

A1 25 119

ARRET DU 12 MAI 2026

**Tribunal cantonal du Valais
Cour de droit public**

Composition : Christophe Joris, président ; Dr Thierry Schnyder et Matthieu Sartoretti, juges ; Augustin Tornay, greffier ;

en la cause

X _____, recourant, représenté par Maître Alexia Maulini, avocate à Martigny,

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée.

(Détenation d'animaux)

recours de droit administratif contre la décision du 28 mai 2025

Faits

A. X _____, éleveur depuis 30 ans, exerce son activité au lieu-dit « A _____ », sur le territoire de la commune de B _____.

Lors d'une visite de son exploitation le 18 janvier 2022, l'Office vétérinaire cantonal (ci-après : OVC) du Service de la consommation et affaires vétérinaires (ci-après : le SCAV) a constaté que le cheptel de bovins s'élevait à 27 unités gros bétail (ci-après : UGB) et excédait la limite autorisée de 23.48 UGB, fixée dans sa décision du 1^{er} mai 2020. L'OVC a également constaté qu'un animal présentait une pathologie au nombril et une apathie. De plus, il n'avait pas été présenté au vétérinaire et l'intérieur des détentions, les accès et les parcs de l'exploitation risquaient de provoquer des blessures.

Par courrier du 24 janvier 2022, un délai au 1^{er} septembre 2022 a été imparti à X _____ pour assainir les aires accessibles aux animaux.

Le 21 avril 2022, l'OVC a rappelé à X _____ qu'une réduction de son cheptel à 23.48 UGB lui avait été imposée par décision du 1^{er} mai 2020 (celle-ci n'étant pas versée au dossier), en raison de manquements récurrents concernant la protection des animaux. Lors d'un contrôle le même jour, ce cheptel s'élevait pourtant à 27.89 UGB. Un délai de 10 jours lui était dès lors imparti pour qu'il se conforme à la limite imposée.

A la suite d'un entretien le 7 juillet 2022, l'OVC a augmenté le cheptel maximal autorisé à 28 UGB, en raison de l'engagement de X _____ d'être attentif au respect du bien-être animal et de sa confirmation que les fluctuations n'étaient dues qu'à des vêlages et non à des acquisitions ou de nouvelles arrivées. L'OVC a alors informé X _____ que deux contrôles seraient effectués et que, selon leurs résultats, une reconsidération du cheptel maximal autorisé pourrait intervenir.

Lors d'un contrôle de l'exploitation le 6 janvier 2023, l'OVC a constaté que l'aire de sortie, le lieu de fourniture du fourrage et de la boisson, ainsi que les abords des abris étaient boueux avec un mélange d'excréments, que divers objets dangereux pouvaient provoquer des blessures (notamment un dresse-vache mal positionné), que des morceaux de plastique, dangereux en cas d'indigestion, se trouvaient dans l'aire de sortie des équidés, que le fourrage était altéré par des moisissures et par des objets, que la litière était sale et ne remplissait pas ses fonctions, que les bovins présentaient des salissures, que le veau né la veille n'avait pas d'eau, qu'aucune visite vétérinaire n'était prévue pour un bovin chétif, que le jeune bétail présentait un poil hérissé et une

croissance médiocre et que le vermifuge remis en 2021, selon le registre du vétérinaire, n'était pas généralement utilisé. S'agissant des ovins, les soins aux animaux, notamment aux onglons, n'avaient pas été effectués récemment.

L'OVC a ordonné par courrier du 17 janvier 2023 différentes mesures urgentes pour corriger les lacunes de détention constatées et pour fournir certains renseignements.

X _____, représenté par Maître C _____, a contesté certains constats de l'OVC, par courrier du 30 janvier 2023, et remis le rapport d'un vétérinaire privé du 25 janvier 2023, retenant un bon état général des animaux. Il a également invoqué des conditions climatiques particulières et un dégât à une conduite pour expliquer le sol boueux.

Le 1^{er} mars 2023, en se fondant sur le contrôle du 6 janvier 2023 et après avoir découvert que le marc de pomme, retrouvé dans les bacs d'alimentation, avait été livré en septembre 2022, l'OVC a retenu des manquements avérés aux prescriptions et a ordonné à X _____ différentes mesures, lui imposant notamment de prévoir une distribution et un entreposage adéquats du marc, l'entretien des litières et l'enlèvement des objets pouvant occasionner des blessures. Il a en outre maintenu la limitation du cheptel bovin à 28 UGB.

Lors d'un contrôle de base du 20 mars 2023, réalisé par l'Association pour les Contrôles Agricoles en Valais (ci-après : ACAV, anciennement l'Association valaisanne pour la production intégrée [AVPI]), différents manquements ont été constatés, notamment, le déplacement de deux veaux dans l'écurie des vaches, l'absence de fourrage grossier en permanence à disposition pour les veaux de plus de 15 jours, la détention des animaux sur une litière sale et/ou humide et la saleté de plusieurs animaux. Des mesures ont été ordonnées pour corriger ces manquements.

Le 29 mars 2023, X _____ a déposé une réclamation contre la décision du 1^{er} mars 2023, estimant, soit que les mesures exigées étaient déjà réalisées, soit qu'elles étaient inutiles.

Le 5 juin 2023, l'OVC a partiellement admis la réclamation en ne retenant plus les lacunes concernant les ovins, figurant dans le constat du 6 janvier 2023. Il a toutefois maintenu les mesures ordonnées le 1^{er} mars 2023, y ajoutant l'obligation de ne pas laisser les veaux en liberté dans l'écurie.

B. Après un signalement, reçu le 23 octobre 2024 et contenant des photographies montrant des animaux pataugeant dans la boue, l'OVC a effectué un contrôle le lendemain, constatant des lacunes importantes. Les animaux étaient fortement souillés et n'avaient pas de litière propre et sèche. Quatre bovins présentaient des signes de boiterie et devaient se déplacer sur un terrain en pente pour accéder au point d'eau. Une vache était maigre. L'hygiène de l'abri était insuffisante, avec un mélange de boue et d'excréments. La pente en aval de l'abri était fortement boueuse. D'autres lacunes étaient relevées « hors protocole », notamment le stockage problématique de drèches de pommes en plein air et la présence d'objets dangereux dans les différentes détentions (dalles de jardin, tôles ondulées, divers objets métalliques). Selon le registre de la banque de données sur le trafic des animaux (ci-après : BDTA), le cheptel bovin comptait 37.22 UGB, alors que la limite autorisée s'élevait toujours à 28 UGB. Des mesures ont alors été ordonnées le 25 octobre 2024 pour corriger les manquements constatés, notamment pour présenter à un vétérinaire les bêtes qui boitaient.

Le 30 octobre 2024, le vétérinaire privé du recourant a indiqué que trois des quatre animaux qui boitaient devaient être abattus. Il a en outre constaté la présence de paille propre, mais la saleté des jarrets des bêtes.

Le 7 novembre 2024, X _____ a expliqué par courriel que la boue résultait de la rupture d'une conduite d'eau de la commune et des fortes pluies, mais que le terrain était désormais sec. Selon lui, seules deux vaches boitaient. Celles-ci avaient été hélicoptérées de l'alpage et leurs boiteries n'étaient pas dues à un mauvais traitement de sa part. Concernant le nombre maximal d'UGB, il a précisé dépendre des marchands de bétail et de la place dans les abattoirs. Les périodes de désalpe étaient surchargées, en raison de la volonté des exploitants de se séparer d'une partie du cheptel avant l'hiver.

Par décision du 13 novembre 2024, en se fondant sur le contrôle du 24 octobre 2024, l'OVC a imposé une diminution du cheptel à 10 UGB pour les bovins et, pour les autres espèces, a limité les cheptels à xx1 ovins, xx3 équidés et xx2 caprins. Il a exigé que l'usage et la conservation de drèches de pommes se fassent dans le respect des indications agronomiques. Il a également menacé X _____ d'une interdiction de détenir des bovins en cas de nouveaux manquements et de non-respect des décisions exécutoires. Il a enfin retiré l'effet suspensif à une éventuelle réclamation contre cette décision.

Il ressort d'un courriel du 26 novembre 2024 d'un vétérinaire privé, adressé à l'OVC, que deux des trois bêtes boitantes qui devaient être abattues avaient été vendues et

souffraient, entre autres, d'une négligence d'entretien des onglons. Ces bêtes avaient été parées dès leur arrivée dans la nouvelle exploitation et avaient, depuis, pris du poids.

C. Par courrier du 12 décembre 2024 et écriture complémentaire du 16 janvier 2025, X _____, dorénavant représenté par Maître Alexia Maulini, a déposé une réclamation contre la décision du 13 novembre 2024. Il a expliqué que l'augmentation des UGB était consécutive à des vêlages de 17 bêtes portantes et à l'incapacité de vendre ou d'abattre ses bovins. Il a rappelé les conditions particulières du contrôle et que le terrain avait séché depuis. Il a indiqué que le taureau qui boitait avait été abattu et que les deux autres bêtes avaient été vendues, car portantes. Il a souligné avoir pris soin de ces deux vaches, durant l'été 2024, en les rapatriant de l'alpage par hélicoptère. Il a requis que la limite maximale du cheptel bovin soit fixée à 28 UGB et a contesté les limites pour les autres espèces. Il a produit neuf attestations d'individus confirmant qu'il s'occupait correctement de son bétail.

Par décision du 28 janvier 2025, l'OVC a admis partiellement la réclamation et, en application du principe de proportionnalité, a fixé la limite du cheptel bovin à 15 UGB, le reste du dispositif prononcé le 13 novembre 2024 étant maintenu. Il a également retiré l'effet suspensif à un éventuel recours contre cette décision.

Le 7 février 2025, dans un constat succinct, le vétérinaire privé de X _____ a retenu que, le jour précédent, les animaux étaient en bonne santé et avaient des aliments de bonne qualité et en quantité suffisante. L'hygiène du troupeau était plutôt bonne. Certaines vaches avaient tout de même des souilles fécales qui remontaient jusqu'aux jarrets.

D. Le 10 février 2025, X _____ a requis auprès du Conseil d'Etat la restitution de l'effet suspensif au recours à déposer contre la décision du 28 janvier 2025.

Par décision du 26 février 2025, annulant et remplaçant la décision du 28 janvier 2025, l'OVC a constaté que la décision du 28 janvier 2025 ne fixait pas de délai pour sa mise en œuvre et a imparti un délai au 30 juin 2025 pour réduire le cheptel à 15 UGB, les mesures prononcées dans la décision du 28 janvier 2025 étant maintenues, notamment le retrait de l'effet suspensif à un éventuel recours contre cette décision.

Le 10 mars 2025, X _____ a requis auprès du Conseil d'Etat la restitution de l'effet suspensif au recours à déposer contre la décision du 26 février 2025. Il a déposé un recours contre cette décision le 31 mars 2025 concluant, sous suite de frais et dépens, principalement, à son annulation, subsidiairement, au renvoi de la cause à l'autorité

inférieure. Il a invoqué une violation de son droit d'être entendu et du principe de proportionnalité. Lors du contrôle, seul un nombre limité d'animaux avait été examiné, ne permettant pas de tirer des conclusions fiables sur l'état de son exploitation. Il a reproché à l'OVC d'avoir ignoré les contrôles des 19 et 20 janvier 2025 de l'ACAV, le rapport du vétérinaire privé du 7 février 2025, ses observations concernant la bonne santé des animaux et les causes exceptionnelles et temporaires de l'inondation de son exploitation.

Par décision du 2 avril 2025, le Conseil d'Etat a déclaré sans objet la requête de restitution de l'effet suspensif du 10 février 2025, compte tenu de la nouvelle décision de l'OVC du 26 février 2025 remplaçant sa décision du 28 janvier 2025.

L'OVC s'est déterminé le 14 avril 2025 et a proposé le rejet du recours.

Par décision du 6 mai 2025, le Conseil d'Etat a rejeté la requête de restitution de l'effet suspensif au recours déposé contre la nouvelle décision du 26 février 2025.

Le 12 mai 2025, X _____ a réitéré ses arguments et requis le réexamen du dossier par un vétérinaire expert indépendant, puisqu'il doutait de l'impartialité de la procédure menée à son encontre.

Par décision du 28 mai 2025, le Conseil d'Etat a rejeté le recours et retiré l'effet suspensif à un éventuel recours contre sa décision. Il a retenu en substance que le droit d'être entendu de X _____ avait été garanti et que la décision de l'OVC respectait le principe de proportionnalité, compte tenu des manquements répétés aux prescriptions légales en matière de protection des animaux. Il a considéré que les observations de X _____, l'examen partiel du cheptel et l'inondation temporaire de son exploitation ne permettaient pas de remettre en cause les manquements constatés et de les justifier. Il a également retenu que les contrôles des 19 et 20 janvier 2025 de l'ACAV avaient quand même révélé des lacunes, que le contrôle postérieur du vétérinaire cantonal se limitait à identifier la maladie du piétin et que le rapport du vétérinaire privé du 7 février 2025 avait la valeur probante d'une simple allégation, vu les liens contractuels avec l'exploitant, et ne suffisait pour remettre en cause les constats de l'OVC.

E. Le 4 juillet 2025, X _____ a recouru céans contre cette décision, concluant, préalablement, à la restitution de l'effet suspensif, principalement, à l'annulation de la décision et, subsidiairement, au renvoi de la cause à l'autorité inférieure pour nouvelle décision, le tout sous suite de frais et dépens. Il a réitéré le grief, déjà formulé devant le Conseil d'Etat, retenant que l'examen de seulement dix animaux n'était pas représentatif

de toute son exploitation. Il a reproché aux autorités précédentes de ne pas avoir tenu compte de ses observations sur la bonne santé de ses animaux, des circonstances exceptionnelles prévalant le 24 octobre 2024 et des contrôles postérieurs de l'ACAV, du vétérinaire cantonal et du vétérinaire privé. Le fait que ses bêtes avaient d'autres espaces à disposition que ceux inondés avait été également ignoré. Selon lui, un nouveau contrôle, après le 24 octobre 2024, aurait permis de constater l'assainissement des lieux. Il a sollicité une expertise indépendante et une visite des lieux afin d'examiner l'état de santé et les conditions de détention de ses bêtes. X _____ a défendu que rien ne démontrait que le bien-être des animaux était compromis et s'est targué d'avoir, à chaque fois, procédé aux corrections exigées. Il a estimé avoir respecté le nombre limite d'UGB, sous réserve des naissances et de l'évolution naturelle des bêtes. La limitation à 15 UGB compromettrait la viabilité économique de son exploitation, sans améliorer la protection des animaux. Les limitations des cheptels des autres espèces étaient infondées.

Le 21 août 2025, l'OVC a déposé un CD-ROM contenant des vidéos et photographies du contrôle du 24 octobre 2024.

Le 27 août 2025, le Conseil d'Etat a produit le dossier de la cause, a renvoyé aux faits et motifs de sa décision et a proposé le rejet du recours.

L'OVC s'est déterminé sur le recours le 12 septembre 2025 et a proposé son rejet.

X _____ a réitéré ses arguments le 3 octobre 2025. Il a produit en outre les photographies de l'exploitation prises par la police cantonale le 15 juin 2025, démontrant, selon lui, le respect des prescriptions. Il a mis en cause l'OVC, lui reprochant une instruction à charge et partielle ainsi que l'instrumentalisation de la procédure pénale pour l'inciter à ne pas contester la décision administrative.

Le 14 octobre 2025, l'OVC a contesté toute instrumentalisation de la procédure pénale.

Le 15 octobre 2025, X _____ a produit l'ordonnance pénale du 7 octobre 2025 le condamnant pour contravention à la LPA à une amende de 1000 fr. pour ne pas s'être conformé aux décisions de l'OVC limitant son cheptel. Il a également transmis l'ordonnance du même jour par laquelle la procureure n'entrait pas en matière sur l'infraction de mauvais traitement et retenait que les investigations entreprises n'avaient révélé ni atteinte effective au bien-être des animaux, ni souffrances anormales, étant précisé que « lorsque c'était le cas, X _____ a[vait] pris les mesures appropriées ».

L'OVC a indiqué le 5 mars 2026 que, lors d'un contrôle opéré le 27 février 2026 de l'exploitation de X _____, la litière était adéquate, le sol était sec et, par endroit, amélioré par l'installation de dalles. L'état de santé des animaux n'avait suscité aucune remarque. Il y avait toutefois des objets et structures présentant des risques de blessures. Deux bovins présents ne figuraient pas au registre BDTA et la limite de 15 UGB était dépassée. Des lacunes dans les marques d'identification et dans la tenue du journal des traitements avaient été constatées.

X _____ s'est déterminé le 18 mars 2026 et a contesté les manquements retenus dans le courrier du 5 mars 2026 de l'OVC. Il a souligné avoir procédé aux corrections exigées. Il a estimé que l'ordonnance de non-entrée en matière du 7 octobre 2025, en excluant toute atteinte au bien-être animal, contredisait les faits de la décision de l'OVC qui ne pouvait donc être maintenue.

X _____ a réitéré le 2 avril 2026 ses réquisitions de preuves et produit le 8 avril 2026 un rapport de l'ACAV qui n'avait constaté aucun manquement lors d'une visite de son exploitation le 1^{er} avril 2026.

Considérant en droit

1.

1.1 Déposé en temps utile et dans les formes requises, auprès de l'autorité compétente, par la personne directement atteinte par la décision du Conseil d'Etat qui confirme la limitation de ses cheptels, le recours de droit administratif du 4 juillet 2025 est, sous cet angle, recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a à c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 LPJA). Il en va en revanche différemment sous l'angle de sa motivation.

1.2 Le recours de droit administratif doit répondre à des exigences de motivation (art. 80 al. 1 let. c et 48 al. 2 LPJA). Afin de satisfaire à ces exigences, le recourant doit clairement exposer ses motifs, c'est-à-dire les raisons pour lesquelles il estime que la décision attaquée viole le droit (arrêt du Tribunal fédéral 2C_372/2025 du 10 juillet 2025 consid. 3.2) et ne pas rédiger son écriture de manière appellatoire (RVJ 2022 p. 36 consid. 1.1). Ces exigences imposent au recourant de discuter l'argumentation développée par la juridiction de recours administratif afin de la débouter totalement ou partiellement. Un recours ne les respecte pas s'il omet de discuter les motifs du prononcé entrepris et se contente de réitérer devant le Tribunal des moyens formulés en des

termes quasi semblables au libellé de ceux rejetés ou déclarés irrecevables dans ce prononcé (ACDP A1 25 39 du 28 mai 2025 consid. 1.2.1). Ainsi, il doit exister un lien entre la motivation du grief et la décision attaquée, la partie recourante devant se positionner par rapport aux considérants de l'autorité précédente, en expliquant pour quelles raisons les motifs articulés sont, de son point de vue, contraires au droit (arrêt du Tribunal fédéral 2C_372/2025 précité consid. 3.2 ; ACDP A1 25 39 précité consid. 1.2.1).

1.2.1 Dans un premier grief, invoqué sous le couvert du droit d'être entendu, le recourant estime que le contrôle du 24 octobre 2024, concernant seulement dix animaux sur les presque cent détenus, n'était pas représentatif de son exploitation.

Dans sa décision (pp. 9 et 10), le Conseil d'Etat a déjà répondu à cette critique et a considéré en substance que, même si l'OVC avait étendu son contrôle à l'entier des animaux, les manquements identifiés n'en auraient pas moins été établis. Dans la mesure où le recourant ne discute pas césans cette motivation et se limite à répéter son grief, tel que déjà formulé devant le Conseil d'Etat (p. 120 du dossier du Conseil d'Etat), celui-ci ne répond pas aux exigences de motivation et doit être déclaré irrecevable.

1.2.2 Toujours sous le chapitre du droit d'être entendu, le recourant prétend que ses observations soulignant la bonne santé des animaux, les conditions exceptionnelles du contrôle (fortes pluies et rupture de la canalisation) et les contrôles postérieurs de l'ACAV, du vétérinaire cantonal et du vétérinaire privé auraient été ignorés par l'autorité précédente.

Dans sa décision (pp. 9 et 10), le Conseil d'Etat a retenu que l'OVC avait pris en compte les observations du recourant, puisque la limite d'UGB avait été fixée de 10 à 15 UGB à la suite de sa réclamation. Il a également expliqué que la rupture de la conduite et les fortes pluies ne justifiaient pas l'état des détentions, puisque le recourant aurait dû prendre les mesures nécessaires pour protéger ses animaux de cette situation. Le Conseil d'Etat a également expliqué que les contrôles postérieurs de l'ACAV relevaient, quoi qu'en dise l'intéressé, divers manquements, que celui du vétérinaire cantonal ne portait que sur la maladie du piétin et que celui du vétérinaire privé constituait une expertise privée ne permettant pas de renverser les constats de l'OVC. Il a donc motivé les raisons pour lesquelles ces éléments pouvaient être écartés (pp. 10 et 14 de la décision attaquée). Le recourant ne discute pas césans les motifs de la décision attaquée et se limite à reprocher au Conseil d'Etat d'avoir « écarté » et « balayé » ces éléments

sans justification, alors que tel n'est manifestement pas le cas. Le grief est dès lors irrecevable.

2.

2.1 Le recourant sollicite l'administration de plusieurs moyens de preuve, faisant ainsi usage d'un droit que la jurisprudence a déduit de l'art. 29 al. 2 Cst. (ATF 149 I 91 consid. 3.2, 148 II 73 consid. 7.3.1) et qui est prévu par la législation cantonale (art. 17 al. 2 LPJA applicable par renvoi des art. 80 al. 1 let. d et 56 al. 1 LPJA). L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction, lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 146 II 73 consid. 5.2.2 ; ACDP A1 24 79 du 12 février 2025 consid. 2.1). Par ailleurs, la procédure administrative est en principe écrite, si bien que l'administré ne dispose pas d'un droit absolu à être entendu personnellement, ni d'un droit à obtenir l'audition de témoins (ATF 146 I 218 consid. 3.1.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_47/2023 du 14 juin 2023 consid. 3.1 ; ACDP A1 24 79 précité consid. 2.1).

Le recours à une expertise se justifie lorsque l'autorité ne dispose pas des connaissances spéciales nécessaires à l'éclaircissement des faits pertinents, mais ne saurait porter sur une question de droit (ACDP A1 19 28 du 20 janvier 2020 consid. 3.4 ; ATAF 2014/2 consid. 5.5.2.1 ; ZIMMERMANN/GUISAN, *in* Commentaire romand Loi fédérale sur la procédure administrative, 2024, n^{os} 130 et 131 *ad* art. 12).

Une visite des lieux s'avère inappropriée lorsqu'elle ne peut donner des renseignements que sur les conditions existant au moment où elle est réalisée, mais pas sur celles qui prévalaient lors de la période déterminante pour la décision (arrêt du Tribunal administratif fédéral B-3467/2023 du 9 juillet 2024 consid. 4.1 et réf. cit.).

2.2

2.2.1 En l'occurrence, le Conseil d'Etat a produit le dossier de la cause comprenant le dossier de l'OVC, satisfaisant à la réquisition du recourant dans ce sens (conclusion n^o 2 du recours).

2.2.2 Le recourant sollicite d'abord l'interrogatoire des parties et l'audition de témoins (ch. II du recours). Il ne précise toutefois pas, hormis son propre interrogatoire (all. n^{os} 1, 2, 6, 7, 24 à 26, 47, 49, 71, 81, 83, 85 à 86 du recours et all. n^{os} 3 à 10, 12, 14 à 16 de l'écriture du 15 octobre 2025), l'identité des personnes dont il sollicite l'audition et sur

quels faits déterminants pour l'issue de la cause d'autres intéressés devraient s'exprimer. Le concernant, il a eu l'occasion de se déterminer céans par écrit et d'exposer tous les faits et arguments invoqués à l'appui de son recours (pp. 2 ss, 213 ss, 230 ss, 247 ss du dossier de recours). Leur simple répétition par oral n'apparaît pas décisive à la formation de l'opinion de la Cour. Partant, il est renoncé à toute audition.

2.2.3 Dans la mesure où le recourant a produit les éléments du dossier pénal dont il entend se prévaloir (cf. les ordonnances du 7 octobre 2025, énumérant les faits pertinents du dossier pénal, et les photographies de la police du 15 juin 2025), une appréciation anticipée permet de conclure que rien d'autre ne figurant dans le dossier pénal xx-xx n'est de nature à modifier l'opinion de la Cour. Par ailleurs, si le recourant estimait d'autres éléments du dossier pénal nécessaires à la défense de ses arguments, il lui revenait de les produire spontanément (art. 18 al. 1 let. a LPJA ; ACDP A1 25 60 du 3 février 2026 consid. 3.2 et 4.1.1, A1 22 26 du 30 janvier 2023 consid. 3.3.1). L'édition de l'entier du dossier pénal xx-xx est dès lors refusée.

2.2.4 Le recourant requiert encore une visite de son exploitation afin de constater les conditions de détention.

En l'espèce, l'état actuel de l'exploitation n'est pas pertinent pour juger de l'état antérieur, déterminant pour la décision (arrêt du Tribunal administratif fédéral B-3467/2023 précité consid. 4.1), dont il ressort des infractions répétées aux dispositions de la LPA, fondant les restrictions de détention d'animaux prononcées (art. 23 al. 1 let. a LPA). Par ailleurs, dans le domaine de la détention et de la protection des animaux, un contrôle efficace suppose d'être inopiné (arrêt du Tribunal fédéral 2C_24/2016 du 30 décembre 2016 consid. 4) et, lorsqu'il est annoncé, la situation peut être ponctuellement modifiée. L'historique du dossier et la récurrence des manquements constatés (cf. *infra* consid. 4.2) démontrent que même un constat aujourd'hui de la conformité de l'exploitation aux prescriptions ne permettrait pas de démontrer le mal-fondé de la décision attaquée qui, s'appuyant sur des constats antérieurs (cf. *infra* consid. 4.2), justifie l'intervention de l'autorité en cas d'infractions répétées aux dispositions de la LPA (art. 23 al. 1 let. a LPA). Inefficace pour établir des faits pertinents et capables de modifier l'opinion de la Cour, ce moyen de preuve doit dès lors être rejeté.

2.2.5 Le recourant requiert également une expertise indépendante pour examiner l'état de santé et les conditions de détention.

Les violations des prescriptions de l'ordonnance du 23 avril 2008 sur la protection des animaux (OPAn ; RS 455.1), énumérées ci-dessous au consid. 4.2, soulèvent des

questions de droit qui sortent de la compétence d'un éventuel expert et pour lesquelles les constats de l'OVC suffisent, sans que leur compréhension nécessite de recourir à des connaissances particulières. Ces constats, formulés en des termes simples et appuyés par des photos et des vidéos, permettent de saisir l'état de l'exploitation et d'examiner sa conformité avec l'OPAn. Le besoin d'une expertise n'est donc pas démontré (arrêt du Tribunal fédéral 2C_24/2016 précité consid. 6). Par ailleurs, l'état de santé des animaux du recourant n'est pas si pertinent puisque, même si aucune atteinte à leur santé n'est constatée, le seul risque d'une atteinte, concrétisé par la violation récurrente des prescriptions de l'OPAn, justifie déjà l'intervention de l'autorité (arrêt du Tribunal fédéral 2C_440/2024 du 20 mars 2025 consid. 5.1). Les critiques du recourant sur l'établissement des faits par l'OVC sont en outre infondées (cf. *infra* consid. 3.2.1), de sorte que rien ne permet de douter de l'exactitude des constats de cette autorité, spécialisée dans le domaine de la protection des animaux (art. 9 de la loi d'application de la LPA du 19 décembre 2014 [LALPA ; RS/VS 455.1]), qui ne sauraient être remis en cause sans motifs sérieux et objectifs (ACDP A1 21 8 du 28 juillet 2021 consid. 9.1). La requête d'expertise est dès lors rejetée.

2.2.6 Enfin, la réserve par le recourant d'autres moyens de preuve, dont la mise en œuvre n'est pas formellement requise, constitue une clause de style prohibée (arrêt du Tribunal fédéral 1C_415/2022 du 11 juin 2024 consid. 4.4 ; ACDP A1 24 116 du 18 mars 2025 consid. 2).

3. Dans un deuxième grief d'ordre formel, le recourant reproche implicitement une constatation inexacte et incomplète des faits (art. 78 al. 1 let. a LPJA), estimant que l'instruction de la cause par l'OVC est lacunaire et partielle.

3.1 La constatation des faits est incomplète lorsque toutes les circonstances de fait et les moyens de preuve déterminants pour la décision n'ont pas été pris en compte par l'autorité administrative ; elle est inexacte lorsque celle-ci a omis d'administrer la preuve d'un fait pertinent, a apprécié de manière erronée le résultat de l'administration d'un moyen de preuve ou a fondé sa décision sur des faits erronés, en contradiction avec les pièces (ACDP A1 25 29 du 28 octobre 2025 consid. 3.1 et A1 21 202 du 7 juin 2022 consid. 3.2). L'état de fait n'est incomplet que si des éléments pertinents font défaut ; si une partie invoque le caractère incomplet des faits en relation avec un fait qui n'est pas déterminant, il suffit à l'autorité de recours de constater que le fait n'est pas pertinent (MOSER-SZELESS, *in* Commentaire romand Loi fédérale sur la procédure administrative, 2024, n° 86 *ad* art. 49 PA).

La maxime inquisitoire impose à l'autorité d'établir d'office les faits pertinents pour assurer une application correcte de la loi. L'autorité doit procéder à une administration et à une appréciation des preuves nécessaires, voire à de plus amples investigations si elle conserve un doute quant au caractère complet et exact de l'état de fait résultant des preuves déjà administrées. Elle n'a en revanche pas à épuiser toutes les possibilités d'investigations si l'état de fait lui paraît suffisamment établi (ATF 128 III 411 consid. 3.2.1, 110 V 48 consid. 4a ; ACDP A1 19 28 précité consid. 3.4).

3.2

3.2.1 Le recourant reproche à l'OVC d'avoir instruit « à charge » et de l'avoir surpris alors que les conditions de détentions étaient exceptionnelles, dans le seul but de le sanctionner. Il estime avoir été victime de la part de cet office d'une sévérité particulière et d'une instrumentalisation de la procédure pénale pour le dissuader de contester la décision administrative.

En l'espèce, les critiques du recourant sur le soi-disant parti pris de l'OVC ne se fondent sur aucun élément du dossier et ne sont dès lors pas avérées. Par ailleurs, le contrôle du 24 octobre 2024 n'a pas été réalisé à l'initiative de l'OVC, mais à la suite d'une dénonciation reçue le jour précédent (pièce 3 du dossier de l'OVC). Les différents manquements constatés depuis 2015 justifiaient, quoi qu'il en soit, un suivi de l'exploitation du recourant. Rien ne permet donc de douter de l'exactitude des constats de cette autorité, par ailleurs, spécialisée dans le domaine de la protection des animaux (art. 9 LALPA). L'activité de contrôle, par nature, suppose d'identifier les manquements, sans que les éléments présumés conformes ne soient soulignés, ce dont on ne saurait inférer un parti pris, contrairement à ce que suggère le recourant. Pour autant que recevables, puisqu'elles sont sans fondement et sans lien avec la décision du Conseil d'Etat attaquée (cf. *supra* consid. 1.2), les critiques du recourant sont, quoi qu'il en soit, mal-fondées.

3.2.2 Selon le recourant, l'OVC devait procéder à un contrôle, après le 24 octobre 2024, permettant de constater que les manquements étaient temporaires et liés à des circonstances exceptionnelles.

En l'espèce, les circonstances (fortes pluies et rupture d'une conduite) n'étaient pas si exceptionnelles, puisque le recourant les avait déjà invoquées pour justifier les manquements constatés le 6 janvier 2023, plus d'un an avant le contrôle du 24 octobre 2024 (pièce 9 sous bordereau annexé au recours du 4 juillet 2025). Par ailleurs, comme déjà mentionné ci-dessus au consid. 2.2.4, un contrôle supplémentaire qui aurait

constaté un respect ponctuel des prescriptions n'était pas suffisant pour remettre en cause l'historique et la récurrence des manquements antérieurs (cf. *infra* consid. 4.2). Contrairement à ce que semble considérer le recourant (pp. 2 et 3 de ses déterminations du 3 octobre 2025), il ne revient pas à l'OVC de l'accompagner indéfiniment, en répétant les contrôles et les recommandations, mais au recourant de, spontanément et durablement, respecter les prescriptions. La constatation des faits n'est ainsi pas incomplète sur ce point.

3.2.3 Le recourant prétend que les décisions des 24 janvier 2022 et 8 juillet 2022 de l'OVC démontreraient qu'il aurait fourni des efforts pour améliorer les conditions de détention et contrediraient la persistance de lacunes en la matière. Il omet qu'un certain nombre de manquements étaient retenus dans la décision du 24 janvier 2022, notamment la présence d'objets pouvant engendrer des blessures et un dépassement de la limite d'UGB (ces manquements étant également relevés lors du contrôle du 25 octobre 2024), quand bien même une amélioration des détentions par rapport à l'année précédente était également constatée (p. 42 du dossier de recours). La décision du 8 juillet 2022 autorisait, certes, une augmentation de la limite du cheptel bovins de 23.48 à 28 UGB. Elle ne se fondait toutefois pas sur un examen concret des conditions de détention, mais sur l'engagement du recourant à être attentif au respect du bien-être animal. Ces décisions démontrent le suivi de l'autorité et ses tentatives d'amener le recourant à respecter les prescriptions. D'éventuelles améliorations ponctuelles dans la détention ne remettent toutefois pas en cause les lacunes persistantes énumérées au consid. 4.2 ci-dessous. Les décisions des 24 janvier 2022 et 8 juillet 2022 ne permettent donc pas de retenir que le recourant aurait durablement amélioré les conditions de détention. La constatation des faits sur ce point n'a donc rien d'inexacte et le grief doit être rejeté.

3.2.4 Le recourant estime que les limitations des cheptels à xx1 ovins, xx2 caprins et 8 équidés, entérinées dans la décision attaquée et fixées dans la décision de l'OVC en fonction du nombre de bêtes détenues en 2024 « selon les données officielles », seraient erronées, puisqu'il détenait à cette époque 29 ovins, xx2 caprins et xx4 équidés (all. 42 de son recours).

Il ne figure aucune pièce au dossier de l'OVC établissant les cheptels d'ovins, de caprins et d'équidés détenus à la fin 2024 par le recourant et justifiant les limites imposées dans la décision de xx1 ovins, xx2 caprins et xx3 équidés. Font en particulier défaut « les données officielles » mentionnées par l'OVC, alors que le recourant a produit sous pièce 22 du bordereau annexé à son recours (pp. 115-118 du dossier de recours) des listes

établissant qu'il détenait, fin 2024, xx ovins (après la soustraction de xx3 ovins sortis le 6 décembre 2024), xx2 caprins et 7 équidés. Le nombre de xx1 ovins, retenu dans la décision, n'est fondé sur aucune pièce du dossier et il convient donc de retenir qu'à la fin 2024 le recourant détenait xx ovins. Le grief est dès lors admis sur cet aspect.

3.2.5 Le recourant estime encore que les photographies de la police cantonale du 15 juin 2025 contrediraient la vision de l'OVC et démontreraient que « les animaux étaient en bon état et que les infrastructures correspondaient aux exigences légales » (déterminations du recourant du 3 octobre 2025, p. 3). Aucun animal ne figure sur les photographies de la police cantonale du 15 juin 2025 qui ne sont ainsi pas pertinentes pour attester du « bon état des animaux » ou des infrastructures qui doivent les accueillir. Ces photographies ne permettent donc pas d'examiner la conformité des conditions de détention des animaux avec l'OPAn, objet de la présente procédure, et de remettre en cause les constats de l'OVC (cf. *infra* consid. 4.2). La critique est ainsi mal-fondée.

3.2.6 Selon le recourant, en retenant, dans l'ordonnance pénale de non-entrée en matière du 7 octobre 2025, que les investigations entreprises n'avaient révélé ni atteinte effective au bien-être des animaux, ni souffrances anormales, ni comportement brutal et que, lorsque c'était le cas, il avait pris les mesures appropriées, la procureure aurait établi judiciairement les faits, ce qui aurait pour effet de « détruire la base factuelle » de la décision attaquée (déterminations du recourant du 18 mars 2026, pp. 2-3).

En l'occurrence, l'ordonnance de non-entrée en matière du 7 octobre 2025 examine l'existence d'un mauvais traitement des animaux au sens de l'art. 26 LPA. Or, la décision attaquée céans ne se fonde pas sur une maltraitance au sens de cet article, mais sur une violation récurrente des prescriptions de l'OPAn, énumérées ci-dessous au consid. 4.2, dont elle vise à imposer le respect (art. 23 et 24 LPA et 23 al. 1 et 2 LALPA ; le simple risque de maltraitance, en raison d'une violation de l'OPAn, suffit pour justifier l'intervention de l'autorité administrative, cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_440/2024 précité consid. 5.1). Les obligations du recourant en matière de détention, fondées sur l'OPAn, diffèrent donc des conditions d'application de l'art. 26 LPA qui exigent, notamment, la réalisation d'une atteinte à la dignité de l'animal (arrêt du Tribunal fédéral 6B_725/2025 du 26 février 2026 consid. 3.1). L'absence de maltraitance n'est donc pas incompatible avec les violations récurrentes de l'OPAn reprochées. Mal fondé, le grief est rejeté.

4. Le recourant considère que rien ne démontrerait que le bien-être des animaux était compromis et qu'aucun manquement grave ou récurrent ne serait établi. Les dépassements de la limite d'UGB seraient dus à l'évolution naturelle des bêtes. Il estime qu'il n'y aurait aucune surcharge des structures ou des pâturages. La possibilité pour ses animaux de se déplacer, lors de l'inondation, dans d'autres parties de l'exploitation n'aurait pas été prise en considération. Les mesures prononcées seraient donc excessives, injustifiées, erronées, arbitraires et contreviendraient au principe de la bonne foi.

4.1

4.1.1 La loi sur la protection des animaux vise à protéger la dignité et le bien-être de l'animal (art. 1 LPA). Toute personne qui s'occupe d'animaux doit tenir compte au mieux de leurs besoins et veiller à leur bien-être (art. 4 al. 1 let. a et b LPA). Il est interdit de négliger des animaux (art. 4 al. 2 LPA). Toute personne qui détient des animaux ou en assume la garde doit notamment, d'une manière appropriée, les nourrir, en prendre soin et leur garantir l'activité et la liberté de mouvement nécessaires à leur bien-être (art. 6 al. 1 LPA). L'OPAn fixe les exigences minimales en matière de détention, d'alimentation, de soins, de logement ou d'enclos des animaux (arrêt du Tribunal fédéral 2C_254/2024 du 19 août 2024 consid. 4.1).

Conformément à l'art. 23 al. 1 LPA, l'autorité compétente peut interdire pour une durée déterminée ou indéterminée la détention, le commerce ou l'élevage d'animaux, ou l'exercice d'une activité professionnelle impliquant l'utilisation d'animaux aux personnes qui ont été sanctionnées pour avoir enfreint à plusieurs reprises ou de manière grave des dispositions de la LPA, des dispositions d'exécution ou des décisions d'application (let. a) ou aux personnes qui, pour d'autres raisons, sont incapables de détenir ou d'élever des animaux (let. b). L'incapacité objective de détenir des animaux, au sens de l'art. 23 al. 1 let. b LPA, est donnée si l'intéressé n'est pas en mesure de se conformer aux règles générales de comportement requises ou enfreint les interdictions imposées par la LPA. L'interdiction de détention d'animaux a pour but de garantir ou de rétablir leur bien-être ; il s'agit d'une mesure qui ne vise pas à punir le détenteur, mais à protéger les bonnes conditions de détention du point de vue de la loi. Une interdiction de détention suppose en principe une violation crasse de la LPA source de souffrance pour les animaux (arrêt du Tribunal fédéral 2C_254/2024 précité consid. 4.2). Selon la jurisprudence, une interdiction de détention entre notamment en ligne de compte lorsqu'il existe un risque que les animaux détenus subissent des douleurs, des maux ou des atteintes importantes en raison d'un manque d'aptitude caractérielle ou d'un manque de

fiabilité des détenteurs d'animaux. Le simple risque de douleurs, de maux ou de lésions peut également être suffisant pour prononcer une interdiction de détention d'animaux en cas d'infractions nombreuses ou graves à la législation sur la protection des animaux. C'est notamment le cas lorsque, par le passé, l'autorité compétente a certes pu éviter de telles situations à titre préventif en prononçant des injonctions spécifiques, mais que ces mesures n'ont néanmoins pas permis d'améliorer durablement la détention des animaux (arrêts du Tribunal fédéral 2C_440/2024 précité consid. 5.1, 2C_482/2024 du 5 décembre 2024 consid. 3.2). Outre l'interdiction totale de détention, il est également possible de prononcer une interdiction partielle de détention. Par exemple, la détention peut être réduite ou limitée à un nombre maximal d'animaux ou à une espèce particulière (GOETSCHEL/FERRARI, GAL Tierleitfaden 1.1. für Schweizer Vollzugsbehörden, 2018, p. 33).

4.1.2 Selon l'art. 3 al. 3 OPAn, l'alimentation et les soins sont appropriés s'ils répondent aux besoins des animaux à la lumière de l'expérience acquise et des connaissances en physiologie, éthologie et hygiène.

Aux termes de l'art. 4 al. 1 OPAn, les animaux doivent recevoir régulièrement et en quantité suffisante une nourriture leur convenant et de l'eau. L'art. 2 al. 8 de l'ordonnance du DEFR concernant l'hygiène dans la production primaire du 23 novembre 2005 (OHyPPr ; RS 916.020.1) impose de ne distribuer que des aliments pour animaux propres, irréprochables du point de vue l'hygiène et non avariés.

L'art. 5 OPAn prévoit que le détenteur d'animaux doit contrôler aussi souvent que nécessaire le bien-être de ses animaux et l'état des installations. Si celles-ci sont défectueuses et diminuent le bien-être des animaux, il doit les réparer sans délai ou prendre les mesures propres à assurer la protection des animaux (al. 1). Les soins ont pour but de prévenir maladies et blessures. Dès que des animaux sont malades ou blessés, le détenteur doit les loger, les soigner et les traiter d'une manière adaptée à leur état ou, à défaut, les mettre à mort. En cas de besoin, les installations nécessaires doivent être mises à disposition en temps utile (al. 2). Sabots, onglons, ongles et griffes doivent être soignés et coupés correctement et aussi souvent que nécessaire (al. 4).

Aux termes de l'art. 6 OPAn, le détenteur veille à fournir la protection nécessaire aux animaux qui ne peuvent s'adapter aux conditions météorologiques.

Selon l'art. 7 OPAn, les logements et les enclos doivent être construits et équipés de façon à ce que le risque de blessure pour les animaux soit faible et à ce que les animaux

ne soient pas atteints dans leur santé (al. 1 let. a et b). La nature des sols ne doit pas présenter de risque pour la santé des animaux (al. 3).

Les veaux détenus à l'étable ou dans une hutte (igloo) doivent avoir accès à de l'eau en permanence (art. 37 al. 1 OPAn). Les veaux âgés de plus de deux semaines doivent pouvoir consommer à volonté du foin, du maïs ou un autre fourrage approprié afin de couvrir leurs besoins en fibres. La paille comme seul fourrage grossier n'est pas réputée être un aliment adéquat (art. 37 al. 4 OPAn). Les animaux doivent disposer d'une place de repos suffisamment sèche (art. 36 al. 1 OPAn). L'aire de repos des bovins doit être recouverte d'une litière suffisante et appropriée (art. 39 al. 1 et 2 OPAn). Les veaux de vaches mères ou de vaches nourrices détenues à l'attache ne doivent avoir accès à leur mère ou nourrice que le temps de la tétée (art. 40 al. 3 OPAn).

Les moutons doivent disposer d'une aire de repos recouverte d'une litière appropriée et suffisante (art. 52 al. 4 OPAn). Les chèvres doivent disposer d'une aire de repos recouverte d'une litière appropriée et suffisante (art. 55 al. 3 OPAn). Les aires de repos des logements doivent être recouvertes d'une litière suffisante, appropriée, propre et sèche (art. 59 al. 2 OPAn concernant les équidés).

4.1.3 Selon l'art. 24 al. 1 LPA, s'il est constaté que les animaux sont négligés ou que leurs conditions de détention sont totalement inappropriées, l'autorité compétente intervient immédiatement. Aux termes de l'art. 23 al. 1 et 2 LALPA, l'Office vétérinaire cantonal intervient immédiatement lorsqu'il constate que des infractions importantes à la législation sur la protection des animaux ont été commises, que des animaux sont négligés ou que leurs conditions de détention sont totalement inappropriées. Il prend toutes les dispositions nécessaires et appropriées pour assurer le respect des dispositions sur la protection des animaux. Il peut notamment ordonner toutes les mesures pour garantir des conditions de détention conformes aux besoins des animaux et interdire selon l'article 23 LPA pour une durée déterminée ou indéterminée et d'une manière globale ou partielle la détention, le commerce et l'élevage d'animaux ou l'exercice d'une activité professionnelle impliquant l'utilisation d'animaux.

4.2 En l'occurrence, il ressort de la décision de l'OVC du 26 février 2025 et il n'est pas contesté que l'exploitation du recourant est suivie par l'OVC depuis 2015 et que des décisions ont été prononcées en 2019 et 2020 en raison de manquements dans la détention de bovins, d'ovins et de caprins. En mai 2020, son cheptel bovin a été limité à 23.48 UGB en raison de manquements récurrents. Un contrôle du 18 janvier 2022 (pièce 3 du bordereau annexé au recours du 4 juillet 2025) a révélé que le recourant ne

respectait pas cette limite et que les espaces de détention contenaient des objets pouvant engendrer des blessures, en violation de l'art. 7 al. 1 let. a OPAn. Un contrôle du 6 janvier 2023 (pièce 7 du bordereau annexé au recours du 4 juillet 2025) a révélé que le sol de plusieurs espaces de détention (notamment les lieux de fourniture du fourrage et de boisson et les abords des abris) étaient boueux avec un mélange d'excréments, dans lequel on pouvait s'enfoncer jusqu'à mi-mollet, et que la litière était sale en violation des art. 6, 7 al. 3, 36 al. 1 et 39 al. 1 et 2 OPAn. Les vaches étaient notamment sales en violation de l'art. 3 al. 3 OPAn. Divers objets dangereux (piquets de vigne, tuyaux métalliques) se trouvaient dans les aires de sorties en violation de l'art. 7 al. 1 let. a OPAn. Le fourrage était altéré et le marc de pommes, livré en septembre 2022, était mal entreposé et altéré, en violation des art. 4 al. 1 OPAn et 2 al. 8 OHyPPr. Un veau né la veille n'avait pas d'eau en violation de l'art. 37 al. 1 OPAn. D'autres indices (bétail au poil hérissé, croissance médiocre, non utilisation du vermifuge) laissaient suspecter un manque de soins en violation de l'art. 5 OPAn. Lors d'un contrôle de l'ACAV le 20 mars 2023 (pièce 11 du bordereau annexé au recours du 4 juillet 2025) deux veaux se déplaçaient librement dans l'écurie des vaches en violation de l'art. 40 al. 3 OPAn et ne disposaient pas de fourrage grossier en permanence en violation de l'art. 37 al. 4 OPAn. Les litières étaient sales et/ou humides en violation des art. 39 al. 1, 52 al. 3, 55 al. 3, 59 al. 2 OPAn. Plusieurs animaux étaient sales en violation de l'art. 3 al. 3 OPAn.

Un signalement contenant des photographies a été adressé à l'OVC le 23 octobre 2024. On y voit des bovins pataugeant dans une boue mélangée d'excréments (pièce 3 du dossier de l'OVC). Un contrôle du 24 octobre 2024 (pièce 16 du bordereau annexé au recours du 4 juillet 2025) a révélé que les bovins étaient fortement souillés et n'avaient pas de litière propre et sèche. L'hygiène de l'abri des bovins était insuffisante, comme celle de l'abri des veaux et des poneys. La pente, en dessous de l'abri des bovins, était bouseuse. Ces constats attestaient de violations des art. 3 al. 3, 7 al. 1 et 3, 36 al. 1 et 39 al. 1 et 2 OPAn. En outre, quatre animaux présentaient des signes de boiteries et devaient se déplacer sur un terrain en pente afin d'atteindre un point d'eau et le fourrage, laissant suspecter un manque de soins en violation de l'art. 5 al. 2 OPAn. L'entreposage de drèches de pommes engendrait un risque d'altération de la nourriture en violation des art. 4 al. 1 OPAn et 2 al. 8 OHyPPr. Différents objets dangereux étaient situés dans les espaces de détentions, y compris des ovins, en violation de l'art. 7 al. 1 let. a OPAn. Des photographies et des vidéos versées au dossier confirment ces constats (CD-ROM produit le 21 août 2025 par l'OVC et pièce 4 du dossier l'OVC, dossier photographique). En outre, la limite du cheptel fixée à 28 UGB n'était pas respectée (l'OVC a retenu un total de 37.22 UGB et le recourant a invoqué 35.82 UGB). A la suite de ces constats et

intervenant sur ordre de l'OVC, le vétérinaire privé du recourant a estimé le 30 octobre 2024 que 3 des 4 bêtes atteintes de boiterie devaient être abattues (pièce 17 du bordereau annexé au recours du 4 juillet 2025). Après la vente de deux de ces bovins, un autre vétérinaire a procédé à leur examen et a constaté qu'ils souffraient de problèmes d'onglons et avaient été parés à leur arrivée chez leur nouveau propriétaire. Ces bêtes avaient pris du poids depuis. Si différents facteurs, notamment génétiques, étaient envisagés pour expliquer les boiteries, il était également retenu que la négligence de l'entretien des onglons ne favorisait pas un maintien en santé (courriel du 26 novembre 2024, pièce 12 du dossier de l'OVC), ce en violation de l'art. 5 al. 4 OPAn.

Les faits précités suffisent pour retenir que le recourant a régulièrement enfreint les prescriptions de l'OPAn et les décisions de l'OVC limitant le nombre d'UGB (cf. ég. l'ordonnance pénale du 7 octobre 2025 condamnant le recourant pour contravention aux dispositions concernant la détention d'animaux [art. 28 al. 1 let. a LPA]), malgré les différentes interventions et recommandations de l'autorité et même s'il a parfois corrigé, sur ordre, certains manquements. Le recourant omet qu'il doit spontanément et systématiquement se conformer aux prescriptions de l'OPAn et ne pas attendre que l'autorité intervienne pour les lui imposer. L'accumulation des manquements et, pour certains déjà signalés, leur récurrence (boue mélangée à des excréments, saleté des litières et des animaux et présence d'objets dangereux dans les espaces de détention tant en 2023 qu'en 2024) justifient la décision entreprise.

Les arguments du recourant sur les capacités de son exploitation sont sans pertinence, puisque la taille de cette dernière n'est pas un motif invoqué à l'appui des mesures prononcées. De même, les évolutions naturelles du cheptel qu'il invoque pour justifier le dépassement des UGB ne l'exemptent pas de prendre les mesures nécessaires (vente et abattage) afin de les anticiper et de se conformer à la limite imposée. La possibilité pour ses animaux de se déplacer dans des parties sèches, lors de l'inondation de son exploitation, ne permet pas de justifier les manquements constatés. Elle démontre au contraire que le recourant a laissé ses animaux patauger dans la boue et les excréments (cf. pièce 3 et 4 du dossier de l'OVC), alors qu'il disposait de suffisamment d'espace pour les installer ailleurs, illustrant le manque de soins apportés aux animaux et sa négligence à les protéger de l'inondation. S'il invoque ces notions, le recourant n'explique pas en quoi la décision attaquée serait arbitraire et contreviendrait au principe de protection de la bonne foi.

Partant, le grief est rejeté.

5. Le recourant invoque une violation du principe de proportionnalité.

5.1 Selon l'art. 27 Cst., la liberté économique est garantie (al. 1). Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (al. 2). Cette liberté protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 145 I 183 consid. 4.1.2, 143 II 598 consid. 5.1, 143 I 403 consid. 5.6.1). L'art. 36 Cst. prévoit en outre que toute restriction d'un droit fondamental doit reposer sur une base légale (al. 1), être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et être proportionnée au but visé (al. 3). Selon la jurisprudence, le principe de proportionnalité exige plus particulièrement qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité). En outre, il interdit toute limitation des droits individuels allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts ; ATF 149 I 191 consid. 7.1, 147 I 393 consid. 5.3, 146 I 157 consid. 5.4).

5.2 Le recourant ne conteste pas que la mesure litigieuse repose sur une base légale et qu'elle a été prise dans l'intérêt public, dès lors qu'elle a pour but la protection des animaux (cf. *supra* consid. 4.1).

Le recourant considère en revanche que la limitation à 15 UGB ne permettrait pas en soi de garantir le bien-être animal et critique les limitations des cheptels des autres espèces puisqu'aucun manquement ne les concernerait. Pourtant, même si les manquements les plus graves concernent effectivement la détention de bovins, les limites de tous ses cheptels, y compris des autres espèces, allègeront sa charge de travail et lui offriront plus de temps pour s'occuper des animaux individuellement et pour améliorer les conditions de détention, ce qui lui permettra également de prendre conscience de ses obligations et des améliorations à mettre en place durablement. Les mesures prononcées apparaissent donc aptes à rendre son exploitation conforme aux prescriptions.

Le recourant estime que des mesures plus proportionnées comme une « contre-visite », un suivi régulier ou des recommandations techniques seraient suffisantes et moins restrictives. En l'occurrence, malgré les différentes mesures ordonnées les 24 janvier 2022, 17 janvier, 1^{er} et 20 mars, 5 juin 2023 (pièces 3, 7, 10, 11 et 13 sous bordereau annexé au recours), comprenant notamment une limite du cheptel à 28 UGB, un

assainissement du sol et des litières, l'enlèvement des objets dangereux et une meilleure conservation des drèches de pomme, les manquements ont perduré. Les mesures moins contraignantes envisagées par le recourant ont ainsi déjà été ordonnées et n'ont pas permis d'imposer durablement le respect spontané des prescriptions. Les mesures prononcées, plus restrictives, sont donc nécessaires.

Selon le recourant, les limitations des cheptels compromettrait la viabilité économique de son exploitation, pour un incident ponctuel découlant de circonstances particulières et qui n'aurait pas révélé de maltraitance durable. En l'espèce, ces mesures visent la mise en conformité des conditions de détention, sans interdire toute activité au recourant, ce qui lui permettra de démontrer qu'il est capable de mettre en place une exploitation respectant l'OPAn (art. 23 al. 1 let. b LPA) et, dans l'hypothèse d'un changement notable de la façon de gérer son exploitation, de demander une reconsidération. Si l'effet de ces mesures sur la situation économique du recourant est indéniable, l'intérêt public visant à fournir aux animaux des conditions de détention conformes à l'OPAn doit cependant l'emporter, compte tenu de l'historique des manquements, de leur récurrence et de leur accumulation (cf. *supra* consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_70/2025 du 21 juillet 2025 consid. 5). Le recourant a déjà bénéficié de la mansuétude de l'autorité qui, en 2022, avait augmenté la limite de son cheptel à 28 UGB sur la base de son engagement à être attentif au respect du bien-être animal qui n'a pas, ou que partiellement, été suivi d'effet. Les mesures prononcées sont donc proportionnées.

Partant, aucune violation du principe de proportionnalité ne peut donc être retenue et le grief doit être rejeté.

6.

6.1 Attendu ce qui précède, le recours, dans la mesure où il est recevable, est très partiellement admis et la décision de l'OVC est réformée dans le sens que la limite du cheptel d'ovins est fixée à xx au lieu de xx1 (cf. *supra* consid. 3.2.4 ; art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). Le recours est rejeté pour le surplus. Cette issue rend sans objet la requête de restitution de l'effet suspensif qui peut donc être classée.

6.2 Sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des art. 13 al. 1 et 25 LTar, l'émolument de justice s'élève à 1500 francs. Comme le recourant succombe pour la totalité des griefs émis, hormis une seule inexactitude s'agissant des faits retenus par l'autorité attaquée, il se justifie de lui faire supporter 4/5^e de ce montant, soit 1200 fr.

(art. 89 al. 1 LPJA). Il est renoncé à percevoir le solde des frais (art. 89 al. 4 LPJA). Pour les mêmes motifs, les frais du Conseil d'Etat sont réduits à 808 francs.

6.3 Eu égard au fait que le recourant n'a obtenu gain de cause que de manière fort limitée, il est justifié de s'écarter de la fourchette fixée à l'art. 39 LTar et d'octroyer au recourant, à charge de l'Etat du Valais, des dépens largement réduits, soit 800 fr. débours et TVA compris, pour les deux instances (art. 91 LPJA ; art. 27 et 29 LTar ; ACDP A1 24 199 du 6 octobre 2025 consid. 7).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :

1. Le recours est très partiellement admis, dans la mesure de sa recevabilité. En conséquence, la limite maximale du cheptel d'ovins est fixée à xx. Le recours est rejeté pour le surplus.
2. La requête de restitution de l'effet suspensif est classée.
3. Les frais réduits, par 1200 fr., sont mis à la charge de X _____. Les frais du Conseil d'Etat sont réduits à 808 francs.
4. L'Etat du Valais versera 800 fr. à X _____, à titre de dépens.
5. Le présent arrêt est communiqué à Maître Alexia Maulini, avocate à Martigny, pour le recourant et au Conseil d'Etat du Valais, à Sion.

Sion, le 12 mai 2026.