d'installations, dont certaines auront un impact important sur le territoire et l'environnement ou nécessiteront une coordination régionale voire cantonale. Dès lors, conformément à l'art. 8 al. 2 LAT, ces installations devraient être intégrées dans le PDCn Vaud en les décrivant (nécessité, justification de la localisation, conflits/coordination avec d'autres utilisations du sol, pondération des intérêts, etc.) et en localisant les territoires ou sites propices à la production d'énergie sur la carte(ou pour le moins en énonçant des critères précis de localisation). Il convient de plus de distinguer l'état de coordination des différentes stratégies de celui des installations concrètes. [p. 26] [...] Remarques spécifiques sur les parcs éoliens La documentation cantonale distingue trois catégories de parcs éoliens intégrés ou retenus dans le PDCn Vaud. Cette systématique est reprise dans le présent chapitre en formalisant un transfert de trois parcs de la première à la troisième catégorie. Hormis le site n o 19 Eoljoux, tous les sites sont approuvés en coordination réglée et peuvent faire l'objet des procédures de planification ultérieures à la planification directrice qui précèdent la réalisation effective des installations éoliennes. [p. 29] [...] · Parc éolien intégré sous réserve d'une modification par le Conseil fédéral portant sur le périmètre IFP Le site n o 19 Eoljoux a été approuvé dans le cadre de la 1^{ère} adaptation du PDCn Vaud en coordination en cours comme « Secteur d'investigation sous réserve d'une décision du Conseil fédéral sur le périmètre de l'IFP ». Le canton de Vaud a demandé officiellement en 2013 la modification du périmètre de l'objet 1022 IFP. La modification du périmètre d'un objet IFP constitue formellement une révision de l'OIFP (RS 451.11). Celle-ci s'effectue selon les modalités prévues par la loi fédérale sur la procédure de consultation (LCo; RS 172.061). Le canton doit transmettre à l'OFEV les informations nécessaires au rapport explicatif. Par conséquent, la Confédération suspend la procédure d'approbation de ce site et se prononcera à son sujet simultanément à la décision de modification par le Conseil fédéral. Le contenu du PDCn Vaud relatif au site n o 19 ne doit de ce fait pas être adapté avant la décision du Conseil fédéral. Lors de la planification ultérieure à la planification directrice, il conviendra de considérer les aires de répartition actuelles du Grand Tétraz en principe comme des territoires à exclure pour la

production d'énergie éolienne. [p. 30] [...] Mandats pour la suite de la planification [...] Le canton tiendra compte des aires de répartition actuelles du Grand Tétras dans le cadre de la procédure de planification d'affectation des installations de production d'énergie éolienne. Le canton s'assurera lors de la planification d'affectation des parcs éoliens que les objets ISOS sont pris en compte. [p. 31]" Dans sa décision du 30 novembre 2015, le DETEC s'est exprimé comme suit: " 1. Sur la base du rapport d'examen du 18 novembre 2015 de l'Office fédéral du développement territorial sont approuvés les éléments contenus dans les deuxième et troisième adaptations du plan directeur cantonal vaudois, avec les réserves selon points 2 à 7 ci-dessous. [...] 3. Mesure F51 – L'approbation du site n o 19 Eoljoux est suspendue jusqu'à la décision du Conseil fédéral sur la modification du périmètre 1022 de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale. [...]

E. 10

Dans le cadre du développement de son plan directeur cantonal, le canton est invité à revoir sa façon de traiter les projets concrets dans le dossier du plan directeur conformément à l'art. 8, al. 2 LAT et leur appliquer les catégories de coordination prévues à l'art. 5 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement territorial (OAT; RS 700.1).

E. 11

Dans le cadre de la planification ultérieure à la planification directrice et de la réalisation des différents parcs éoliens, le canton veillera à ce que soient intégrées et prises en compte les contraintes et conditions énoncées par les différents services fédéraux. [...]" ddd) Une 4^{ème} adaptation du PDCn a été mise en œuvre, principalement en vue d'intégrer les nouvelles exigences de la LAT entrées en vigueur le 1^{er} mai 2014, en particulier en matière d'urbanisation. La mesure F51 n'a en tant que telle pas été modifiée, mais deux sites éoliens ont été retirés de la carte de synthèse (Daillens/Oulens et Cronay) et deux autres ont été introduits (Restauroute-Bavois et Essertines-sur-Rolle). Cette 4^{ème} adaptation a été adoptée par le Grand Conseil le 20 juin 2017 puis approuvée par le Conseil fédéral le 31 janvier 2018. Il ressort du rapport d'examen de l'ARE du 16 janvier 2018, sur la base duquel le Conseil fédéral s'est prononcé, que les éléments du PDCn déjà approuvés auparavant ne sont pas remis en question (cf. rapport d'examen du 16 janvier 2018 relatif à la 4^{ème} adaptation du PDCn, p. 30 ss). Dans son rapport, l'ARE indique notamment: "4.22 F51 – Ressources énergétiques et consommation rationnelle de l'énergie La modification de la 4^e adaptation relative à la mesure F51 ne concerne que la carte de synthèse et la vignette insérée dans la mesure. Deux sites éoliens ont ainsi été abandonnés, les sites n o 7 Daillens/Oulens et n o 38 Cronay, alors que deux nouveaux sites sont introduits: n o 30 Restauroute - Bavois, en tant que « Parc éolien intégré dans la planification cantonale » et n o 4 Essertines-sur-Rolle, en tant que « Parc éolien retenu sous condition(s) ». En particulier, l'approbation du site n o 19 Eoljoux par la Confédération demeure suspendue, conformément à la décision d'approbation du DETEC du 30 novembre 2015 sur les 2^e et 3^e adaptations du PDCn Vaud. [p. 30]" L'adaptation 4 bis du PDCn, adoptée par le Conseil d'Etat le 30 janvier 2019 et approuvée par le DETEC le 20 décembre 2019, n'a pas concerné la fiche F51. eee) Dans sa teneur actuelle, la fiche F51 dédiée aux "Ressources énergétiques et consommation rationnelle de l'énergie" prévoit en particulier que "[l]e canton [...] promeut le recours aux énergies renouvelables et indigènes" et que "[l]es sites d'exploitation sont localisés de manière à optimiser la production énergétique tout en minimisant l'impact sur l'homme, l'environnement et le paysage", le PDCn décrit dans les termes suivants la "[s]tratégie cantonale pour l'énergie éolienne" (fiche F51): "La stratégie

cantonale prévoit le développement des éoliennes aux endroits les plus propices en évitant leur dispersion sur le territoire. L'objectif de développement de l'énergie éolienne, d'au moins 500 à 1'000 GWh par an, soit de

E. 12

à 25% de la consommation d'électricité 2008 du canton (ou 2,5 à 5% de la consommation finale d'énergie 2008), doit être atteint en préservant les sites protégés au niveau national et international et sur la base de principes d'implantation permettant d'optimiser la production électrique tout en minimisant l'impact sur l'homme, la nature et le paysage. La concentration sur un nombre restreint de sites propices est indispensable pour atténuer le mitage du territoire, éviter la banalisation du paysage et réduire les impacts des installations nécessaires à la construction et à l'exploitation. La procédure définie pour l'implantation d'éoliennes distingue les cas suivants: - Les parcs éoliens et éoliennes isolées dont la hauteur totale (somme de la hauteur du mât et du rayon du rotor) est supérieure ou égale à 30 mètres font l'objet d'une planification cantonale dans le Plan directeur cantonal (voir ci-dessous); - Les éoliennes isolées dont la hauteur totale est inférieure à 30 mètres font l'objet d'une directive du département en charge de l'aménagement du territoire validée par le Conseil d'Etat sur la base de la planification définie dans le Plan directeur cantonal. Les parcs éoliens de machines dont la hauteur totale est inférieure à 30 mètres ne sont pas admis. Parcs éoliens et éoliennes isolées dont la hauteur totale est supérieure ou égale à 30 mètres A l'échelle régionale, le plan directeur cantonal définit des secteurs d'exclusion, au sein desquels les parcs éoliens ne peuvent prendre place. Ces secteurs accordent la priorité à d'autres stratégies cantonales, notamment d'urbanisation aux abords des centres cantonaux, de valorisation du paysage et du patrimoine naturel en ménageant d'une part des échappées sur les rives des grands lacs et en préservant d'autre part des éléments paysagers et naturels d'importance nationale. A l'échelle locale, le plan directeur cantonal définit des zones d'exclusion, soit les inventaires contraignants et d'alerte décrits par la mesure E11. A noter que l'Inventaire des monuments naturels et des sites (IMNS) n'est pas considéré comme justifiant systématiquement l'exclusion, de même que les zones de protection des eaux. Ces éléments peuvent impliquer la prise en compte de mesures particulières. Pour être intégrés dans la planification cantonale, les parcs doivent répondre à une procédure d'identification des sites conduite, à des dates données, par un Comité de pilotage interservice (COPEOL). La périodicité de cette démarche est dictée par le degré d'atteinte des cibles énergétiques cantonales et la réalisation effective ou non des projets déjà intégrés dans la planification. L'identification d'un site pour un projet d'éoliennes est le résultat d'une première évaluation basée sur une série de critères quantitatifs et qualitatifs, notamment énergétiques, environnementaux, paysagers et liés à la sécurité aérienne. Ces critères font l'objet d'une description détaillée dans la Directive cantonale pour l'installation d'éoliennes de hauteur totale supérieure à 30 mètres. Sur la base du dossier présenté, le COPEOL conduit une pesée des intérêts avec les services concernés. Il détermine si le projet est au bénéfice d'un potentiel de réalisation suffisant justifiant son intégration dans le plan directeur cantonal au titre de site potentiel d'implantation. Les parcs dont la compatibilité reste à vérifier avec les systèmes civils et militaires de communication, de navigation et de surveillance aérienne, ainsi qu'avec les radars météorologiques, sont indiqués dans la catégorie Site retenu sous condition(s). Les parcs dont la compatibilité reste à vérifier avec l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) sont indiqués dans la catégorie Site intégré sous réserve de coordination relative à l'IFP. Une fois cette étape franchie, une demande d'affectation du sol comme zone de production et de transport

d'énergie (selon l'art. 18 LAT et l'art. 50a LATC) peut être engagée et les études de détail poursuivies. Les exigences sur les critères à respecter et données à produire dans le cadre de cette deuxième étape figurent également dans la Directive cantonale susmentionnée." Ce texte est accompagné d'une carte du canton (carte de synthèse), où sont notamment figurés les sites éoliens intégrés à la planification cantonale, ainsi que des secteurs ou zones d'exclusion au sein desquels les parcs éoliens ne peuvent prendre place. Cette carte peut être consultée, à une autre échelle, sur le guichet cartographique cantonal (www.geo.vd.ch, "énergie", "cadastre des sites adaptés à l'énergie éolienne"). Le parc éolien Eoljoux figure sur la carte comme "site éolien intégré sous réserve de coordination relative à l'IFP". fff) En tant que planification positive, la mesure F51 du PDCn ne se limite pas à indiquer les zones favorables à l'exploitation de l'énergie éolienne puisqu'elle comporte une carte identifiant des sites précis en fonction d'une première évaluation basée notamment sur des critères énergétiques. Une telle planification, au niveau du PDCn, a été voulue par les autorités cantonales et également par les autorités fédérales chargées de l'aménagement du territoire, comme cela ressort du Rapport d'examen de l'ARE sur les 2^{ème} et 3^{ème} adaptations du PDCn. La procédure d'évaluation des projets de parc éolien, avec une analyse multicritères selon la directive cantonale et une sélection de 19 sites dont celui d'Eoljoux, a été validée lors de l'adoption puis de l'approbation de ces adaptations du PDCn, cette directive étant considérée comme une partie intégrante du dossier du plan directeur (cf. Rapport d'examen de 2015 de l'ARE, p. 27). Concrètement, c'est ainsi que les autorités compétentes ont appliqué les normes du droit fédéral exigeant que les sites des parcs éoliens soient désignés dans le plan directeur, ce qui est expressément prévu depuis le 1^{er} janvier 2018 par les art. 8 b LAT et 10 al. 1 LEn. Auparavant, cette exigence découlait depuis le 1^{er} mai 2014 de la règle générale 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", dont toutes les parties admettent que le parc Eoljoux litigieux fait partie), et même déjà auparavant de la jurisprudence du Tribunal fédéral (cf. ATF 137 II 254; arrêts TF 1C_356/2019 et 1C_346/2014 précité consid. 2.8). c) aa) En l'espèce, il n'y a pas de motif de remettre en cause le contenu du PDCn, ni le processus d'évaluation et de sélection des sites tels que rappelés ci-dessus. En revanche convient-il d'examiner s'il était loisible aux autorités cantonales et communales d'entamer les procédures de planification au sens des art. 14 ss. LAT et d'autorisation du parc Eoljoux. En l'occurrence, le projet Eoljoux consiste en la réalisation d'un parc éolien de sept éoliennes compris dans le périmètre de l'objet IFP n o 1022 et qui impliquera notamment des défrichements définitifs de 43'556 m² et temporaires de 6'905 m². Il s'agit enfin d'un projet qui dépasse le cadre local ou régional, mais revêt un intérêt national au sens de l'art. 12 LEn eu égard à la production énergétique attendue de 55 GWh/an (art. 9 al. 2 OEn). Il n'est pas contesté que ce projet aura des incidences importantes et durables sur le territoire et l'environnement, ce qui impose son intégration dans le PDCn (art. 8 al. 2 et art. 8 b LAT; art. 10 al. 1 LEn), conformément à la jurisprudence constante du Tribunal fédéral concernant les parcs éoliens. bb) aaa) Or, sur la base de la jurisprudence du Tribunal fédéral (cf. consid. 2b/dd ci-dessus), le respect de la réserve du plan directeur impose que le projet soit au bénéfice d'une "coordination réglée" au sens de l'art. 5 al. 2 let. a OAT. D'emblée, on relèvera que contrairement au mandat confié par l'ARE aux autorités cantonales dans son rapport d'examen du 18 novembre 2015 relatif aux 2^{ème} et 3^{ème} adaptations du PDCn, la fiche F51 – pourtant modifiée depuis lors – ne donne pas d'informations sur le stade de coordination des projets concrets et la coordination de chacun d'eux, singulièrement du parc Eoljoux. Cela étant, si le parc éolien

Eoljoux a été intégré à la planification cantonale suite à la procédure de sélection et à l'analyse multicritères du COPEOL, cette mesure n'a pas été approuvée sans réserve par les autorités fédérales, à l'inverse d'autres parcs éoliens sur le territoire cantonal et qui font l'objet d'une procédure d'affectation (Eoljorat Sud, Bel Coster, Mollendruz, Sur Grati et Sainte-Croix). Au contraire, il résulte du dossier que le projet Eoljoux n'a jamais atteint le stade de la "coordination réglée" mais qu'il demeure à ce jour au stade de la "coordination en cours" (art. 5 al. 2 let. b OAT). En effet, dans sa décision du 3 novembre 2011 concernant la 1^{ère} adaptation du PDCn, le DETEC a approuvé les secteurs d'investigation représentés en brun sur la carte de la fiche F51 "comme 'Coordination en cours' (au lieu de 'Coordination réglée' [telle que sollicitée par les autorités cantonales, cf. rapport d'examen du 20 octobre 2011 relatif à la 1^{ère} adaptation du PDCn, p. 11])." Dans sa décision du 30 novembre 2015 relative aux 2^{ème} et 3^{ème} adaptations du PDCn, le DETEC a cette fois expressément rappelé que le projet Eoljoux était au stade de la "coordination en cours" et a formellement "suspendu" la procédure y relative "jusqu'à la décision du Conseil fédéral sur la modification du périmètre 1022 de l'[IFP]" (suspension du reste rappelée à l'occasion de la 4^{ème} adaptation du PDCn; cf. rapport d'examen de l'ARE du 16 janvier 2018 relatif à la 4^{ème} adaptation, p. 30). Par la suite, le canton a abandonné le projet de modification de l'IFP et demandé à l'ARE de lever la suspension et d'approuver le site en coordination réglée, ce que l'ARE a refusé. Il est en outre désormais acquis que la modification de l'IFP est exclue, comme l'ont confirmé les représentants de l'OFEV lors de l'audience du 28 novembre 2019 (procès-verbal d'audience, p. 3). Il en résulte que la procédure relative au parc Eoljoux demeure, en l'état, au stade de la "coordination en cours", la procédure y relative étant de surcroît toujours formellement suspendue. Or, le passage au stade de la "coordination réglée" ne constitue pas une simple formalité, car le plan directeur a, en tant qu'instrument de coordination des projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement, un rôle primordial à jouer (arrêt TF 1C_356/2019 précité consid. 7). Cela vaut en particulier dans les cas où, comme en l'espèce, il existe un conflit entre des intérêts fédéraux, de sorte que le passage au stade de la "coordination réglée" implique une pesée des intérêts en concertation avec les services fédéraux concernés et, partant, une adaptation – et non une mise à jour – du PDCn, soumise à l'approbation des autorités fédérales (art. 11 LAT) (arrêt 1C_356/2019 précité consid. 3.4). Aussi longtemps que cette exigence n'est pas remplie, il n'est pas possible d'approuver un plan partiel d'affectation relatif au projet Eoljoux (cf. arrêts TF 1C_356/2019 précité consid. 3.4, 1C_5/2017 du 22 juin 2018 consid. 3.2 et 1C_346/2014 précité consid. 2.4). Sauf à violer la réserve du plan directeur, le DTE ne pouvait approuver le PPA Eoljoux le 23 mai 2016, puisque cette planification n'était pas conforme au PDCn, le projet n'ayant pas été approuvé en "coordination réglée" par le Conseil fédéral (art. 26 al. 2 LAT). bbb) A lui seul, ce constat justifie l'admission des recours, sans qu'il soit nécessaire pour le tribunal d'examiner si le projet pouvait ou devait être inscrit en "coordination réglée". Cela étant, il convient de souligner que contrairement à ce que soutient le DTE, le refus des autorités fédérales d'approuver le projet en "coordination réglée" ne repose pas sur un "avis sommaire négatif injustifié" de l'OFEV. D'une part, la question de l'inscription en "coordination réglée" dans le PDCn a fait l'objet d'un examen par les offices fédéraux concernés (via le Guichet unique Energie éolienne, qui est rattaché à l'OFEN). L'OFEN, l'ARE et l'OFEV sont arrivés à la conclusion que, en raison des atteintes à la population de Grand Tétras et après avoir pondéré les intérêts en présence, il convenait de renoncer à mettre le parc éolien Eoljoux en "coordination réglée". L'ARE a même recommandé au canton, par lettre du 29 septembre

2017, de renoncer à sa demande d'adaptation du plan directeur à cet égard, voire même de le supprimer du PDCn (pièce n o 9 OFEV), refus avalisé par l'OFEN le 3 octobre 2017 qui recommandait également la suppression du projet dans le plan directeur (pièce n o 10 OFEV). Pour sa part, l'OFEV s'est également prononcé négativement, le 12 octobre 2016, en raison des graves incidences du projet sur les espèces protégées en particulier le Grand Tétras. Sur la base de nouveaux documents fournis par les autorités cantonales en vue de la délivrance d'une autorisation de défricher, l'OFEV a réitéré ses avis négatifs en date des 21 novembre 2017 et 2 juillet 2018. Enfin, les atteintes sévères au paysage et au Grand Tétras ont également été relevées par la CFNP qui s'est prononcée négativement sur le projet dans le cadre de la 1 ère adaptation du PDCn en 2011 puis, de manière circonstanciée, dans son expertise du 15 juillet 2016. On rappellera d'ailleurs à ce stade que, dans l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, lorsqu'un projet porte atteinte à un objet inscrit dans un inventaire fédéral, l'expertise de la CFNP est indispensable et indique si l'objet doit être conservé intact ou de quelle manière il doit être ménagé (art. 7 al. 2 LPN). Cette obligation garantit l'intervention d'un organe spécialisé indépendant pour l'appréciation d'un projet en regard de la protection de la nature et du paysage et il n'est possible de s'écarter de son avis que pour des motifs fondés, même si l'autorité de décision a un pouvoir de libre appréciation des preuves (ATF 127 II 273 consid. 4b et les références). Dès lors, l'expertise du 15 juillet 2016 revêt un grand poids et s'avère complète: elle contient un examen de la situation de fait, se fonde sur les pièces principales du dossier, ainsi que sur une visite des lieux et expose de manière concrète pourquoi et de quelle manière les objets litigieux sont à conserver intacts. Les autorités intimées ne relèvent aucune erreur, lacune, ou contradiction dans le document, ni ne mentionnent de raison convaincante allant à l'encontre de l'avis exprimé par la CFNP qui s'est prononcée de manière suffisante sur la nécessité de préserver le site. Au regard de cette chronologie, la position des autorités fédérales a ainsi été exprimée avec constance et cohérence tout au long du projet. D'autre part, les motifs de protection de la nature et du paysage invoqués par les autorités fédérales ne constituent pas des éléments "anecdotiques" ou de détail. Il résulte en effet du dossier de la cause que le parc Eoljoux sera situé dans le site IFP n o 1022 qui existe depuis 1998 et mérite d'être spécialement conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible (art. 6 al. 1 LPN). Selon la fiche d'inventaire y relative, la valeur du site provient des multiples éléments paysagers principaux qui s'y trouvent (forêt de résineux, pâturages boisés, lacs de Joux et Brenet, rivière de l'Orbe, forêt du Risoux au nord, etc.). La grande diversité des biotopes formés par ces différents éléments hébergent par ailleurs une faune très riche, dont en particulier le Grand Tétras (espèce protégée). Toujours selon la fiche d'inventaire, l'importance nationale de ce site résulte tant de ses éléments paysagers uniques que des nombreuses espèces auxquelles il fournit un habitat (cf. ch. 1 de la fiche d'inventaire n o 1022). Sur cette base, 15 objectifs de protection ont été listés dans la fiche d'inventaire afin d'assurer la conservation du site. Dès l'intégration du parc Eoljoux dans le PDCn "sous réserve de coordination relative à l'IFP", les autorités fédérales ont souligné l'importance des paysages de l'IFP n o 1022 et la nécessité de protéger ce site. C'est ainsi qu'à l'occasion de la 1 ère adaptation du PDCn en 2011, la CFNP s'est prononcée négativement sur le projet en raison de son implantation dans un site de l'IFP, soulignant que sa modification mettrait fortement en cause les principes mêmes de l'IFP et l'objectif de protection poursuivi par cet instrument. Dans le cadre de la procédure de modification de l'objet n o 1022 de l'IFP initiée par le canton de Vaud, cette même commission a procédé à une évaluation du projet Eoljoux à la demande des autorités cantonales et de l'OFEV. Dans son expertise du 15

juillet 2016, elle a une nouvelle fois rendu un préavis négatif en raison des atteintes que porterait le projet au site IFP. Rappelant que "[l]a terrasse des Grands Plats de Vent et de Bise a [...] une beauté paysagère particulière", elle a relevé que le parc éolien porterait fortement atteinte aux objectifs de protection, en particulier à ceux visant à conserver intact le paysage culturel agro-sylvo-pastoral traditionnel, à conserver intact le caractère naturel, la qualité paysagère, l'étendue et la continuité du paysage et à conserver intacte la silhouette des deux massifs à l'ouest et à l'est de la Vallée de Joux. S'agissant de l'aspect écologique, elle a conclu qu'une atteinte sévère au Grand Tétras et à d'autres oiseaux ne pouvait être exclue dans la mesure où le descriptif du site protégé mentionne que les territoires forestiers au sud et au nord de la vallée de Joux forment la zone à Grand Tétras la plus significative du Jura et une des plus importantes de Suisse et que les forêts de l'IFP constituent sur une grande surface un habitat adapté pour le Grand Tétras et sont également d'importantes zones de nidification d'autres espèces comme la Bécasse des bois, espèce classée comme vulnérable sur la liste rouge. Dès lors, le projet contreviendrait aux objectifs de protection, notamment ceux visant à conserver intacts les pâturages boisés comme milieux naturels dignes de protection étendus et connectés, avec leurs espèces animales et végétales spécifiques protégées et rares, ainsi que ceux tendant à la conservation de la zone en tant qu'habitat privilégié pour les mammifères et les oiseaux sauvages et à y conserver la tranquillité. La CFNP a du reste relevé que la modification de l'IFP ne modifierait pas véritablement les constats qui précèdent. Par conséquent, la commission a demandé au canton de renoncer purement et simplement au projet Eoljoux (cf. conclusions de l'expertise de la CFNP du 15 juillet 2016, p. 13). Selon le Plan d'action Grand Tétras Suisse, la région du projet est caractérisée comme habitat très favorable pour le Grand Tétras. Or, comme le souligne l'OFEV dans son recours, les installations éoliennes seront situées à une distance de 800 à 1'000 m des surfaces occupées par l'espèce, respectivement d'importantes places de parade. Au demeurant, le rapport Maumary 2018 a confirmé, sur la base de relevés effectués en 2017 et 2018, la présence d'une population de Grand Tétras habitant en permanence le grand massif forestier situé immédiatement au sud-est des installations éoliennes, la qualité idéale des habitats et l'existence de places de parade, ce qui corrobore par des observations actuelles le statut d'habitat de première importance ("sanctuaire") au sens du Plan d'action Grand Tétras Suisse, tandis que les hêtraies-sapinières pentues de la Côte du Carre et de la Côte de la Burtignière ne sont pas fréquentées par le Grand Tétras, qui ne s'aventure pas non plus sur le pâturage ouvert des Grands Plats. Cela atteste de l'utilisation effective des zones de première importance (P1) figurées dans la carte du dossier du plan d'action Grand Tétras Suisse comme habitat de reproduction, de nourrissage, de repos, etc. Quant à l'étude cantonale 2016, elle souligne que l'espèce ne pourra survivre à long terme que si tous ses habitats importants sont préservés de dérangements supplémentaires et de nouvelles infrastructures. De même relève-t-elle que les populations de Grands Tétras du Jura occidental ne pourront se maintenir que si toute la région située au sud-ouest du col du Mollendruz reste ou redevient habitable pour cette espèce sensible aux dérangements, ce qui signifie que la construction de nouvelles infrastructures et de routes d'accès est très problématique. La survie des quelques populations isolées au nord-est du col du Mollendruz en dépend également. L'étude prédit en outre que le site Eoljoux serait le parc éolien présentant le plus de risques de collision pour les Grand Tétras et indique enfin que compensation est très difficile et même impossible pour certains sites, en particulier si des places de parade traditionnelles sont touchées, et en ce qui concerne des collisions. Pour sa part, le tribunal a constaté, lors de

l'inspection locale, que la zone d'implantation des éoliennes est particulièrement caractéristique de l'objet de l'IFP et qu'il existe donc bien un risque d'atteinte au paysage. C'est au reste le seul projet éolien cantonal situé dans un périmètre et au sein d'un paysage protégé de l'IFP, ce qui le distingue notamment des autres projets dont le tribunal a eu à connaître et jugés aptes à accueillir des éoliennes nonobstant l'atteinte causée aux paysages ou aux sites concernés. Le projet se distingue également en ce qu'il est situé dans le secteur des Grands plats de Bise et de Vent (et plus généralement dans les forêts du site IFP n o 1022) où il y a plusieurs habitats de Grand Tétras, ainsi que la présence effective d'une population stable démontrant que les conditions d'habitat y sont optimales pour l'espèce, avec une densité de population également optimale. Ainsi le projet s'insère-t-il dans une zone d'habitat centrale de l'espèce, contrairement aux autres projets éoliens du canton. Celui de Sainte-Croix ne se situe pas dans la zone contenant les habitats les plus intéressants pour le Grand Tétras et ne se trouve pas dans une "zone centrale" de cette espèce (AC.2018.0208 précité consid. 6 b/bb). Le parc du Mollendruz n'est pas situé à proximité d'une zone de première importance, occupée par l'espèce (AC.2018.0311 précité consid. 11f.). Quant au parc de "Sur Grati" il n'abrite pas de population de Grands Tétras (AC.2016.0103 précité consid. 8d). Au vu du dossier, la réalisation du projet à proximité d'habitats P1 et P2 du Grand Tétras du plan d'action national s'avère, au regard de ce qui précède et selon les modèles mis en œuvre dans le plan d'action pour protéger ou éviter la perte d'habitats du Grand Tétras, susceptible de leur causer une atteinte. Les autorités intimées soutiennent certes que l'impact potentiel sur le Grand Tétras est surévalué par l'OFEV et qu'il n'a pas été tenu compte des mesures de compensation proposées. Il n'en demeure pas moins que la réalisation du projet Eoljoux causerait des atteintes ou, à tout le moins, présenterait un risque d'atteintes au paysage et aux biotopes du Grand Tétras, à savoir des intérêts fédéraux. Dans ces conditions, on ne saurait faire grief aux autorités fédérales d'avoir refusé l'approbation en "coordination réglée" du parc éolien Eoljoux, sans qu'il soit nécessaire de déterminer si les atteintes sont effectivement susceptibles de se concrétiser. De même n'est-il pas nécessaire de déterminer si les mesures de reconstitution ou de remplacement envisagées sont de nature à y remédier, ni de statuer sur la pertinence des modèles utilisés. Peu importe également que le site du parc éolien ne représente qu'une petite partie de l'IFP qui s'étend sur plus de 26'000 ha: comme déjà évoqué, la terrasse des Grands Plats de Vent et de Bise offre la majorité des éléments justifiant de l'importance nationale de l'IFP et se situe au cœur d'un continuum paysager qui ne s'arrête pas à la frontière nationale. Au vrai, les vives controverses qui opposent les parties sur ces questions démontrent qu'il était nécessaire de procéder à une pesée des intérêts, de concert avec les autorités fédérales, dans le cadre d'une adaptation du PDCn – processus dont les autorités cantonales avaient, seules, l'initiative – et non dans la procédure d'approbation du PPA. ccc) Le tribunal relève encore que les considérations qui précèdent – au sujet d'éléments objectifs démontrant que l'implantation du parc éolien dans le site IFP constituait un motif d'exclure la réalisation du PPA – n'empêcheraient cependant pas les autorités cantonales (en modifiant le PDCn afin que le projet soit inscrit en "coordination réglée" et en approuvant un nouveau PPA) et fédérales (par l'approbation de la modification du PDCn et en avalisant les autorisations de défricher) de procéder à une nouvelle pesée des intérêts, si le projet Eoljoux est maintenu, si sa place dans le PDCn est garantie et si le DTE est à nouveau amené à statuer (de manière définitive et coordonnée, cf. consid. 3 ci-dessous) sur l'approbation d'un PPA. Dans ces conditions en effet, il s'agirait alors d'évaluer si l'intérêt national à l'utilisation de l'énergie éolienne l'emporte sur la préservation du site IFP. Cette pesée des intérêts ne peut toutefois

pas intervenir aujourd'hui, dès lors que les éléments manquants de la planification ne peuvent être créés dans le cadre de la procédure judiciaire. ddd) En définitive, dès lors que la coordination est toujours "en cours", le parc Eoljoux ne dispose pas d'une base suffisante dans le PDCn, contrairement à ce qu'impose l'art. 8 al. 2 LAT. Sauf à violer le principe de l'organisation pyramidale de l'aménagement du territoire ("Stufenbau") et de la planification par étapes successives ("raumplanerische Stufenfolge") découlant du droit fédéral, les autorités cantonales et communales ne pouvaient engager les procédures de planification et d'autorisation y afférentes ni, a fortiori, les mener à leur terme. Ce motif commande l'admission des recours et l'annulation du plan partiel d'affectation, ce qui entraîne également l'annulation des autres décisions qui en dépendent, savoir l'autorisation de défricher de la DGE et la décision d'approbation du projet d'aménagement des accès et le transfert partiel de la route existante au domaine public du DIRH. eee) Au sujet de l'autorisation de défricher, le tribunal relève encore, à toutes fins utiles, qu'elle suppose un intérêt prépondérant, primant l'intérêt à la conservation de la forêt (article 5 al. 2 LFo). Une des conditions nécessaires à remplir pour l'obtention d'une dérogation à l'interdiction de défricher est que les conditions de l'ouvrage satisfassent, du point de vue matériel, les conditions posées par l'aménagement du territoire (art. 5 al. 2 let. b LFo). Or, tel n'est pas le cas aussi longtemps que le site Eoljoux ne figure pas en "coordination réglée" dans le plan directeur, (voir arrêts TF 1C_5/2017 précité consid. 3.2 du 22 juin 2018 et 1C_346/2014 précité consid. 2.4). Pour ce motif également, l'autorisation de défricher ne pouvait pas être délivrée, comme le soutient à raison l'OFEV. Ce constat aurait également justifié son annulation indépendamment du sort réservé à la décision d'approbation du PPA. 3. Dans un autre grief, les recourantes se plaignent d'une violation du principe de coordination dans la mesure où le PPA Eoljoux, le projet routier, ainsi que les défrichements y afférents, ont certes été mis à l'enquête publique simultanément, mais que les décisions cantonales d'approbation du PPA et du plan routier sont intervenues le 23 mai 2016, alors que l'autorisation de défrichement n'a été rendue que le 31 juillet 2018. a) Le principe de la coordination des procédures vise en premier lieu à assurer, d'un point de vue matériel, une application cohérente des normes sur la base desquelles des décisions administratives doivent être prises (cf. ATF 120 Ib 400 consid. 5). Le moyen d'y parvenir, lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités, relève de la coordination formelle. A ce titre, l'art. 25 a LAT prévoit qu'une autorité chargée de la coordination doit en particulier veiller à ce que toutes les pièces du dossier de demande d'autorisation soient mises simultanément à l'enquête publique (art. 25a al. 2 let. b LAT) et à ce qu'il y ait une concordance matérielle des décisions ainsi que, en règle générale, une notification commune ou simultanée (art. 25 a al. 2 let. d LAT); ces décisions ne doivent pas être contradictoires (art. 25 a al. 3 LAT; cf. arrêt TF 1C_319/2013 du 17 avril 2014 consid. 2.2.1). Ces principes sont applicables par analogie à la procédure des plans d'affectation (art. 25 a al. 4 LAT). En vertu de ce principe de la coordination des procédures, l'autorité de planification doit aussi prendre en compte, dans le cadre de l'adoption d'un plan partiel d'affectation ou d'un plan de quartier, tous les éléments déterminants du point de vue de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire qui sont objectivement en relation les uns avec les autres, notamment ceux qui se trouvent dans une relation si étroite qu'ils ne peuvent être appliqués de manière indépendante (ATF 123 II 88 consid. 2a; arrêt TF 1C_163/2011 du 15 juin 2012 consid. 3). L'obligation de coordination s'impose également à l'autorité cantonale d'approbation des plans d'affectation (art. 26 LAT), qui est tenue de coordonner

(procéduralement et matériellement) les décisions de tous les services cantonaux participant à la procédure d'approbation, afin de pondérer et apprécier de manière globale tous les points de vue qui, matériellement, dépendent les uns des autres, que ce soit sous l'angle de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement ou sous d'autres angles encore et importants pour le cas en cause (cf. Alexander Ruch, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 17 ad art. 26 LAT). b) Un plan partiel d'affectation établi en vue de la réalisation d'une installation est en principe un instrument permettant de garantir la coordination. L'étude d'impact sur l'environnement est également un instrument de coordination. Le conseil communal, lorsqu'il adopte le PPA en rendant la décision finale de l'EIE, devrait être en mesure de se prononcer sur tous les éléments déterminants en pesant l'ensemble des intérêts en jeu; la décision cantonale d'approbation du PPA (art. 26 LAT) intervient au terme de cette procédure coordonnée. La situation est cependant particulière en l'espèce. La décision cantonale d'approbation du PPA Eoljoux a été rendue le 23 mai 2016 par le DTE. Son dispositif mentionnait expressément que "[l]'approbation définitive et l'entrée en vigueur [du PPA étaient] subordonnées à la réalisation [de certaines] conditions". Il s'agissait premièrement de la modification du périmètre de l'objet IFP n o 1022 ou, alternativement, de la constatation de la compatibilité du projet avec la présence d'un site porté à l'IFP. Deuxièmement, l'autorisation de défrichement nécessaire devait avoir été délivrée, ce que la DGE a fait le 31 juillet 2018. Cette décision d'approbation conditionnelle est problématique s'agissant de chacune des deux conditions précitées. On relève au demeurant que le système de l'approbation préalable suivie de l'approbation définitive a été abandonné lors de la révision de la LATC entrée en vigueur le 1 er septembre 2018. Dorénavant, le département cantonal rend une seule décision (l'approbation du plan), qui peut faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal; il n'a plus à prendre de décision d'approbation définitive après la fin de la procédure de recours. Cela étant, l'approbation définitive de l'art. 61a aLATC était une simple formalité. Le département cantonal ne pouvait pas, dans ce cadre, réexaminer matériellement sa décision d'approbation préalable. Il est singulier, en l'espèce, que la décision d'approbation préalable du 23 mai 2016 soit assortie de conditions. Cela signifie que, si le PPA n'avait pas fait l'objet de recours à ce moment-là (ou si les recours avaient été rejetés ou déclarés irrecevables), le département cantonal n'aurait pas été en mesure de mettre en vigueur ce plan d'affectation. aa) Concernant la première condition prévue dans la décision d'approbation préalable, il ressort du dossier que la modification de l'IFP telle qu'envisagée n'est jamais intervenue et il est désormais acquis qu'elle n'interviendra pas. Partant, l'approbation définitive du PPA et son entrée en vigueur ne pouvait avoir lieu sur cette base. Quant à la compatibilité du projet avec le site IFP non modifié, elle n'était certes plus exclue ex lege au vu de l'art. 12 LEne, entré en vigueur le 1 er janvier 2018. Avec la nouvelle loi, l'intérêt à la protection d'un site IFP peut en effet céder le pas à l'intérêt à la production d'énergie éolienne. Cette norme n'était pas en vigueur à la date de la décision d'approbation préalable; peut-être l'approbation conditionnelle du PPA a-t-elle été décidée dans la perspective de la possibilité d'effectuer ultérieurement cette pesée des intérêts, une fois l'art. 12 LEne entré en vigueur. La condition posée par le DTE suppose précisément une nouvelle pesée des intérêts, aboutissant à "la constatation de la compatibilité du projet avec la présence d'un site porté à l'IFP". Cette pesée des intérêts incombe à l'autorité de planification, dans les procédures régies par la LATC. Or, le département cantonal n'a pas rendu formellement une nouvelle décision d'approbation (art. 26 LAT, art. 43 LATC), l'autorité compétente pour adopter le PPA (le conseil communal) ne s'étant pas non plus prononcée à nouveau. On voit mal ainsi

comment on pourrait admettre que la première condition est remplie. Le dossier ne comporte aucune décision coordonnée des autorités de planification sur un complément aux premières décisions d'adoption et d'approbation préalable du PPA. bb) La seconde condition, à savoir la délivrance d'une autorisation de défricher, est réalisée. La DGE a certes effectué une pesée des intérêts dans sa décision de défrichement du 31 juillet 2018 – rendue après l'entrée en vigueur de la LEne, singulièrement son art. 12, qu'elle mentionne expressément (cf. art. 5 al. 3bis LFo). Cette décision d'un service de l'administration, qui n'est pas l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire, n'équivaut pas à une nouvelle approbation, ou approbation complémentaire du PPA au sens des art. 26 LAT et 61 aLATC (art. 43 LATC depuis le 1^{er} septembre 2018). L'autorisation de défricher n'équivaut pas à une décision coordonnée, avec une pesée globale et finale de tous les intérêts en présence, qui doit être prise par les autorités compétentes pour l'adoption et l'approbation du plan d'affectation. Normalement, lorsque l'établissement d'un PPA nécessite un défrichement, l'autorité cantonale d'approbation du plan ne peut pas statuer avant que cette décision ne soit rendue, ou à tout le moins avant que l'autorité forestière (la DGE) ne se soit formellement engagée à autoriser le défrichement. C'est seulement ainsi qu'une véritable coordination peut être garantie. Dans le cas particulier, la dissociation de la procédure d'établissement du PPA et de la procédure de défrichement, sans que l'autorité de planification ne rende une décision finale, est problématique au regard des principes de la coordination. Au surplus, on rappellera que l'art. 12 LFo constitue une règle spéciale de coordination, selon laquelle l'insertion de forêt dans une zone d'affectation est subordonnée à une autorisation de défricher. Cette dernière doit ainsi au moins être délivrée au moment de la procédure d'approbation du plan d'affectation devant l'autorité cantonale, exigée par l'art. 26 LAT. Pour que la planification tienne compte des exigences spécifiques de la protection de la nature et du paysage, il faut que toutes les charges et conditions de l'autorisation de défricher soient fixées, notamment que soient précisés l'obligation de reboisement et l'emplacement de ce dernier (cf. ATF 117 Ib 325). Dans le cas présent, aucune décision formelle de défrichement n'a été prise par l'autorité cantonale forestière au cours de la procédure d'adoption du plan. Cette omission n'est pas conforme à l'art. 12 LFo. Par ailleurs, le projet Eoljoux est soumis à la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement (EIE; cf. ch. 21.8 annexe OEIE). Dans le cas d'une installation soumise à EIE, le droit fédéral exige une analyse globale, sur la base d'un dossier complet, car l'autorité doit déterminer si le projet répond en tous points aux prescriptions de la LPE et des autres lois concernant la protection de la nature, du paysage, des eaux, des forêts etc. (art. 3 al. 1 OEIE). La procédure d'adoption et d'approbation du PPA est la procédure décisive, au sens de l'art. 5 OEIE, pour la première étape et l'EIE se limite dans ce cadre aux éléments déterminants pour cette procédure de planification (cf. art. 3 du règlement cantonal du 25 avril 1990 d'application de l'ordonnance fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement [RVOEIE; BLV 814.03.1]; sur la question de l'EIE par étapes, cf. art. 5 et OEIE et arrêt CDAP AC.2016.0243 du 30 septembre 2019 consid. 2b). L'élément principal pour effectuer l'étude d'impact est le rapport relatif à l'impact sur l'environnement (rapport d'impact, RIE, art. 10b LPE) présenté par l'auteur du projet à l'autorité compétente, lequel doit en principe contenir toutes les indications dont cette autorité a besoin pour apprécier le projet (cf. art. 10b al. 2 LPE, art. 9 al. 2 OEIE). Pour la réalisation de tels projets, il existe un lien étroit entre l'obligation de procéder à une EIE et l'obligation de planifier et l'application par analogie des principes de coordination de l'art. 25 a LAT s'impose, puisqu'il n'est sinon pas possible d'atteindre un résultat suffisamment

concordant et coordonné sur le plan matériel (Arnold Marti, Commentaire pratique LAT: Autorisation de construire, protection juridique et procédure, 2020, note 56 ad art. 25a LAT). A ce propos, l'OEIE prévoit une procédure d'EIE qui a été instituée précisément pour garantir la coordination (art. 21 al. 1 let. a OEIE qui prévoit en particulier la transmission de l'autorisation de défricher pour que l'autorité concernée se prononce). Par conséquent, si l'EIE est effectuée sans une autorisation de défricher (de compétence cantonale) reposant sur un préavis de l'OFEV (qui s'impose en vertu de l'art. 6 al. 2 LFo lorsque la surface de défrichement excède 5'000 m², ledit préavis, négatif, étant intervenu après l'adoption du PPA), il y a une violation des règles de coordination de l'OEIE et des principes de coordination de l'art. 25 a LAT. Or, en l'espèce, l'autorité communale, à qui il incombait d'effectuer l'EIE comme autorité compétente dans la procédure décisive (art. 5 OEIE), ne disposait pas du préavis positif valable des autorités forestières et de l'autorisation de défricher cantonale, lorsqu'elle a établi l'EIE, en violation des règles de coordination de l'OEIE. 4. Il ressort de l'ensemble des considérants qui précèdent que les décisions litigieuses ne respectent ni la réserve de la planification directrice (cf. consid. 2 ci-dessus), ni le principe de coordination applicable dans la procédure d'affectation (cf. consid. 3 ci-dessus). Pour ces motifs, le recours de l'ASPO/BirdLife CH et consorts contre la décision du 23 mai 2016 du DTE approuvant le plan partiel d'affectation (PPA) "Eoljoux", contre la décision du 23 mai 2016 par le DIRH approuvant le projet d'aménagement des accès et le transfert partiel de la route existante au domaine public et écartant les oppositions y relatives, contre la décision du 23 novembre 2015 du Conseil communal du Chenit d'adopter le plan partiel d'affectation "Eoljoux" et d'approuver le projet de transfert partiel de la route existante au domaine public, ainsi que les recours de l'ASPO/BirdLife CH et consorts et de l'OFEV contre la décision de la DGE du 31 juillet 2018 autorisant le défrichement pour la réalisation d'un parc de sept éoliennes aux Grands Plats de Bise et aux Grands Plats de Vent, plan partiel d'affectation "Eoljoux" doivent être admis et ces décisions doivent être annulées. Au vu de ce résultat, il se justifie de mettre la moitié des frais de justice à la charge de la Commune du Chenit, le solde étant laissé à la charge de l'Etat (art. 52 al. 1 LPA-VD). Les recourantes ASPO/BirdLife CH, FP, Helvetia Nostra, Pro Natura, Pro Natura Vaud et Paysage Libre Vaud qui obtiennent gain de cause avec l'aide d'un mandataire professionnellement qualifié, ont droit à des dépens.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.