



Direction des travaux publics et des transports

Reiterstrasse 11
3013 Berne
Téléphone +41 31 633 30 11
info.ra.bvd@be.ch
www.bvd.be.ch/ra

DTT 110/2020/55

Décision de la Direction des travaux publics et des transports du canton de Berne (DTT) du 12 mai 2021

La présente décision a fait l'objet d'un recours au Tribunal administratif du canton de Berne. Le juge unique a déclaré toutes les procédures comme étant sans objet et les a rayées de leur rôle, après que la recourante a obtenu un permis de construire permettant de régulariser la situation non conforme (JTA 2021/182 du 22 mai 2023).

en la cause liée entre

Madame C. _____
recourante

représentée par Me D. _____

et

Commune mixte de Valbirse, rue Aimé-Charpillot 2, 2735 Bévillard

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), Unité francophone, Hauptstrasse 2, case postale, 2560 Nidau

en ce qui concerne la décision de la commune de Valbirse du 3 mars 2020 (aménagement d'un appartement dans la grange) et la décision de l'OACOT du 13 septembre 2016 (n° de l'affaire 381 16 2055)

I. Faits

1. Le 31 octobre 2014, l'ancienne commune non fusionnée de Bévillard¹ avait octroyé deux permis de construire à la recourante, cheffe d'exploitation agricole. Le premier concernait la démolition de la loge (bâtiment d'exploitation) existante sur la parcelle n° G. _____ du ban de Valbirse (Bévillard) et la construction d'un nouveau rural plus grand à cet endroit, destiné à 41 vaches allaitantes, 41 veaux et 30 génisses. Le second autorisait la construction, à proximité sur la même parcelle, d'une habitation pour l'exploitante. La parcelle n° G. _____ est située hors

¹ La commune de Valbirse est née le 1^{er} janvier 2015 de la fusion des communes de Bévillard, Malleray et Pontenet

de la zone à bâtir au lieu-dit A. _____. Le projet avait donné lieu en 2012 à une demande préalable portant sur la construction d'un rural et d'une maison mitoyenne comprenant deux logements, l'un pour la famille de la recourante et l'autre pour ses parents – dont elle reprendra seule l'exploitation début 2014. L'OAN² et l'OACOT avaient à cette occasion considéré que les deux habitations, compte tenu de la proximité de la zone constructible, n'étaient pas conformes à la zone agricole et n'étaient pas non plus susceptibles d'obtenir l'octroi d'une dérogation. La demande préalable avait été remaniée en 2013, de sorte que le site ne comportât plus qu'une seule habitation pour la (future) exploitante. L'OAN avait renvoyé à l'examen de l'OACOT la question de la proximité de la zone à bâtir comme étant d'ordre juridique. L'OACOT avait fait remarquer qu'outre le rural, vu la proximité de la zone à bâtir, seule la construction d'un logement de cheffe d'exploitation pouvait être reconnu comme conforme à la zone.

2. Par décision du 3 juin 2016, la commune a prononcé le rétablissement de l'état conforme à la loi s'agissant de l'appartement créé sans permis de construire dans le rural sis sur la parcelle n° G. _____. Cette décision a été suspendue par le dépôt, le 23 juin 2016, d'une demande de permis de construire ultérieure portant sur « l'aménagement d'un appartement dans la grange nouvellement construite ».

3. Par décision du 13 septembre 2016, l'OACOT a statué que l'habitation n'est pas conforme à la zone agricole et qu'une dérogation ne peut pas être octroyée, la destination de l'habitation n'imposant pas son implantation hors de la zone à bâtir. L'OACOT a notamment considéré que l'appartement ne pouvait pas être destiné à la génération qui prend sa retraite, dès lors que celle-ci n'avait pas préalablement habité en zone agricole.

Entre le 15 septembre 2016 et le 6 décembre 2017, la recourante, par l'intermédiaire de sa représentation, a fait parvenir à la commune diverses prises de position et demandes de prolongation de délais tendant au maintien de la demande de permis pour une seconde unité d'habitation ou éventuellement à la renonciation à la remise à l'état conforme. Des séances ont eu lieu.

Le 16 avril 2019, la commune a requis les prises de position et la documentation de divers services.

3. Par décision du 3 mars 2020, la commune a refusé l'octroi du permis de construire ultérieur pour l'aménagement d'un appartement dans la grange nouvellement construite. Elle a en outre prononcé le rétablissement de l'état conforme à la loi dans un délai de six mois. Elle a statué les mesures de rétablissement comme suit : « démolition de l'unité d'habitation, suppression du chauffage et des radiateurs, suppression de l'isolation thermique de l'unité d'habitation, fermeture des ouvertures de fenêtres par des murs, suppression de la cuisine, suppression des chambres, suppression des installations sanitaires ». La commune a en outre prononcé l'exécution par substitution à défaut d'exécution dans le délai imparti et attiré l'attention de l'obligée sur les conséquences pénales.

4. Par écriture du 7 avril 2020, la recourante a interjeté recours auprès de la Direction des travaux publics et des transports (DTT). Elle conclut à l'annulation de la décision du 3 mars 2020 et à l'octroi du permis « pour le maintien de l'aménagement d'un appartement dans la grange nouvellement construite ». Subsidiairement, elle conclut au renvoi de la cause à la commune pour nouvelle décision. La recourante fait valoir que la commune peut s'écarter, formellement, de la décision de l'OACOT et qu'elle doit s'en écarter matériellement. Elle estime que l'appartement est conforme à la zone agricole car destiné à la génération qui prend sa retraite, de sorte que la commune aurait pu octroyer le permis, éventuellement au moyen d'une dérogation, sans devoir

² Office de l'agriculture et de la nature

obtenir une autorisation de l'OACOT, respectivement en s'écartant de celle-ci. S'agissant du rétablissement de l'état conforme, la recourante fait valoir qu'elle était de bonne foi en pensant que les travaux ne nécessitaient pas de permis de construire vu l'absence de modifications extérieures. Elle ajoute que la situation avait été discutée avec les artisans et membres du conseil municipal et que des garanties orales avaient été données. Elle dit avoir procédé aux travaux avec les entreprises partenaires de la commune. Elle est d'avis que l'ordre de démolition des aménagements intérieurs est disproportionné. La recourante invoque finalement le maintien des droits acquis du fait que les travaux ont été achevés il y a plus de 5 ans.

5. Dans sa prise de position du 11 mai 2020, l'autorité de première instance conclut en substance au rejet du recours. Elle conteste être en mesure d'autoriser la construction de l'appartement en contradiction avec la décision négative de l'OACOT, sous peine de rendre une décision frappée de nullité. Elle refuse l'argument de la bonne foi. Elle expose que deux anciens membres de l'Exécutif de Bévillard, puis de Valbirse suite à la fusion le 1^{er} janvier 2015, sont également deux entrepreneurs de la place. A cet égard, l'autorité de première instance est d'avis que des engagements oraux prétendument donnés par des artisans locaux au sujet de la nécessité ou non d'un permis de construire ne lient que ces derniers à l'exclusion du conseil municipal in corpore. L'autorité de première instance relève que la recourante n'a pas demandé de renseignements auprès de l'administration avant de réaliser les modifications. Elle rappelle que ces travaux ont été entrepris en dépit des prises de positions négatives cantonales. Pour l'autorité de première instance, il n'y a pas de droits acquis, dès lors que la décision de rétablissement a été rendue le 3 juin 2016 déjà.

6. Par prise de position du 13 mai 2020, l'OACOT conclut au rejet du recours. Il rappelle que, suite à la position défavorable de l'OACOT au sujet du projet initial comportant deux habitations, l'auteur du projet a déposé une deuxième demande préalable ne comportant qu'une maison familiale, renonçant ainsi à une deuxième habitation, à l'instar de la demande de permis ayant abouti au permis du 31 octobre 2014. De l'avis de l'OACOT, en dépassant à ce point le projet autorisé, la recourante était de mauvaise foi. Au vu des circonstances, l'OACOT estime que le rétablissement à l'état autorisé le 31 octobre 2014 est approprié et proportionné.

7. La recourante a fait parvenir une réplique le 29 juin 2020. Elle cite les noms des deux entrepreneurs en question et relève leur double casquette en tant qu'ils étaient également des représentants officiels de l'autorité communale. Ils auraient « laissé entendre » que l'aménagement de la loge serait accepté en l'état ou obtiendrait un permis après-coup. Ultérieurement, la commune aurait reconnu dans un courriel que des torts lui auraient été imputables. Par ailleurs, la recourante annonce être « disposée à prendre avec effet immédiat des vaches laitières et se voir accorder un permis de construire (...) pour maintenir un ensemble familial durable ». Elle est d'avis qu'ainsi, la surface totale aménagée pourrait être finalement autorisée comme surface habitable. Elle note que les ouvertures (porte et fenêtres) ont été publiées et autorisées, de sorte que l'on ne peut pas en exiger le rétablissement. Elle critique finalement la pratique inéquitable de la commune, qui aurait pu résoudre la situation d'une autre famille, contrairement à celle de la recourante.

8. Dans sa prise de position du 31 juillet 2020, l'OACOT fait savoir qu'une prise en compte différenciée de l'élevage de vaches (élevage laitier et/ou élevage de vaches allaitantes) aurait abouti au même résultat : le logement d'un employé ou d'une employée n'est pas conforme à la zone en raison de la proximité de la zone constructible. L'OACOT relève en outre que les parcelles de l'ancien centre d'exploitation au village ont été vendues à la commune de Valbirse en octobre 2015. Il suppose donc que les conditions de logement telles qu'elles ont été accordées dans le permis de construire d'octobre 2014 auraient été analysées dans le cadre de la procédure relative à l'interdiction de partage matériel prévue par la législation sur le droit foncier rural.

9. Dans son écriture du 13 août 2020, la recourante invoque l'existence d'autres familles agricoles encore, vis-à-vis desquelles elle subirait une inégalité de traitement.

II. Considérants

1. Recevabilité

En vertu des art. 40 al. 1 et 49 al. 1 LC³, les décisions en matière de permis de construire et en matière de rétablissement de l'état conforme à la loi peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la DTT. La recourante, en tant que le permis de construire lui a été refusé et qu'elle est astreinte au rétablissement, est directement touchée par la décision dans ses intérêts personnels dignes de protection, elle a qualité pour recourir (art. 40 al. 2 LC). Les autres conditions de forme sont également remplies, il y a donc lieu d'entrer en matière sur le recours.

2. Autorité compétente pour les projets sis hors de la zone constructible

La recourante, plus particulièrement sa représentante, fait valoir que la commune peut s'écarter formellement de la décision de l'OACOT et qu'elle doit s'en écarter matériellement. On sait depuis des décennies (1972, date de l'entrée en vigueur en Suisse du principe de la séparation entre la zone à bâtir et la zone agricole) que les communes ne peuvent pas statuer seules sur les projets sis hors de la zone à bâtir. En 1985 déjà⁴, le Tribunal fédéral (TF) était d'avis que les administrés et les administrées devaient connaître cette règle. Cela vaut à plus forte raison pour les représentants et représentantes professionnelles. Depuis plus de 20 ans, il est écrit noir sur blanc que seule une autorité cantonale peut décider non seulement au sujet de l'octroi des dérogations mais également au sujet de la conformité à l'affectation de la zone (art. 25 al. 2 LAT⁵). Ce grief est mal fondé.

3. Conformité à la zone / Illicéité matérielle

a) La recourante estime que l'appartement est conforme à la zone agricole car destiné à la génération de ses parents, qui ont pris leur retraite et dont la présence permanente serait vitale pour des tâches de surveillance. La recourante considère que la proximité de la zone à bâtir est relative au motif qu'aucune possibilité concrète et proche n'existe. Elle relève en particulier qu'il n'y a pas de possibilité de construire à proximité de l'exploitation agricole.

b) La zone agricole est par essence inconstructible. La conformité à l'affectation de la zone n'est admise que de façon restrictive. Les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice sont conformes à l'affectation de la zone agricole (art. 16a al. 1 LAT) et n'impliquent pas l'octroi d'une dérogation (art. 22 al. 2 let. a LAT). Ces notions sont précisées à l'art. 34 OAT⁶. Pour l'essentiel, sont conformes à l'affectation de la zone agricole d'abord les constructions et installations qui servent à l'exploitation tributaire du sol et qui sont utilisées pour la production de denrées se prêtant à la consommation et à la transformation

³ loi du 9 juin 1985 sur les constructions, LC, RSB 721.0

⁴ ATF 111 Ib 213, cons. 5a et 6a

⁵ loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, LAT, RS 700

⁶ ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire, OAT, RS 700.1

et provenant de la culture de végétaux et de la garde d'animaux de rente (art. 34 al. 1 OAT); sont en outre conformes à l'affectation de la zone agricole certaines constructions et installations servant à la préparation, au stockage ou à la vente de produits agricoles ou horticoles (art. 34 al. 2 OAT); sont enfin conformes à l'affectation de la zone les constructions qui servent au logement indispensable à l'entreprise agricole, y compris le logement destiné à la génération qui prend sa retraite (art. 34 al. 3 OAT). Dans tous les cas, une autorisation de construire ne peut être délivrée pour ces constructions et installations que si trois conditions sont réunies cumulativement: la construction ou l'installation est nécessaire à l'exploitation en question (art. 34 al. 4 let. a OAT), aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à l'implantation de la construction ou de l'installation à l'endroit prévu (art. 34 al. 4 let. b OAT) et il est prévisible que l'exploitation pourra subsister à long terme (art. 34 al. 4 let. c OAT). Par conséquent, il ne suffit pas qu'une construction ou une installation en soi remplisse un but agricole pour que la conformité à la zone soit donnée et le permis de construire octroyé.⁷ Le critère de la pérennité de l'exploitation agricole découle du critère de la nécessité⁸.

La notion de nécessité coïncide largement avec celle d'implantation imposée par la destination de la construction ou de l'installation au sens de l'art. 24 let. a LAT: certes, les constructions ou installations nécessaires à une exploitation agricole n'auront pas besoin d'une dérogation, toutefois il s'agit de démontrer, dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire, que leur emplacement, leurs dimensions et leur conception répondent à un besoin objectivement fondé⁹.

c) En ce qui concerne les bâtiments d'habitation, ils ne peuvent être conformes à la zone que si l'usage d'habitation est objectivement indispensable à l'exploitation agricole en question. Compte tenu du principe cardinal de séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire (art. 1 al. 1 LAT), la jurisprudence et la doctrine imposent retenue lorsqu'il s'agit d'autoriser des logements agricoles; en effet, quand leur fonction originelle disparaît, ils peuvent être reconvertis à des fins non agricoles voire, le cas échéant, agrandis en vertu des art. 24b, 24c et 24d LAT. Une pratique libérale en matière d'autorisations de logements agricoles contribuerait à une accélération rapide du mitage des zones agricoles.¹⁰

Un logement en zone agricole est nécessaire lorsque la personne exploitante (ou l'employé ou l'employée fixe) doit, objectivement, habiter de façon permanente sur l'exploitation afin d'en assurer la bonne marche. Des raisons d'utilité et de rentabilité subjectives ou des circonstances personnelles ne sont pas pertinentes. S'agissant de la main d'œuvre dont la présence permanente n'est pas nécessaire, le logement ne peut être considéré comme conforme à l'affectation de la zone agricole que si la zone d'habitation la plus proche est très éloignée ou difficile d'accès.¹¹ Le logement en zone agricole destiné à la génération qui prend sa retraite peut se justifier pour des raisons culturelles (la famille de l'exploitant ou l'exploitante comprend plusieurs générations), mais aussi par le fait que l'ancienne génération fournit souvent aide et conseil dans l'exploitation. Il faut cependant qu'elle ait vécu longtemps sur le domaine en question et qu'elle y ait effectivement travaillé.¹² Un autre but de la réglementation de l'art. 34 al. 3 OAT est d'éviter que la transmission de l'exploitation à la jeune génération ne tarde exagérément, par crainte de devoir quitter le do-

⁷ Ruch/Muggli in Commentaire pratique LAT : Construire hors de la zone à bâtir, 2017, art. 16a n. 56 (ci-après : Commentaire pratique LAT)

⁸ Ruch/Muggli in Commentaire pratique LAT, art. 16a n. 45

⁹ Ruch/Muggli in Commentaire pratique LAT, art. 16a n. 4; Muggli, in Commentaire pratique LAT, art. 24 n. 7; Piermarco Zen-Ruffinen / Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, n. 536

¹⁰ Ruch/Muggli in Commentaire pratique LAT, art. 16a n. 52

¹¹ Ruch/Muggli in Commentaire pratique LAT, art. 16a n. 53 et jurisprudence citée

¹² Ruch/Muggli in Commentaire pratique LAT, art. 16a n. 54 et jurisprudence citée

maine et déménager à ce moment.¹³ La génération qui prend sa retraite et la jeune cheffe d'exploitation n'ont pas droit à deux logements de chef d'exploitation.¹⁴

d) Jusqu'au 31 décembre 2013, l'exploitation alors propriété du père de la recourante était répartie sur plusieurs sites de la façon suivante. Divers bâtiments étaient sis au centre de la localité de Bévillard en zone d'habitation H3 à trois étages. Il s'agissait d'abord de la ferme principale (rue H. _____ 6) comportant logement de six pièces et étable pour bovins, laquelle toutefois était inutilisée depuis 1998 et non conforme aux normes de détention des animaux (sauf deux boxes à chevaux). Une écurie à chevaux (rue H. _____ 7b, 5 boxes) était sise non loin sur la même parcelle n° I. _____, qui contenait encore un pré/champ de presque 2000 m². A une vingtaine de mètres de l'autre côté de la rue H. _____ se trouvait le bâtiment 7a/5 (parc. n°s B. _____ et E. _____), comportant logement de cinq pièces à l'étage et remise de 180 m² au rez-de-chaussée ainsi qu'un atelier. L'élevage de bovins proprement dit, notamment les vêlages, était déjà pratiqué dans un rural à stabulation libre sis sur la parcelle n° G. _____ à A. _____ et permettant de détenir 18 à 20 UGB¹⁵; c'est ce bâtiment, situé au nord de l'agglomération, qui a fait place au nouveau rural autorisé en octobre 2014. Finalement, un autre rural pouvant contenir 20 UGB, mais dénué de volume de stockage du fourrage, était sis à l'est de la localité, à F. _____. La recourante logeait dans le bâtiment 7a, ses parents dans le bâtiment 6.¹⁶

Cette situation présentait divers inconvénients. Le bâtiment 6 ne permettait en soi plus de pratiquer l'activité agricole. De plus il était situé dans un secteur compact de l'agglomération et à proximité à la fois d'une route à trafic intense et de la voie de chemin de fer (passage à niveau); à cela s'ajoutait que le site est traversé d'un chemin piétonnier, source de danger notamment pour les écolières et écoliers qui le fréquentent quotidiennement. Cet environnement excluait tout développement de l'activité agricole sur place. Le bétail (y compris chevaux) était détenu sur trois sites, les bovins sur deux sites distincts.¹⁷

Le transfert de l'exploitation – en société simple (la recourante et ses parents) jusqu'au 31 décembre 2013 – à la recourante seule s'est accompagné du regroupement des activités agricoles à partir du 1^{er} janvier 2014 selon les modalités suivantes : suppression de l'habitat et de la détention des derniers chevaux dans le bâtiment 6 au centre du village ; suppression de la détention de bétail à F. _____ et utilisation du bâtiment comme remise à machines ; construction d'un logement et d'un rural à A. _____ ; vente de l'ensemble des immeubles au centre du village.¹⁸ L'exécutif communal était favorable à ce projet en raison de la sécurité routière.¹⁹ Parallèlement au transfert d'exploitation, la propriété des parcelles agricoles est passée du père à la recourante. La commune a acquis les parcelles n°s I. _____, B. _____ et E. _____ en 2015.

e) La recourante a aménagé un appartement d'environ 110 m² pour ses parents dans l'angle sud-ouest du nouveau rural, à l'étage. Le nouveau rural est composé d'un rez-de-chaussée abritant le bétail et d'un étage affecté en particulier au stockage du fourrage et des machines sur une surface de 645 m², ainsi qu'au stockage du matériel sur une surface de 180 m². L'appartement

¹³ arrêt du TF 1C_471/2017 du 25 mars 2019, consid. 4.1 et jurisprudence citée

¹⁴ OACOT, Mémento L2 « Habitation agricole », p. 2

¹⁵ Unité de gros bétail

¹⁶ rapport spécialisé de l'OAN du 4 juin 2012, dossier communal classeur 2 p. 170 ; rapport de la Fondation rurale interjurassienne du 27 juin 2013, dossier communal classeur 2 p. 158 ss ; dossier communal classeur 2 p. 181

¹⁷ rapport de la Fondation rurale interjurassienne du 27 juin 2013, dossier communal classeur 2 p. 158 ss

¹⁸ rapport de la Fondation rurale interjurassienne du 27 juin 2013, dossier communal classeur 2 p. 158 ss, spéc. 160 ; mémoire de recours p. 3 ch. 1

¹⁹ dossier communal classeur 2 p. 157

occupe plus de la moitié de cette surface réservée au matériel. L'accès à l'habitation se fait de plain-pied par l'ouest, le terrain ayant été remblayé sur le rez de la façade ouest.

f) Les critères déterminants en l'espèce pour reconnaître la conformité à la zone de l'habitation doivent être abordés comme il suit. Il faut en premier lieu examiner si la recourante peut se prévaloir, pour ses parents, du critère générationnel tendant au maintien sur le domaine de la génération qui prend sa retraite. Dans la négative, les parents retraités doivent être considérés comme s'ils avaient une position analogue à celle d'employée et d'employé de l'exploitation. Dans ce cas, le logement n'est réputé conforme à la zone agricole que si la présence permanente sur le domaine des personnes concernées est indispensable, ce qu'il convient d'examiner pour chaque exploitation selon des critères objectifs. Sur le principe, cette question est examinée notamment en fonction de la distance à la zone à bâtir et des tâches de surveillances nécessitées par l'exploitation.²⁰

g) La recourante ne peut se prévaloir du critère générationnel pour ses parents, car les conditions ne sont pas remplies. L'élément décisif n'est pas celui selon lequel les parents sont susceptibles de fournir aide et conseil, ce qui sera souvent le cas. « Aide et conseil » ne signifie pas présence nécessaire de personnel sur l'exploitation, condition qui est traitée au considérant suivant. L'élément décisif est de maintenir sur le domaine en question la génération qui prend sa retraite, car il serait injuste de l'en faire déménager, alors qu'elle y a vécu longtemps et y a effectivement travaillé.²¹ Ces circonstances ne sont pas réalisées en l'espèce. Du temps où la mère et le père de la recourante étaient co-exploitants avec leur fille, ils logeaient au centre du village, rue H. _____ 6, soit en zone constructible. Sur les sites des bâtiments ruraux, notamment celui de A. _____, il n'y avait pas de logement. Par conséquent, il n'est pas possible en l'occurrence de parler de maintien de la génération sur le domaine hors de la zone à bâtir. Au contraire, la colonisation²² du site hors de la zone à bâtir par la création d'un nouveau logement n'est pas couverte par l'art. 34 al. 3 OAT pour ce qui est de la génération qui prend sa retraite. Il ne s'agit pas en l'espèce d'éviter un déménagement à celle-ci. La génération qui prend sa retraite n'a aucun droit à transférer son nouveau domicile sur un site hors de la zone à bâtir où elle n'a jamais habité, résidant même en territoire constructible jusqu'alors. Dans le même ordre d'idées et selon la jurisprudence stricte du Tribunal fédéral (TF), la constitution d'une nouvelle habitation sur un domaine agricole en raison de l'échéance du précédent bail ne vaut pas « logement destiné à la génération qui prend sa retraite » au sens de l'art. 34 al. 3 OAT.²³ Dans le présent cas, la mère et le père de la recourante n'ont même pas eu à subir un congé, dès lors que celui-ci était propriétaire des bâtiments. Il lui était loisible, à l'occasion de la vente de ceux-ci, de se réserver l'occupation du logement que lui-même et sa femme avaient toujours habité. Selon le TF, afin d'éviter des violations de la législation en matière d'aménagement du territoire, une aliénation volontaire n'a pas pour conséquence de permettre l'établissement d'un logement de remplacement hors de la zone à bâtir.²⁴

h) Le logement hors de la zone à bâtir n'est admissible que si l'exploitation du domaine ne peut objectivement pas être exercée depuis la zone à bâtir.²⁵ La mère et le père de la recourante ne peuvent être considérés comme employée et employé de l'exploitation, avec droit de résidence sur le site hors de la zone à bâtir, que si leur présence directe, appréciée pour l'une et l'autre séparément, est objectivement nécessaire à l'exploitation. En effet, dans l'hypothèse où l'explo-

²⁰ arrêt du TF 1C_169/2012 du 19 mars 2013, consid. 5.1 et jurisprudence citée

²¹ arrêts du TF 1C_136/2009 du 4 novembre 2009, consid. 4.1 et s. ; 1A.19/2001 du 22 août 2001, consid. 3a et 3d ; Ruch/Muggli in Commentaire pratique LAT, art. 16a n. 54 et jurisprudence citée

²² cf. aussi prise de position de l'OACOT du 30 août 2013, dossier communal classeur 2 p. 156

²³ arrêt du TF 1C_136/2009 du 4 novembre 2009, consid. 4.2

²⁴ arrêt du TF 1C_460/2018 du 14 mars 2019, consid. 4.4.1 et jurisprudence citée

²⁵ arrêt du TF 1C_408/2012 du 19 août 2013, consid. 6.3

tante ou l'exploitant (ainsi que sa propre famille) doivent habiter sur le domaine, cela ne signifie pas forcément qu'il en aille de même pour le personnel.²⁶ Le TF a eu plusieurs fois l'occasion de trancher la question du besoin de logement pour l'exploitant ou l'exploitante en relation avec la détention de gros bétail. Il a par exemple considéré qu'un logement existant situé à 500 m d'un bâtiment d'exploitation projeté pour la détention de vaches laitières, de vaches allaitantes et de porcs devait suffire sans qu'il soit nécessaire de construire une nouvelle habitation sur le site.²⁷ Il a statué de même s'agissant d'un nouveau bâtiment destiné à des vaches allaitantes, distant de 450 m de l'habitation existante.²⁸ Pour une exploitation détenant des vaches laitières, le TF a jugé admissible une distance de 1,2 km environ entre le domicile de l'exploitant et de l'exploitante et le rural, de sorte que leur projet d'aménager un appartement dans celui-ci a été réputé non conforme à la zone agricole.²⁹ Plusieurs années auparavant, le TF avait décidé en sens contraire : l'extension de l'exploitation justifiait la création sur le site d'un nouveau logement pour l'exploitant, y compris deux chambres pour deux jeunes en formation, compte tenu de la distance d'1 km qui séparait l'exploitation de l'habitation existante, une location de taille plutôt modeste ; le TF avait aussi pris en considération des facteurs topographiques et climatiques (Alpes).³⁰

Récemment, la DTT a considéré qu'une distance de 750 m entre le logement existant et un nouveau rural pour 46 vaches allaitantes et leurs veaux était excessive, compte tenu du travail induit par la détention de cette sorte de bétail, et justifiait la construction d'une maison d'habitation pour l'exploitant ; pour les mêmes raisons, l'incorporation, dans cette maison, d'une chambre pour un apprenti était admise.³¹

Pour ce qui est d'un employé ou d'une employée, le TF a admis qu'on pouvait exiger qu'il ou elle loge à 2,5 km de l'exploitation (soit env. 5 min. en voiture), du moment que l'exploitant lui habitait sur place.³²

i) La recourante n'a pas d'argument valable à opposer à cette jurisprudence. Elle se contente de généralités sans étayer ses dires. Selon ses termes, ses parents accompliraient des tâches « vitales pour la bonne suite de l'exploitation » ou « des tâches de surveillance importantes et permanentes ». Il faut tout d'abord relever qu'en tant qu'exploitante, la recourante a obtenu de résider sur place à A._____. Se fondant sur la jurisprudence du TF précitée et d'autres arrêts plus anciens, le premier rapport de l'OAN à l'occasion de la demande préalable avait au contraire considéré qu'aucune des deux habitations prévues ne pouvait être réputée conforme à la zone.³³ En effet, les appartements sis en zone constructible rue H._____ n'étaient distants que d'environ 1 km du site de A._____ (soit 20 min. à pied et à peine 3 min. en voiture). L'exploitant et les exploitantes à cette époque faisaient les trajets entre leur domicile et le site de A._____ notamment. La rationalisation de l'exploitation au moyen du regroupement des ruraux de A._____, F._____ (situé à 650 m des anciens logements, dans la direction opposée à A._____) et H._____ était parfaitement justifiée mais, au vu de la jurisprudence du TF, ne devait pas obligatoirement s'accompagner du transfert de domicile de l'exploitante. Entretemps, l'OAN et l'OACOT ont assoupli leur pratique s'agissant du logement de l'exploitant ou de l'exploitante.³⁴ Dans le présent cas aussi, l'exploitante réside maintenant sur place. Par conséquent la surveillance constante de l'exploitation existe en l'espèce.

²⁶ Ruch/Muggli in Commentaire pratique LAT, art. 16a n. 53

²⁷ arrêt du TF 1A.120/1998 du 21 juin 1999, consid. 2

²⁸ arrêt du TF 1C_67/2007 du 20 septembre 2007, consid. 3.2 à 3.4 ; cf. aussi arrêt du TF 1C_227/2014 du 11 mai 2016, c. 4.1

²⁹ arrêt du TF 1C_169/2012 du 19 mars 2013, consid. 5.2

³⁰ arrêt du TF 1A.130/2000 du 16 novembre 2000, consid. 6b

³¹ décision de la DTT 110/2020/66 du 17 février 2021, consid. 9d ss

³² arrêt du TF 1C_806/2013 du 4 juin 2014, consid. 2.2 ss

³³ dossier communal classeur 2 p. 171

³⁴ décision de la DTT 110/2020/66 du 17 février 2021, consid. 9g

En revanche, la présence du père et de la mère de la recourante sur le site de A. _____ à titre d'employé et d'employée ne trouve aucune justification. L'exploitation de A. _____ se trouve à proximité immédiate de la zone destinée aux installations de sport et de loisirs (piscine couverte et tennis) et à 400 m environ de la zone de villas la plus proche, à savoir le Plan de quartier J. _____ (habitations à deux niveaux). La recourante relativise la proximité de la zone à bâtir, prétendant que « concrètement aucune possibilité pratique et proche n'existe ». Elle ajoute qu'il n'y a pas « de possibilité de construire à proximité de l'exploitation ». Par proximité de la zone à bâtir, la jurisprudence du TF ne vise pas les terrains à vendre proprement dits. Elle signifie seulement que la proximité du territoire constructible implique notoirement des possibilités de logement suffisantes, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de charger la zone agricole. En l'occurrence, le PQu J. _____ comporte plusieurs parcelles à vendre à environ 600 m de A. _____, soit à 10 minutes à pied environ et à peine 20 m de dénivellation. De plus, il y a des appartements à louer dans la commune à une distance d'1 km à 1,2 km, et encore bien davantage à une distance de 2,5 km. Les possibilités concrètes de loger dans la zone à bâtir proche existent réellement et sont même assez abondantes. Au demeurant, comme déjà relevé plus haut, on peut supposer que, tout en aliénant les bâtiments au centre du village pour raisons financières, il aurait été possible d'y garder l'usage des appartements pour les parents prenant leur retraite. L'exploitation de A. _____ est sise à environ 750 m d'altitude et la dénivellation par rapport au centre du village est d'environ 50 m. Les routes sont bonnes puisqu'elles mènent à des lieux publics destinés aux loisirs, il n'y a d'ailleurs pas lieu de s'attendre à des conditions climatiques réhabilitaires. Par conséquent, il n'y a pas d'obstacles à ce que les parents de la recourante puissent, tout en logeant dans la zone à bâtir, apporter leur aide à l'exploitante, qui elle habite sur place, notamment quant à la garde des deux jeunes enfants de celle-ci. Au vu de l'ensemble de ce qui précède, le père et la mère de la recourante, à supposer qu'ils puissent être considérés comme employé et employée, n'ont pas droit à un appartement en zone agricole. La recourante elle-même admet que l'exploitation doit être considérée comme « sise en milieu urbain ».³⁵ La villa de la recourante, d'une surface de 277 m², comporte outre la chambre matrimoniale trois chambres à coucher. Par conséquent, il devrait y avoir de la place, le cas échéant, pour un ou une aide ponctuelle.

j) La recourante se déclare disposée, à supposer qu'il s'agisse de la seule manière acceptable de maintenir l'espace aménagé dans la loge, à « prendre avec effet immédiat des vaches laitières (...) à un nombre à déterminer par l'autorité ». La recourante n'indique pas si le changement d'exploitation consisterait à remplacer les vaches allaitantes par des laitières ou si ces dernières viendraient s'ajouter au cheptel. Quoi qu'il en soit, le type de bétail n'a en l'occurrence aucune influence sur l'acceptation ou le refus d'une habitation intégrée à la grange. En effet, la question de la proximité de la zone constructible ne serait pas résolue pour autant mais resterait un obstacle décisif à l'autorisation d'une habitation sur le site pour le personnel (cf. aussi rapport de l'OACOT du 31 juillet 2020). Dans le même ordre d'idées, la recourante n'établit pas qu'une extension ou une modification de l'exploitation, même à supposer qu'elle ait pour effet l'augmentation du temps passé à l'étable, impliquerait par la même occasion l'accroissement du nombre de trajets.³⁶ A cela s'ajoute que selon le critère de la nécessité, il doit être prévisible que le domaine agricole pourra subsister à long terme (art. 34 al. 4 let. c OAT). La viabilité à long terme dépend notamment de la rentabilité économique, c'est-à-dire que l'exploitation doit être gérée dans le but de réaliser en permanence un revenu significatif. La rentabilité économique doit à tout le moins apparaître comme plausible.³⁷ A ce stade, il faut relever que la production laitière est moins rentable que la

³⁵ mémoire de recours p. 8 let. b

³⁶ arrêt du TF 1C_227/2014 du 11 mai 2016, consid. 4.5

³⁷ arrêt du TF 1C_517/2014 du 9 mars 2016, en partic. consid. 4

production de viande. Il est même notoire que le prix du lait est bas et encore appelé à baisser.³⁸ Il n'est pas certain que le remplacement du cheptel permette de maintenir la rentabilité. Dans la négative, le logement supplémentaire ne pourrait de toute façon pas être autorisé. L'augmentation du cheptel aux fins de rentabilisation impliquerait l'agrandissement des installations et constructions, qui devrait être examiné sur la base d'une nouvelle demande de permis de construire. Leur dimensionnement devrait être vérifié une nouvelle fois par l'OAN et l'OACOT. Il n'est en outre pas exclu que la surface agricole utile de l'exploitation ne soit plus suffisante. Autrement dit, la recourante ne peut pas « prendre avec effet immédiat des vaches laitières », elle devrait au contraire présenter un concept d'exploitation à long terme. Vu la proximité de la zone à bâtir, cette mesure est toutefois inutile si elle tend à vouloir faire autoriser un logement supplémentaire sur le site de l'exploitation.

k) En définitive, il apparaît qu'une habitation sise dans le volume réservé au stockage du matériel repose sur des vœux personnels tendant à réunir les parents de la recourante et sa propre famille en un même lieu. Ces considérations, qui ont trait uniquement à la personne de l'exploitante et non pas à l'exploitation elle-même, ne sont pas décisives au regard de la loi et de la jurisprudence précitées (consid. 3c et 3h ci-dessus). Le TF souligne l'importance de l'intérêt à la séparation entre territoire constructible et territoire non constructible et celle de l'intérêt à empêcher au maximum l'établissement de logements en zone agricole. En l'espèce, un logement destiné à ne serait-ce qu'une seule force de travail supplémentaire n'est pas conforme à la zone agricole. Le permis pour le logement aménagé pour les deux parents dans le volume destiné au stockage du matériel ne peut pas être octroyé. L'aménagement du logement est matériellement illicite. Le recours est mal fondé sur ce point.

4. Dérogation

La recourante est d'avis que le logement pourrait être rendu conforme par la détention de vaches laitières et requiert à cet égard l'octroi d'une dérogation. La construction d'habitations agricoles n'exige pas de dérogation au sens des articles 24 ss LAT. Il incombe à l'OACOT de confirmer la conformité à l'affectation de la zone d'une construction ou d'un aménagement correspondants.³⁹ A défaut de conformité à la zone, la construction, en l'occurrence l'aménagement de l'appartement dans le volume réservé au stockage du matériel, ne peut pas faire l'objet d'une dérogation pour ce motif. En particulier, la notion de conformité à la zone recoupe celle d'implantation imposée par la destination de la construction au sens de l'art. 24 LAT. La recourante ne cite aucun autre motif au sens des art. 24 ss LAT. Ce grief est également mal fondé, voire doit être déclaré irrecevable dès lors qu'il est insuffisamment motivé.

5. Rétablissement de l'état conforme à la loi / Bonne foi

a) La commune a statué la démolition de l'unité d'habitation. La recourante s'oppose au rétablissement de l'état conforme à la loi en invoquant principalement des arguments relatifs à sa bonne foi.

b) Si un ou une maître d'ouvrage exécute un projet de construction sans permis, l'autorité de police des constructions impartit à la personne propriétaire du terrain ou titulaire du droit de superficie un délai approprié pour rétablir l'état conforme à la loi sous commination d'exécution par substitution (art. 46 al. 1 et 2 LC).

³⁸ décision de la DTT 110/2017/158 du 17 juin 2019, consid. 4a

³⁹ OACOT, Mémento L2 « Habitation agricole », p. 1

La décision de rétablissement de l'état conforme à la loi prononcée sur la base de l'art. 46 al. 2 LC doit servir l'intérêt public et prendre en compte les principes de la proportionnalité et de la confiance (art. 47 al. 6 DPC⁴⁰). L'autorité compétente pour prononcer le rétablissement examine ces questions d'office. L'intérêt au respect du droit des constructions et au maintien de l'ordre public est en règle générale donné, sauf dans des cas exceptionnels où le rétablissement n'aurait pas d'utilité concrète, ou alors si d'autres intérêts publics l'emportent. Celui qui veut construire ou occuper le sol par une installation ou une affectation aux effets comparables à une construction doit savoir qu'en règle générale un permis est nécessaire. Autrement dit, l'assujettissement général au permis de construire est présumé connu et il appartient à la maîtrise d'ouvrage désireuse de réaliser un projet de se renseigner auprès des autorités compétentes⁴¹. Entre le manque de diligence dans la récolte d'informations et la violation consciente de dispositions ou de décisions, l'absence de bonne foi peut être d'intensité variable. Pour répondre au principe de proportionnalité, la mesure de rétablissement doit non seulement être apte à atteindre le but visé (règle d'aptitude) mais encore faut-il que le moyen choisi soit celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés (règle de nécessité). Finalement, il faut que la gravité des effets de la mesure sur la situation de l'administré ou de l'administrée soit en rapport raisonnable avec le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (règle d'exigibilité, ou proportionnalité au sens étroit). La maîtrise d'ouvrage qui n'est pas de bonne foi a également droit à ce que le principe de proportionnalité soit pris en considération. Toutefois, pour la sauvegarde de l'égalité de traitement et de l'ordre légal, l'autorité mettra davantage de poids sur l'intérêt au rétablissement que sur les inconvénients causés à la maîtrise de l'ouvrage. Par ailleurs, l'autorité tiendra compte des coûts de remise en état à charge du ou de la justiciable en fonction de l'intensité de leur mauvaise foi. En règle générale, l'intérêt purement financier de l'administrée ou de l'administré n'a que peu d'importance. En définitive, l'autorité pourra renoncer au rétablissement en cas de violation insignifiante, à condition que la mauvaise foi soit légère et l'intérêt public au rétablissement négligeable.⁴²

c) Il existe un intérêt public important, maintes fois rappelé par la jurisprudence, à ce que le principe de la séparation des espaces bâti et non bâti soit respecté. Ce principe est de rang constitutionnel; il fait partie intégrante de la notion d'utilisation mesurée du sol de l'art. 75 al. 1 Cst.⁴³ Cette séparation doit, en dehors des exceptions prévues par la loi, demeurer d'application stricte. Si des constructions illégales, contraires au droit de l'aménagement du territoire, ne sont pas supprimées mais tolérées indéfiniment, le principe de la séparation du bâti et du non-bâti est remis en question et un comportement contraire au droit s'en trouve récompensé. S'ajoute à cela que la remise en état poursuit encore d'autres intérêts publics, à savoir la limitation du nombre et des dimensions des constructions en zone agricole ainsi que le respect du principe de l'égalité devant la loi.⁴⁴ L'importance cardinale du principe de séparation, à titre d'intérêt public, est connue depuis le milieu des années 80, étant en outre précisé que c'est essentiellement le droit fédéral qui définit quels ouvrages peuvent être construits et modifiés hors de la zone à bâtir.⁴⁵

La recourante fait valoir le caractère insignifiant des aménagements litigieux. A son avis, ils n'ont pas d'impact sur le but de la zone agricole, dès lors qu'ils n'ont pas d'impact sur l'aspect extérieur de la construction. En règle générale, les constructions érigées sans droit en zone agricole doivent

⁴⁰ décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire, DPC, RSB 725.1

⁴¹ JTA jugement du Tribunal administratif 100.2007.1242 du 7 août 2009, consid. 5.2.1

⁴² Aldo Zaugg / Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 5^e éd., tome I, Berne 2020, art. 46 n. 9 ss ; Muggli, in Commentaire pratique LAT, Remarques préliminaires art. 24 à 24e et 37a, n. 35 ss;

⁴³ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Cst., RS 101

⁴⁴ arrêts du TF 1C_50/2020 du 8 octobre 2020, consid. 8.1.1 et jurisprudence citée ; 1C_276/2016 du 2 juin 2017, consid. 3.3

⁴⁵ ATF 111 Ib 213 consid. 6b; JAB 1992 p. 485 s. consid. 3

être éliminées en cas de violation autre que tout-à-fait mineure des règles en vigueur.⁴⁶ En l'espèce, l'intérêt public à la suppression des installations destinées au logement aménagées dans le volume affecté au matériel ne fait pas de doute. L'intérêt public à la séparation entre bâti et non-bâti a pour corollaire qu'il faut empêcher au maximum l'établissement de logements en zone agricole (cf. aussi consid. 3k ci-dessus et jurisprudence citée). Le TF dénie toute pertinence à l'argument reposant sur le fait que les modifications sont intérieures et, prises isolément, n'auraient pas pour effet de soustraire des surfaces au territoire agricole.⁴⁷ Il tombe sous le sens que le volume de stockage de matériel, supprimé aux fins de l'aménagement de l'appartement, devrait être reconstitué ailleurs au moyen d'un nouveau bâtiment, ce qui va exactement à l'encontre de la législation en matière d'aménagement du territoire. En l'espèce, l'intérêt public au rétablissement est donc avéré.

d) Aux termes de l'art. 5 al. 3 Cst., les organes de l'État et les administrés et administrées doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils et elles s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif. De ce principe général découle le droit fondamental du particulier à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'État, consacré à l'art. 9 in fine Cst. Le principe de la bonne foi protège le ou la justiciable, à certaines conditions, dans la confiance légitime qu'il ou elle met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il ou elle a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration agissant dans les limites de ses compétences peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré ou une administrée un avantage contraire à la réglementation en vigueur. Pour que le ou la justiciable puisse invoquer cette protection, il faut en particulier que l'autorité qui a donné son assurance ait été compétente pour le faire, ou que là où le justiciable ait pu la considérer comme telle. La bonne foi ne peut être exclue que lorsque l'incompétence de l'autorité est clairement reconnaissable. Cette question doit s'apprécier en fonction d'éléments objectifs (p. ex. nature de l'indication fournie, rôle apparent du fonctionnaire dont elle émane) et subjectifs (liés à la position de la ou du justiciable).⁴⁸ Il faut en outre que l'administré ou l'administrée se soit fondée sur les assurances ou le comportement dont il ou elle se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ou elle ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que l'intérêt à une correcte application du droit ne se révèle pas prépondérant sur la protection de la confiance.⁴⁹

Le principe de base est celui de l'interdiction de construire, sauf obtention d'une autorisation. La personne qui veut construire ou occuper le sol par une installation ou une affectation aux effets comparables à une construction doit savoir qu'en règle générale un permis est nécessaire. Autrement dit, l'assujettissement général au permis de construire est présumé connu et il appartient au ou à la maître d'ouvrage désireuse de réaliser un projet de se renseigner auprès des autorités compétentes⁵⁰. Les renseignements doivent provenir de l'autorité compétente – ou de l'autorité que la maîtrise de l'ouvrage pouvait raisonnablement tenir pour compétente. Pour pouvoir fonder une situation de confiance, les renseignements oraux fournis par des membres individuels de l'autorité en question doivent ensuite être confirmés par celle-ci.⁵¹ Le renseignement inexact doit avoir été donné sans réserve et clairement. Il ne doit pas s'agir d'une simple orientation; le renseignement doit porter exactement sur la question litigieuse.⁵² Hors de la zone à bâtir, même les

⁴⁶ arrêt du TF 1C_276/2016 du 2 juin 2017, consid. 3.1; Muggli, in Commentaire pratique LAT, Remarques préliminaires art. 24 à 24e et 37a, n. 35

⁴⁷ arrêt du TF 1C_50/2020 du 8 octobre 2020, consid. 8.2.2

⁴⁸ arrêt du TF 1C_50/2020 du 8 octobre 2020, consid. 8.1.2

⁴⁹ arrêt du TF 1C_411/2018 du 28 octobre 2019, consid. 5.1 et jurisprudence citée

⁵⁰ JTA n° 100.2007.1242 du 7 août 2009, consid. 5.2.1; Zaugg / Ludwig, art. 46 n. 9b/bb; Ruch in Commentaire pratique LAT: Autorisation de construire, protection juridique et procédure, art. 22 n. 8

⁵¹ Zaugg / Ludwig, art. 46 n. 9b/aa

⁵² Pierre Moor, Droit administratif vol. I, 2^e éd., 1994, p. 430 s.

changements d'affectation qui ne nécessitent pas de travaux de transformation et qui n'ont pas d'incidence sur le territoire, l'équipement et l'environnement sont soumis à l'octroi d'une autorisation (cf. art. 24a LAT et art. 1a al. 2 LC). Ainsi, ne peut pas se réclamer de sa bonne foi la personne qui néglige de se renseigner auprès de l'autorité compétente lorsqu'elle procède à un changement d'affectation qui n'a pas été expressément autorisé.⁵³

Même si les conditions de la bonne foi sont réalisées, la pondération des intérêts dans le cas particulier reste réservée.⁵⁴ L'intérêt au respect de la conformité à l'affectation de la zone, spécialement en zone agricole, constitue un intérêt public important, qui peut justifier le rétablissement même en cas de bonne foi du maître de l'ouvrage.⁵⁵

e) La recourante fait valoir que deux anciens membres de l'organe exécutif étaient également des artisans locaux qui ont exécuté des travaux en relation avec l'aménagement litigieux. A son avis, ils étaient des représentants officiels de l'autorité communale au moment des promesses formulées. D'après la recourante et selon ses propres termes, ces deux personnes n'auraient pas seulement laissé entendre que l'aménagement de la loge serait accepté en l'état, mais qu'il pourrait sinon, « en cas de problème », faire l'objet d'une demande de permis après-coup, qui serait octroyé.

La recourante ne peut pas se prévaloir de sa bonne foi (bonne foi au sens subjectif), dans la mesure où, initialement, elle a effectivement pris ses précautions en déposant une demande préalable pour son projet. Elle savait donc d'emblée que l'autorisation des projets hors de la zone à bâtir ne va pas de soi. De fait, il est résulté clairement de cette procédure préalable, en particulier des prises de position successives de l'OACOT et de l'OAN, qu'il était illicite donc exclu de construire deux habitations sur le site d'exploitation et que, par conséquent, un permis de construire pour un deuxième logement ne pourrait pas être octroyé. C'est bien la raison pour laquelle elle n'a pas déposé de demande à cette fin. Elle était en tous les cas au courant de l'assujettissement d'un tel aménagement à l'octroi d'un permis, puisqu'elle dit elle-même « avoir été évidemment consciente qu'un permis après coup allait être nécessaire ».⁵⁶

La recourante ne pouvant subjectivement invoquer sa bonne foi, elle ne saurait valablement se plaindre de l'assurance donnée par certains membres de l'exécutif communal selon laquelle un permis, pour autant qu'il soit nécessaire, serait le cas échéant octroyé pour les travaux réalisés et le changement d'affectation (principe de la bonne foi ou bonne foi au sens objectif).⁵⁷ L'hypothèse selon laquelle les deux anciens conseillers municipaux concernés aient pu faire acte de complaisance à l'égard de la recourante n'y change rien. Ces deux personnes ne sont pas compétentes en matière d'octroi du permis de construire. C'est le Conseil municipal au complet qui remplit toutes les tâches et exerce toutes les attributions conférées à la commune en matière de procédure d'octroi du permis.⁵⁸ La prudence que l'on peut raisonnablement attendre de tout ou toute maître de l'ouvrage, et à plus forte raison en cas de projet sis en dehors de la zone à bâtir, aurait commandé que la recourante demande confirmation explicite, voire écrite, des dites promesses ou sous-entendus auprès de l'autorité compétente au complet. Au demeurant, la recourante savait pertinemment qu'en première instance, seul l'OACOT décide valablement pour ce qui est de l'application de la LAT, puisque c'est bien à cette autorité qu'elle a adressé sa demande préalable du 27 avril 2012.⁵⁹ Elle a toutefois sciemment préféré se reposer sur l'opinion de deux entrepreneurs,

⁵³ ATF 132 II 21, consid. 6.1; Zaugg / Ludwig, art. 46 n. 9b/aa

⁵⁴ JAB 2013 p. 85, consid. 6.1

⁵⁵ Zaugg / Ludwig, art. 46 n. 9b/d

⁵⁶ dossier communal classeur 1 p. 158

⁵⁷ arrêt du TF 1C_50/2020 du 8 octobre 2020, consid. 8.2.2 et jurisprudence citée

⁵⁸ art. 67 al. 1 du règlement de construction de Bévillard du 7 décembre 1992

⁵⁹ dossier communal classeur 2 p. 181

qui parallèlement étaient membres de l'exécutif communal, plutôt que sur la position de la seule autorité compétente, voulant ainsi à tout prix poursuivre son but de faire habiter ses parents sur la nouvelle exploitation. Si ce vœu peut dans un premier temps être compréhensible, il ne l'est plus dès le moment où les instances compétentes ont signifié clairement et abondamment que ce but ne pouvait être atteint qu'au mépris de la loi.

Si les discussions intervenues entre la recourante et les deux personnes susmentionnées constituaient réellement des assurances valables comme elle le prétend, on se demande alors pourquoi, à réception de la décision de rétablissement en juin 2016, la recourante cherche diverses autres excuses à l'absence de dépôt de permis de construire : « Nous avons changé à plusieurs reprises de dessinateurs et d'architectes depuis le début de notre projet et nous nous excusons de ne pas avoir fait suivre les documents nécessaires » ; puis : « Comme nous n'apportons aucun changement sur l'extérieur du bâtiment, nous pensions qu'il n'était pas nécessaire de demander un nouveau permis de construire ».⁶⁰ Autrement dit, cela signifie que la recourante ne s'est pas fondée sur des garanties en bonne et due forme pour procéder à l'aménagement de l'appartement, mais qu'elle aurait de toute façon poursuivi son but étant donné que le résultat de sa demande préalable ne correspondait pas à ses attentes sur la question du logement de ses parents.

Ce faisant, la recourante s'est rendue responsable de mauvaise foi aggravée au sens du droit de la police des constructions. Il est d'ailleurs surprenant, voire choquant, que la recourante ait tenté à fin 2017 de négocier le montant d'une amende, que l'exécutif communal était censé lui infliger en échange du maintien de l'appartement, alors même qu'elle était représentée par l'avocate ; celle-ci devait forcément savoir qu'une amende de ce type et de cette ampleur (20 000 fr.) ne peut être prononcée que par une autorité pénale (cf. art. 50 ss LC). Et ce d'autant plus que cette tentative d'accord a été précédée de pressions exercées sur la commune par la représentation de la recourante pour tenter de se faire octroyer le permis à l'encontre de la décision de l'OACOT.⁶¹

Le moyen tiré de la bonne foi est donc mal fondé.

6. Proportionnalité

a) La recourante estime que la mesure de rétablissement n'est pas adéquate pour la poursuite des buts d'intérêt public. A ses yeux, l'aménagement de l'appartement a moins d'impact pour la zone agricole que pour la constellation familiale et le maintien de l'exploitation. Elle est d'avis que les investissements financiers relatifs à la démolition, mesurés par rapport au coût total de la construction, seraient excessifs. Elle relève finalement que les ouvertures des portes et fenêtres ont été publiées et acceptées dans le premier permis, de sorte que l'on ne peut désormais pas exiger une modification dans le sens d'un rétablissement antérieur.

b) La suppression de l'unité d'habitation est apte à atteindre le but visé par le principe de la séparation du bâti et du non-bâti, qui veut notamment empêcher au maximum l'établissement de logements en zone agricole.

⁶⁰ dossier communal classeur 1 p. 246

⁶¹ « La requérante se réserve le droit de produire d'autres arguments en procédure de recours en fonction des motifs qui seront développés dans la décision si celle-ci devait s'avérer négative », cf. courrier du 25 septembre 2017 adressé par la représentation de la recourante à la commune, dossier communal classeur 1 p. 163 ; « Afin de pouvoir mener cette discussion sereinement, il me paraît indispensable de ne pas être sous la pression d'une décision de permis de construire qui pourrait potentiellement s'avérer négative et qui obligerait cas échéant à s'engager dans une voie contentieuse de recours à la TTE », cf. courrier du 25 octobre 2017 adressé par la représentation de la recourante à la commune, dossier communal classeur 1 p. 161

Pour la même raison et pour ce qui est de la construction envisagée globalement, il n'y a pas de mesure portant une atteinte moindre aux intérêts privés de la recourante et de ses parents. La seule question à aborder à cet égard est celle de savoir jusqu'à quel point le murage des fenêtres ordonné par l'autorité de police des constructions peut être considéré comme conforme à la règle de nécessité (règle comprise comme deuxième volet de l'examen de la proportionnalité).

Il est vrai que les plans du bâtiment d'exploitation (datés du 30 juin 2014 et autorisés le 31 octobre 2014) font état, pour l'essentiel, des mêmes fenêtres que les plans (non datés) de la présente demande ultérieure pour l'aménagement de l'appartement à l'intérieur du bâtiment : il s'agit de trois fenêtres en façade sud et d'une fenêtre en façade ouest (2 battants de 100 cm x 100 cm). Toutefois, en façade ouest, une fenêtre supplémentaire a été créée (100 cm x 120 cm). S'agissant des fenêtres, le justificatif des mesures énergétiques produit à l'appui de la présente demande ultérieure fait état d'un triple vitrage. Toujours d'après ce justificatif, la porte d'entrée en ouest présente un degré d'isolation thermique équivalent.

Le murage des quatre fenêtres autorisées en 2014 n'est pas conforme au principe de proportionnalité, s'agissant du critère de la nécessité, étant donné qu'elles ont fait l'objet d'une procédure de permis en bonne et due forme. Par contre, les triples vitrages devront être supprimés ; ils ne pourront être remplacés que par de simples protections coupe-vent contre les intempéries, un espace de stockage du matériel non chauffé comme prévu dans le permis de 2014 ne nécessitant pas davantage. La mesure de murage de la deuxième fenêtre ouest est maintenue, car rien ne justifie une telle fenêtre supplémentaire s'agissant du local de stockage en question. Finalement, il sera également nécessaire de remplacer la porte d'entrée par une simple porte coupe-vent.

c) L'analyse des arguments de la recourante à la lumière de la proportionnalité au sens étroit ne résiste pas à l'examen. Les circonstances familiales sont d'ordre purement privé. Le souhait tendant à regrouper les deux familles sur le même site relève de commodités personnelles. Comme maintes fois rappelé par la jurisprudence du TF, ce genre de considérations ne font pas le poids par rapport à l'importance cardinale du principe de séparation des territoires constructible et non constructible. En l'occurrence, la recourante a agi par mauvaise foi qualifiée au sens du droit de la police des constructions, toutefois l'issue serait la même si la recourante avait été de bonne foi.

Il est certes regrettable que les parents de la recourante doivent déménager une nouvelle fois. Cependant, la responsabilité de cette situation repose sur la recourante, notamment quant à la manière dont elle a déposé la ou les demandes de permis du 4 juillet 2014. Selon l'art. 8 al. 2 DPC, la compétence d'octroyer le permis de construire passe de la petite commune à la préfecture lorsque la réalisation d'un projet revient à plus d'un million de francs. S'agissant du bâtiment d'exploitation, la recourante a annoncé dans la demande des coûts de construction de 926 316 fr. Ce montant ne comprend pas l'aménagement de l'appartement, qui pourtant a été créé simultanément, soit avant avril 2015.⁶² Or les coûts de construction de celui-ci se montent à 210 000 fr. (cf. demande de permis du 23 juin 2016). La limite du million était donc dépassée. Par conséquent, la préfète aurait été compétente en 2014 et non la commune de Bévillard. C'est aussi à la préfecture qu'incombe l'examen des questions relatives à la législation en matière de droit foncier rural, également applicable à certains immeubles sis en zone à bâtir (art. 2 al. 2 let. a LDFR⁶³), notamment la question de l'interdiction du partage matériel au sens des art. 58 ss LDFR. Les bien-fonds situés au centre du village rue H. _____ faisaient partie de l'exploitation et ont été aliénés par le propriétaire d'alors. En cas d'aliénation, en particulier à des personnes qui ne sont pas exploitantes agricoles (art. 63 al. 1 let a LDFR), la préfecture a la charge d'examiner d'une part si une

⁶² cf. mémoire de recours p. 8 let. c

⁶³ loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural, LDFR, RS 211.412.11

autorisation exceptionnelle d'aliéner peut être octroyée aux conditions de l'art. 60 LDFR en dérogation à l'interdiction de partage matériel. Elle doit d'autre part examiner également si une autorisation exceptionnelle d'acquérir peut être octroyée aux conditions de l'art. 64 LDFR. Cette autorisation peut être assortie de charges (al. 2), notamment en ce qui concerne les possibilités de logement pour les parents de la recourante. Faute d'avoir été saisie de la ou des demandes de permis, la préfecture n'a pas été en mesure de mener cet examen à bien, la recourante devant en assumer les conséquences.

d) L'argument de la recourante selon lequel l'aménagement de l'appartement aurait moins d'impact pour la zone agricole que pour le maintien de l'exploitation ne convainc pas davantage. La suppression de l'appartement n'a pas d'effet sur le maintien de l'exploitation (cf. consid. 3i ci-dessus). En revanche, elle contribue nettement au respect du principe de séparation des territoires constructible et non-constructible.

e) Dans la pesée entre l'intérêt public au respect strict du principe de séparation susmentionné d'une part, et les intérêts privés, le plus souvent d'ordre financier, d'autre part, la jurisprudence n'accorde que peu de poids à ces derniers.⁶⁴ Elle se montre au contraire intransigente. Elle a notamment considéré que des ordres de démolition réduisant à néant un investissement de plus de 300'000 fr., voire jusqu'à 2 millions à quoi s'ajoutaient les frais de démolition, étaient admissibles en cas de mauvaise foi du maître de l'ouvrage.⁶⁵

En l'occurrence, la recourante invoque (seulement) que les frais de démolition seraient excessifs. Cet argument ne peut être suivi au regard de la jurisprudence citée ci-dessus. De plus, par rapport à la valeur de l'ensemble des constructions sises sur la parcelle n° G._____ (bâtiment d'exploitation : 926 316 fr. selon demande de permis, sans l'aménagement de l'appartement, mais 1,3 mio selon police de l'Assurance immobilière Berne⁶⁶ ; villa de la recourante : 650'000 fr. selon demande de permis), les frais de démolition d'une portion d'entre elles ne saurait être considérés comme démesurés. Au demeurant, compte tenu de l'absence de bonne foi de la recourante, les arguments de nature patrimoniale n'ont qu'une importance toute relative : en l'espèce, la recourante ne peut bénéficier du maintien d'une construction qu'elle devait presumer illicite dès le début. Finalement, la recourante n'y perd pas seulement, puisqu'elle recouvrera la surface nécessaire au stockage du matériel.

f) En fin de compte, la gravité des effets de la mesure sur la situation de la recourante se trouve en rapport avec l'importance du principe de séparation du bâti et du non-bâti. Au vu de l'ensemble de ce qui précède, l'intérêt public à rétablir une situation conforme au droit l'emporte ainsi manifestement sur les intérêts privés de la recourante, de sorte que, même si elle peut apparaître sévère, la mesure attaquée est conforme au principe de la proportionnalité. Le grief d'absence de proportionnalité est mal fondé. La recourante n'obtient gain de cause que sur le point très secondaire des modalités de remise en état des ouvertures.

7. Droits acquis / péremption

La recourante invoque « le maintien des droits acquis » du fait que les travaux auraient été achevés il y a plus de 5 ans.

⁶⁴ cf. p. ex. ATF 111 Ib 213, consid. 6b

⁶⁵ arrêt du TF 1C_136/2009 du 4 novembre 2009, consid. 6.2 ; ATF 111 Ib 213, consid. 6b

⁶⁶ dossier communal classeur 1 p. 148

Il ne peut y avoir de droits acquis dès lors que la construction est illégale et non susceptible d'obtenir un permis de construire.

Cinq ans après le jour où l'état non conforme à la loi aurait pu être constaté, le rétablissement de l'état conforme ne peut être exigé que si des intérêts impérieux le commandent (art. 46 al. 3 LC). Les travaux ont été achevés peu avant avril 2015. L'autorité de police des constructions a constaté l'état non conforme en rendant sa décision de rétablissement le 3 juin 2016, soit à peine un an plus tard. L'art. 46 al. 3 LC n'est donc pas applicable. Au demeurant, hors de la zone à bâtir, aucun délai de rétablissement est n'est généralement applicable.⁶⁷ Ce grief est également mal fondé.

8. Egalité de traitement

a) La recourante cite le nom de familles agricultrices qui auraient bénéficié de l'installation d'un logement pour les parents retraités. Elle en déduit une inégalité de traitement à son détriment.

b) Une décision viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou qu'elle omet de faire les distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le ou la justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été fausement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas. Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ou la citoyenne ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévéra dans l'inobservation de la loi. Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés, et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité.⁶⁸

c) La recourante ne peut rien tirer du grief d'une inégalité de traitement par rapport à d'autres cas. Elle fait elle-même valoir que son exploitation est « restée la seule en milieu urbain à ce jour dans la commune ». ⁶⁹ Ce faisant, elle admet elle-même que les autres cas, étant plus éloignés du milieu urbain, ne sont pas comparables au sien. A plus forte raison, elle ne précise pas en quoi ces affaires seraient comparables à la sienne. Notamment, il faut rappeler ici que les parents de la recourante n'ont pas habité sur le site durant la co-exploitation (cf. consid. 3g ci-dessus). De plus, la règle est que la personne désavantagée ne peut pas profiter de bénéfices illégaux accordés à d'autres. En d'autres termes, le principe de la légalité l'emporte sur celui de l'égalité, sauf s'il apparaît que l'autorité persistera à l'avenir dans sa pratique, l'acte légal faisant figure d'exception. Aucun élément au dossier ne permet d'inférer une pratique généralement illégale, de la part de la commune, quant à ses tâches de police des constructions en relation avec des surfaces d'habitation qui ne répondraient ni au critère générationnel ni à celui de la nécessité agricole au sens de la législation fédérale en matière d'aménagement du territoire. Au contraire, la commune a montré dans la présente procédure sa volonté de faire respecter le droit. Il n'y a pas lieu de penser qu'elle s'écartera de cette voie. La recourante n'explique pas non plus en quoi son intérêt

⁶⁷ arrêt du TF 1C_469/2019 du 28 avril 2021, à paraître, cf. communiqué de presse

https://www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/fr/1c_0469_2019_yyyy_mm_dd_T_f_12_31_09.pdf

⁶⁸ arrêt du TF 1C_50/2020 du 8 octobre 2020, consid. 9 et jurisprudence citée

⁶⁹ mémoire de recours p. 8 let. b

privé au maintien de la situation devrait en l'espèce être privilégié par rapport à l'intérêt public au respect des normes en matière de police des constructions et d'aménagement du territoire.⁷⁰ Le moyen tiré de l'égalité de traitement dans l'illégalité est par conséquent infondé dans la mesure où il n'est pas irrecevable pour cause de motivation insuffisante.

9. Réquisitions de preuve

a) La recourante a présenté diverses réquisitions de preuves : audition de la recourante et de ses parents, proposition de produire offres et factures de l'aménagement de la loge, établissement par la commune des possibilités de construire en zone à bâtir à proximité de l'exploitation agricole, production des dossiers de permis de construire de trois familles agricultrices.

b) Les autorités constatent les faits d'office (art. 18 al. 1 LPJA⁷¹). Elles décident du genre et de l'étendue des mesures d'instruction à prendre, sans être liées aux offres de preuves des parties (art. 18 al. 2 LPJA).

La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. en particulier le droit pour la ou le justiciable de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision et celui d'obtenir qu'il soit donné suite à son offre de preuves pertinentes. En droit administratif bernois, l'autorité dispose d'un très grand pouvoir d'appréciation dans l'admission ou non d'une offre de preuve, qui est guidé avant tout par la pertinence des faits à prouver et par le caractère approprié du moyen de preuve proposé. L'autorité n'admet les moyens de preuve offerts par la partie que s'ils paraissent propres à élucider les faits. Si l'autorité estime que l'état de fait est assez clair, elle n'est pas tenue d'administrer d'autres preuves, et ce quand bien même elle n'aurait pas épuisé toutes les possibilités probatoires (appréciation anticipée des preuves). Une telle manière de procéder ne viole pas le droit d'être entendu. Suivant les circonstances, le choix de l'autorité de ne pas donner suite aux réquisitions de preuve d'une partie en raison de leur non-pertinence peut même être implicite sans pour autant constituer une violation du droit d'être entendu.⁷²

c) Au vu de ce qui précède, les offres de preuves doivent être rejetées. Les faits résultent de façon suffisamment claire de l'ensemble du dossier, bien étoffé. Par ailleurs, les diverses auditions et productions de documents ou de renseignements seraient superflues et ne parviendraient pas à influencer sur l'issue de la présente cause, au vu des fondements juridiques applicables. Quant à la production des dossiers des familles agricultrices, à supposer que ces cas présentent certaines similitudes avec la situation de la recourante, encore faudrait-il que les autres conditions permettant d'appliquer le principe d'égalité dans un contexte d'illégalité soient réunies, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

10. Délai

Au vu de l'ensemble des considérants qui précèdent, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable. Le permis de construire est refusé et les mesures de rétablissement de l'état conforme à la loi sont dans l'ensemble confirmées, sous réserve des modalités de remise en état des ouvertures au bénéfice d'une autorisation. L'autorité de police des constructions a fixé un

⁷⁰ arrêt du TF 1C_50/2020 du 8 octobre 2020, consid. 9.2 ; 1C_169/2012 du 19 mars 2013, consid. 7.2

⁷¹ loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives, LPJA, RSB 155.21

⁷² jugement du Tribunal administratif du canton de Berne n° 100.2017.152 du 26 février 2018, consid. 2.1 s.; Benoît Bovay, Procédure administrative, 2^e éd., p. 279 s.; Daum, in Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 2^e éd., art. 18 n. 27

délai de six mois, que la recourante n'a pas contesté. La décision ne fixe toutefois pas le point de départ du délai. Ainsi, et compte tenu de la présente procédure, ce délai doit être fixé une nouvelle fois de façon non équivoque.

11. Frais et dépens

a) Les frais de procédure sont perçus sous la forme d'un émolument forfaitaire. Un émolument supplémentaire peut être perçu pour les enquêtes particulières, les expertises ou d'autres mesures d'instruction (art. 103 al. 1 LPJA). Un émolument forfaitaire de 200 à 4000 fr. est perçu pour les décisions sur recours dans des affaires de justice administrative (art. 19 al. 1 en relation avec art. 4 al. 2 et 3 OEmo⁷³).

Selon la pratique de la DTT, les frais de la procédure sont fixés à 2000 fr. Les frais de la procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe à moins que le comportement d'une partie au cours de la procédure permette une répartition différente ou qu'il soit justifié par des circonstances particulières de ne pas percevoir de frais (art. 108 al. 1 LPJA). En l'espèce, la recourante succombe, elle assume donc l'entier des frais. L'admission très partielle du recours n'entraîne pas de modification de la répartition des frais, car l'adaptation des modalités de remise en état s'agissant des ouvertures n'est que de faible ampleur par rapport à l'ensemble des mesures de rétablissement.

b) La partie qui succombe doit payer les dépens de la partie adverse, à moins que le comportement de cette dernière au cours de la procédure de recours ou des circonstances particulières justifient une autre répartition ou la compensation des dépens, ou encore qu'ils ne doivent être mis à la charge de la collectivité (art. 108 al. 3 LPJA). La recourante, qui succombe pour l'essentiel, n'a pas droit à des dépens.

III. Décision

1. Le recours est très partiellement admis dans la mesure où il est recevable.
La décision du 3 mars 2020 est modifiée comme il suit (chiffre 5.1, 3^e paragraphe):

Les mesures de rétablissement de l'état conforme à la loi, qui doivent être exécutées d'ici au **15 novembre 2021**, sont les suivantes : démolition de l'unité d'habitation, suppression du chauffage et des radiateurs, suppression de l'isolation thermique de l'unité d'habitation, suppression des triples vitrages des quatre fenêtres « 2x 100/100 » (façades sud et ouest) et remplacement par simple vitrage coupe-vent, murage de la fenêtre « 100/120 » en façade ouest, remplacement de la porte d'entrée (ouest) par une simple porte coupe-vent, suppression de la cuisine, suppression des chambres, suppression des installations sanitaires.

Pour le surplus, le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2. Les frais de procédure par 2000 francs sont mis à la charge de la recourante.
La facture lui sera notifiée dès l'entrée en force de la présente décision.
3. Il n'est pas alloué de dépens.

⁷³ ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale, OEmo, RSB 154.21

IV. Notification

- Maître D. _____, par courrier recommandé
- Commune mixte de Valbirse, par courrier recommandé
- Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), Unité franco-phone, par courriel
- Ministère public régional du Jura bernois-Seeland, 2740 Moutier, pour suite utile (consid. 5)

Direction des travaux publics et des transports

Le directeur

Christoph Neuhaus
Conseiller d'Etat

Voie de recours

La présente décision peut être attaquée par voie de recours, dans les 30 jours qui suivent sa notification, auprès du Tribunal administratif du canton de Berne, Speichergasse 12, 3011 Berne. Un éventuel recours doit être introduit en quatre exemplaires, contenir les conclusions, l'indication des faits, moyens de preuve et motifs et porter une signature. Les moyens de preuves disponibles (en particulier la décision attaquée) doivent être joints.