

A1 22 108

ARRÊT DU 14 MARS 2023

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

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges ; Elodie Cosandey, greffière,

en la cause

X _____, de siège à A _____, recourante, représentée par Maître Stéphane Riand, avocat, à Sion

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, à Sion, autorité attaquée, et **Y** _____, à A _____, tiers concerné

(Agriculture & viticulture)

recours de droit administratif contre la décision du 11 mai 2022

Faits

A. La parcelle n° xx1, au lieu dit « B _____ », et la parcelle n° xx2, au lieu dit « C _____ », plan n° xxx, sises sur la commune de A _____ (ci-après : la commune), sont toutes les deux rangées en zone agricole II de montagne et aire forestière selon le plan d'affectation des zones (ci-après : PAZ) et le règlement communal de construction (ci-après : RCC) votés par l'assemblée primaire de A _____, le 20 avril 1993, et approuvés par le Conseil d'Etat, le 9 février 1994.

B. Par acte de vente inscrit au registre foncier le 6 février 2007, Y _____ a acquis la parcelle n° xx1. Il a par la suite également acquis la parcelle n° xx2 par acte de vente du 21 novembre 2013, passé avec la D _____, et complété par acte du 15 mai 2014 divisant la parcelle n° xx2 (ancien état) de 60 877 m² en deux, à savoir les parcelles n^{os} xx2 (nouvel état) de 60 014 m² et xx3 de 1000 m² sur laquelle se trouvait un bâtiment sans affectation agricole. Il était précisé, dans cet acte complémentaire, que la parcelle n° xx2 (nouvel état) demeurerait soumise à la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR ; RS 211.412.11).

Par décision LDFR 1047/2013 du 4 juin 2014, le Service administratif et juridique du Département de l'économie, de l'énergie et du territoire (désormais le Département de l'économie et de la formation [DEF]) a autorisé, d'une part, la division de la parcelle n° xx2 (ancien état) et la création des parcelles n^{os} xx2 (nouvel état) et xx3 en vertu de l'art. 60 al. 1 let. a LDFR et, d'autre part, le transfert de propriété des parcelles, objet de l'acte de vente du 21 novembre 2013 et de l'acte complémentaire du 15 mai 2014. Il a constaté que la nouvelle parcelle n° xx3 n'était pas assujettie à la LDFR, conformément à l'art. 2 al. 3 LDFR, alors que la parcelle n° xx2 (nouvel état) l'était. Concernant l'acquisition de cette dernière, il a considéré que Y _____ s'était engagé à exploiter personnellement la parcelle et que le montant global de l'acquisition de cette dernière, s'élevant à 60 794 fr. (1 fr./m² pour le pré, le pâturage et la forêt dense), ne pouvait pas être qualifié de surfait, au sens de l'art. 66 LDFR.

Le 18 juin 2014, le transfert de propriétaire des parcelles n^{os} xx2 (nouvel état) et xx3 a été inscrit au registre foncier sous le n° PJ 2014/2938/0.

C. Le 20 septembre 2019, X _____ (ci-après : l'association) a adressé un courrier au Service de l'agriculture pour dénoncer une acquisition de terrains agricoles qu'elle considérait comme n'étant pas conforme à la loi. Elle a demandé l'invalidation de la vente des parcelles n^{os}xx1 et xx2 ainsi que l'ouverture d'une « enquête sur les irrégularités

dans ce dossier », estimant que le prix de vente de ces dernières était exorbitant et qu'elles avaient été acquises par le propriétaire actuel en connaissance d'un projet d'extension de l'entreprise E _____ (ci-après : E _____) exploitant les carrières de F _____ et A _____. Cette entreprise se servait d'ailleurs de la parcelle n° xx1 comme décharge.

Par courrier du 21 octobre 2019, le Service juridique des affaires économiques (ci-après : SJAE) du DEF, en qualité d'autorité compétente en matière d'application de la LDFR, a indiqué à l'association que la décision autorisant la vente de la parcelle n° xx1 n'était plus révocable, étant donné que le délai de 10 ans de l'art. 71 al. 2 LDFR était échu. Quant à la parcelle n° xx2, l'acquéreur respectait les conditions de l'exploitation à titre personnel au sens de l'art. 9 LDFR sans qu'aucun document prouvant le contraire n'ait été transmis et le prix de vente ainsi que la division parcelle étaient également conformes à la LDFR. La question de la décharge ne concernait, pour le reste, par l'application de la LDFR et était de la compétence de la Commission cantonale des constructions (CCC). Ainsi, en l'état, le SJAE renonçait à ouvrir une enquête concernant l'acquisition en 2014 de la parcelle n° xx2.

Le 30 juillet 2020, l'association a indiqué au SJAE comprendre que le droit à la révocation de l'autorisation s'agissant de la parcelle n° xx1 était échu mais que, s'agissant de la parcelle n° xx2, elle contestait que Y _____ puisse être considéré comme un exploitant à titre personnel au sens de l'art. 9 LDFR. Elle a demandé que le bénéficiaire des paiements directs en lien avec cette parcelle soit contrôlé, ainsi que la transmission de la statistique cantonale de référence pour le calcul du prix licite pour la période de juin 2010 à juin 2014.

Par courrier du 23 novembre 2020, le SJAE a communiqué à l'association qu'une enquête allait être ouverte suite à sa dénonciation et qu'il procéderait aux opérations nécessaires afin de récolter les informations nécessaires pour rendre une décision.

Le 26 novembre 2020, le SJAE a informé Y _____ du contenu de la dénonciation des 20 septembre 2019 et 30 juillet 2020 de l'association ainsi que de l'ouverture d'une enquête à cet égard. Il a requis diverses explications et la transmission de tout document utile pouvant prouver qu'il exploitait la parcelle litigieuse.

Se déterminant le 16 décembre 2020, Y _____ a exposé qu'il avait, par convention du 12 décembre 2014, cédé gratuitement l'usage de la parcelle n° xx2 à G _____, agriculteur à A _____, jusqu'au 21 décembre 2023 et qu'il n'avait personnellement jamais perçu de paiements directs liés à l'exploitation de ladite parcelle. Il a encore

précisé que les communes de H _____ et A _____ avaient adopté, à la fin de l'année 2019, une modification du plan de zone et du plan d'aménagement détaillé du territoire (les décisions faisant actuellement l'objet de recours) et que la parcelle litigieuse passerait en « zone carrière » une fois la procédure d'homologation achevée, de sorte qu'elle ne serait plus soumise à la LDFR. Il a finalement estimé que les objectifs poursuivis par la LDFR n'avaient jamais été violés, dès lors que la parcelle en cause avait toujours été exploitée sous une forme purement agricole, à titre professionnel et par un exploitant habilité au sens de la loi.

Par courrier du 25 février 2021, le SJAE a demandé à Y _____ de clarifier précisément les dates exactes auxquels il avait commencé, puis cessé d'exploiter parcelle n° xx2.

Déférant à la requête du SJAE le 24 mars 2021, Y _____ a expliqué que, lors des négociations avec le précédent propriétaire de la parcelle litigieuse, il avait été informé du fait que G _____ exploitait celle-ci gratuitement et qu'un terrain d'entente avait été trouvé pour que le prénommé puisse continuer à le faire jusqu'à sa retraite, soit le 31 décembre 2023, raison pour laquelle la convention du 12 décembre 2014 avait été établie et signée.

Le 16 avril 2021, l'association a réitéré sa demande auprès du SJAE concernant la transmission de la statistique cantonale de référence pour le calcul du prix licite relatif à la vente de la parcelle n° xx2. Elle a, par ailleurs, rappelé les différents éléments qui lui faisait soupçonner l'existence d'irrégularités juridiques dans le cadre de la vente des parcelles n^{os} xx1 et xx2, à savoir le fait que le prix de vente des parcelles était exorbitant, que l'acquéreur n'avait jamais exploité les parcelles lui-même, que les parcelles faisaient l'objet d'une mise à l'enquête déposée par l'entreprise E _____ et que des sondages avaient été effectués par cette entreprise dans le sol des parcelles concernées de façon anticipée ou concomitante à l'achat des parcelles par Y _____, qui n'était autre le frère de I _____, l'un des membres du conseil d'administration de cette entreprise. L'association a conclu au constat de la nullité de l'acte de vente de la parcelle n° xx2 et à la révocation de la décision d'autorisation de transfert de cette parcelle puisque l'acquéreur l'avait obtenue en fournissant de fausses indications sans avoir jamais exploité le terrain à titre personnel.

D. Par décision LDFR 552/2021 du 15 juin 2021, le SJAE a refusé de révoquer la décision d'autorisation du 4 juin 2014. Il a considéré que la qualité d'exploitant à titre personnel avait été examinée au moment du dépôt de la requête d'autorisation

d'acquisition et que Y _____ avait déclaré, dans l'acte de vente du 21 novembre 2013, qu'il s'engageait à exploiter personnellement la parcelle n° xx2. Toutefois, au moment de l'acquisition de cette parcelle, celle-ci était exploitée par G _____, de sorte que Y _____ n'avait fait que reprendre le bail existant, conformément à l'art. 14 de la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole (LBFA ; RS 221.213.2), de sorte que l'exploitation effective à laquelle il s'était engagé commencerait dès la fin du bail. Ainsi, Y _____ remplissait les conditions de l'exploitation à titre personnel et n'avait pas donné de fausses indications lors de la demande d'octroi de l'autorisation d'acquérir.

Le 14 juillet 2021, l'association a indiqué au SJAE qu'elle était restée sans nouvelles depuis sa correspondance du 7 mai 2021 lui transmettant copie des derniers échanges de courrier et qu'elle n'avait toujours pas reçu, malgré plusieurs demandes, la statistique cantonale de référence pour le calcul du prix licite relatif à la vente de la parcelle n° xx2.

Le 22 juillet 2021, le SJAE a informé l'association qu'une décision avait été rendue en date du 15 juin 2021 et lui a communiqué cette dernière. Concernant la statistique cantonale des transactions d'immeubles agricoles, ce document n'était pas utile, dans la mesure où il avait été constaté que le prix de vente n'était pas surfait.

Par courrier du 16 août 2021, l'association a soutenu qu'elle n'avait pas reçu la notification recommandée de la décision comme indiqué dans le dispositif de cette dernière et que le délai pour recourir contre celle-ci courrait par conséquent jusqu'au 23 août 2021, compte tenu de sa réception le 23 juillet 2021 seulement. Elle a, par ailleurs, maintenu sa demande visant à obtenir la statistique cantonale de référence des transactions d'immeubles agricoles.

Le 19 août 2021, le SJAE a expliqué à l'association qu'il lui était impossible de lui communiquer le prix de vente de la parcelle n° xx2 (nouvel état), puisque les prix de vente des parcelles mentionnées dans des actes notariés devaient être traités de manière confidentielle. Cependant, il a attesté que, lors du transfert de propriété, le prix de vente n'était pas surfait. Quant à la statistique des transactions d'immeubles agricoles, il s'agissait d'un document interne lui servant, parmi d'autres moyens, à vérifier les prix licites lors de transferts de parcelles soumises à la LDFR.

E. Le 23 août 2021, l'association a recouru auprès du Conseil d'Etat à l'encontre de la décision du SJAE du 15 juin 2021, concluant à son annulation, à l'ouverture d'une enquête au sujet de l'acquisition des parcelles n^{os} xx1 et xx2 et des liens entre l'acquéreur et la société E _____, à l'inscription d'une interdiction du droit d'aliéner

au registre foncier sur les parcelles n^{os} xx1 et xx2, à la transmission du cas de la décharge illicite sise sur la parcelle n° xx1 aux autorités compétentes en la matière, ainsi qu'à la constitution d'une commission *ad hoc* du Grand Conseil pour diligenter l'enquête requise. Elle a soutenu qu'au moment de la signature de l'acte, il n'existait pas de contrat de bail et que la convention du 12 décembre 2014 n'était pas une confirmation de bail mais un nouveau bail à ferme avec échéance au 31 décembre 2023. Ainsi, Y _____ n'avait jamais eu l'intention d'exploiter la parcelle n° xx2 à titre personnel et sa « seule motivation était de permettre l'extension de la carrière de la [E _____], dont son frère est administrateur, lequel a agi par procuration dans toutes les affaires concernant l'acquisition des parcelles n^{os} xx1 et xx2 ». Cela était corroboré par le fait que, dans le cadre de l'acquisition de la parcelle n° xx1, qui faisait aussi l'objet d'un bail à ferme en faveur de J _____ jusqu'au 31 décembre 2007, ce contrat avait été reconduit tacitement et la parcelle n'avait jamais été exploitée personnellement par Y _____. Elle faisait, de plus, l'objet d'une décharge illégale de matériaux par E _____.

Le 28 septembre 2021, la commune a informé le Service administratif et juridique de la Chancellerie d'Etat (ci-après : SAJCHE), organe chargé de l'instruction du dossier, qu'il n'avait pas d'autres pièces à produire que celles figurant au dossier de l'autorité précédente.

Le SJAE a proposé de rejeter le recours, le 10 novembre suivant. Il a précisé que Y _____ pouvait être considéré comme remplissant les conditions de l'exploitation à titre personnel du fait qu'il disposait de la formation ainsi que de l'expérience nécessaires pour exploiter des parcelles agricoles et qu'il devait reprendre le bail à ferme en cours au moment de l'acquisition. En outre, il avait pu être constaté, lors du transfert de propriété, que le prix de vente n'était manifestement pas surfait puisque la parcelle n° xx2, après division, avait été vendue à 1 fr./m², pour un total de 60 014 fr. correspondant à la surface totale de la parcelle de 60 014 m² constituée entièrement de pré, champ et forêt. S'agissant de la parcelle n° xx1, la SJAE a rappelé que l'acte de vente de cette parcelle datant de plus de 10 ans, la révocation de la décision l'autorisant n'était plus possible. Quant au problème de décharge, il ne concernait pas l'application de la LDFR mais relevait de la compétence de la CCC. Enfin, la SJAE a mis en doute de la qualité pour recourir de l'association.

Le 16 décembre 2021, l'association a maintenu ses motifs et conclusions, tout en requérant, en sus, la récusation du « Conseil d'Etat et de tous les services ». Elle a notamment rappelé que la convention du 12 décembre 2014 passée entre Y _____ et G _____ était un nouveau bail à ferme et qu'il y avait donc bien eu violation de

la LDFR. Elle a également estimé que l'exploitation d'une parcelle agricole par E _____ relevait bien de compétence du SJAE, même si la question de la décharge en elle-même devait être examinée par la CCC. Par ailleurs, la question de l'implication de l'Etat du Valais dans ce dossier ainsi que dans le cadre des dossiers concernant E _____ se posait, de sorte qu'il y avait clairement un conflit d'intérêts et qu'une récusation du Conseil d'Etat et de tous ses services était nécessaire.

Le 17 décembre 2021, Y _____ a déposé quelques échanges de courriers entre la CCC et E _____. Il a déclaré qu'il n'avait pas d'autre élément à apporter au dossier et s'en remettait à justice.

Le 17 janvier 2022, l'association a demandé la transmission de plusieurs pièces complémentaires ainsi que du plan d'aménagement détaillé (PAD) du 4 octobre 2001 de la commune. Elle s'est ensuite déterminée à nouveau le 4 février 2022 en réitérant ses griefs ainsi que sa demande de fournir « les pièces manquantes ».

Faisant part de ses dernières observations le 4 février 2022, la SJAE a relevé que la décharge de matériaux réalisée par E _____ sur la parcelle n° xx1 n'avait pas été autorisée par la CCC et qu'un ordre d'arrêt des travaux avec interdiction d'utiliser la parcelle avait été rendu. La CCC avait ensuite pris la décision de tolérer jusqu'à l'aboutissement de la procédure d'homologation du nouveau plan d'aménagement détaillé le maintien des matériaux déjà en place, sans nouvel apport et sans retrait. Dès lors, l'utilisation de la parcelle n° xx1 avait été réglée par l'autorité compétente et cette question, de même que celle du lien de parenté entre Y _____ et I _____, ou encore du cumul de fonction de ce dernier, n'étaient pas déterminantes pour traiter le transfert de propriété du point de vue de la LDFR. En outre, l'association n'avait jamais expliqué pour quelle raison elle estimait que le prix de vente était exorbitant, alors qu'il correspondait au prix moyen de vente dans la région dans les 5 dernières années au moment du transfert. Finalement, la légitimation de l'association pour former recours faisait défaut.

Par ordonnance du 22 février 2022, le SAJCHE a informé l'association que les pièces du dossier tel que constitué pouvaient être consultées auprès de son secrétariat et qu'il serait statué en temps utile sur ses autres réquisitions de preuves.

F. Par décision du 11 mai 2022, notifiée le 16 mai suivant, le Conseil d'Etat a rejeté le recours administratif du 23 août 2022 dans la mesure de sa recevabilité. Après avoir retenu qu'en tant que « destinataire de la décision de refus de révocation d'une décision d'autorisation de transfert de propriété », l'association était directement atteinte par cette

décision et avait un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée, le Conseil d'Etat a considéré que la conclusion en lien avec la décharge illicite excédait l'objet du litige. Sous l'angle de la récusation, l'association s'était contentée de demander celle de l'ensemble du Conseil d'Etat et des services de l'administration cantonale en se basant sur ses propres impressions, sans raisons et preuves objectives d'une quelconque apparence de manque d'impartialité ou de transparence des membres composant ces autorités. S'agissant de la parcelle n° xx1, la dénonciation, intervenue plus de douze ans après l'inscription de l'acte de vente au registre foncier, était tardive et la décision d'autorisation d'acquérir cette parcelle ne pouvait donc plus être révoquée. Concernant la parcelle n° xx2, il ressortait du dossier que Y _____ disposait de la formation nécessaire ainsi que de l'expérience requise pour exploiter une parcelle agricole, ce que l'association ne contestait pas. Pour sa part, l'acquéreur n'avait pas nié n'avoir, à ce jour, pas exploité personnellement la parcelle litigieuse. Néanmoins, celle-ci était déjà exploitée à titre à gratuit par G _____ avant la vente, ce en accord avec l'ancien propriétaire. En acquérant la parcelle, Y _____ avait signé, en vue de le formaliser, un contrat de bail à ferme avec G _____ en vue de l'exploitation du terrain jusqu'au 31 décembre 2023 afin de respecter les engagements du précédent propriétaire du terrain. Ainsi, l'exploitation personnelle par le nouvel acquéreur consistait en un fait futur, au 1^{er} janvier 2024. Le fait qu'il exploiterait à titre personnel son terrain était rendu largement vraisemblable, compte tenu de ses attaches avec l'agriculture et de ses compétences en la matière. A l'inverse, aucun élément probant ne permettait de démontrer qu'il n'avait pas l'intention, à terme, de cultiver à titre personnel les terres acquises, les allégations de l'association à cet égard ne reposant que sur des suppositions. Les critiques avancées par cette dernière, en lien avec l'extension de la carrière de E _____, étaient partiellement appellatoires puisque non motivées et sortant de l'objet du litige. Enfin, l'association n'avait pas soulevé de façon convaincante le grief relatif au prix d'acquisition de la parcelle n° xx2, ce d'autant plus que, selon les informations au dossier, ce prix n'apparaissait pas surfait.

G. Par recours de droit administratif du 14 juin 2022, l'association a déféré céans le prononcé du Conseil d'Etat, concluant à son annulation et à la révocation de la décision LDFR 1047/2013 du 4 juin 2014, sous suite de frais et dépens. Elle a d'abord soutenu que Y _____ était le « prête-nom » ou le « fiduciaire » de E _____ et n'avait jamais voulu agir en son nom personnel et en sa qualité d'exploitant agricole. Elle a exposé que, dès 2007, la parcelle avait été utilisée par E _____ à titre de décharge, si bien qu'aucun exploitant d'une entreprise agricole n'aurait acquis un tel terrain sachant sa destination réelle et effective. Y _____ ne s'était absolument pas occupé des

modalités nécessaires liées au transfert, puisqu'il avait signé une procuration en faveur de son frère à cet effet. Or, ce dernier défendait les intérêts de E _____. En outre, si l'exploitant agricole voulait réellement exploiter par lui-même ou à travers un tiers fermier, il aurait depuis longtemps pris les dispositions idoines pour libérer la parcelle des matériaux qui y étaient entreposés. Cette appréciation de la situation était encore corroborée par le fait que le premier projet d'acte visant la vente de la parcelle n° xx1 prévoyait expressément E _____ comme acquéreur. Finalement, l'association a reproché au Conseil d'Etat, et au SJAE avant lui, d'avoir ignoré les vrais griefs invoqués dans ses écritures.

Le 20 juin 2022, l'association a complété son recours par le dépôt de différentes pièces relatives au litige opposant J _____ à Y _____ en lien avec l'exploitation de la parcelle n° xx1.

Le 20 juillet 2022, le Conseil d'Etat a produit le dossier de la cause et a proposé le rejet du recours. Il a également déposé à cette occasion une détermination du SJAE du 12 juillet 2022 précédent qui allait dans le même sens. Ce service a demandé, en particulier, que soit examinée la question de la légitimité à recourir de l'association.

Se déterminant le 26 juillet 2022, Y _____ a transmis quelques pièces et a renoncé à se prononcer pour le surplus. Il s'en est remis à justice.

Répliquant le 29 août 2022, l'association a notamment exposé ne pas être une entreprise agricole, mais une corporation de droit privé agissant « en tant qu'association de défense des intérêts des habitants de la région, y compris de ceux qui sont agriculteurs à titre personnels ou ont une entreprise agricole ».

Considérant en droit

1. La décision attaquée délimite, à l'égard de la recourante, le cadre matériel admissible du litige (ATF 144 II 359 consid. 4.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_192/2022 du 26 janvier 2023 consid. 2.1 ; Benoît Bovay, Procédure administrative, 2^e éd., Berne 2015, p. 554). En application de ce principe, la contestation que la recourante peut soumettre au Tribunal doit se rapporter aux questions examinées par l'autorité précédente ou qui auraient dû l'être.

En l'espèce, le Conseil d'Etat a tranché un recours formé contre la décision LDFR 552/2021 rendue par le SJAE le 15 juin 2021, à la suite de la dénonciation des 20 septembre 2019 et 30 juillet 2020 émanant de la recourante. L'affaire a trait à un refus de révoquer l'autorisation d'acquérir une parcelle agricole, en vertu de la LDFR. Le Conseil d'Etat a confirmé la légalité de ce refus prononcé par le SJAE, dès lors que l'acquéreur disposait de la formation nécessaire ainsi que de l'expérience requise pour exploiter une parcelle agricole et qu'aucun élément au dossier ne prouvait avec certitude qu'il ne respecterait pas son engagement de l'exploiter à titre personnel une fois que le bail à ferme lié à cette parcelle au profit d'un autre agriculteur prendrait fin. Céans, la recourante conteste ce point de vue, soutenant en particulier que l'acquisition de cette parcelle ainsi que celle qui y est adjacente a en réalité été effectuée pour le compte et au profit d'une tierce personne qui n'avait pas la qualité elle-même pour obtenir l'autorisation d'acquérir une parcelle soumise à la LDFR.

2.1.1 La qualité pour recourir s'examine d'office (art. 80 al. 1 let. a et 44 al. 3 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA ; RS/VS 172.6]). Aux termes de l'art. 44 al. 1 let. a LPJA, applicable par renvoi de l'art. 80 al. 1 let. a LPJA, a qualité pour former un recours de droit administratif quiconque est atteint par la décision et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Ces exigences se recoupent avec celles qui découlent de l'art. 89 al. 1 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF ; RS 173.110).

L'intérêt digne de protection au sens de cette disposition consiste en l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant, en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait (ATF 143 III 578 consid. 3.2.2.2). Il implique que le recourant soit touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grandes que l'ensemble des administrés (ATF 138 II 162 consid. 2.1.2). En outre, l'intérêt invoqué -

qui ne doit pas être juridiquement protégé, mais peut être un intérêt de fait - doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt d'un tiers ou dans l'intérêt général est exclu. Cette exigence a été posée de manière à éviter l'action populaire (ATF 137 II 40 consid. 2.3). Enfin, la qualité pour recourir suppose l'existence d'un intérêt actuel à obtenir l'annulation de la décision attaquée (ATF 142 I 135 consid. 1.3.1).

2.1.2 Une association a qualité pour recourir à titre personnel lorsqu'elle remplit les conditions posées par la loi. En outre, sans être elle-même touchée par la décision entreprise, une association peut être admise à agir par la voie du recours en matière de droit public (nommé alors « recours corporatif » ou « égoïste ») pour autant qu'elle ait pour but statutaire la défense des intérêts de ses membres, que ces intérêts soient communs à la majorité ou au moins à un grand nombre d'entre eux et, enfin, que chacun de ceux-ci ait qualité pour s'en prévaloir à titre individuel (ATF 142 II 80 consid. 1.4.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_380/2016 du 1er septembre 2017 consid. 1.3 non publié aux ATF 143 II 598 et 2C_642/2018 du 29 mars 2019 consid. 1.2 ; ACDP A1 22 69 du 3 août 2022 consid. 2 et A1 21 68 du 14 février 2022 consid. 1.1.1).

2.1.3 Conformément à l'art 83 LDFR ayant trait à la procédure d'autorisation, la demande d'autorisation est adressée à l'autorité cantonale compétente en matière d'autorisation (al.1). Celle-ci communique sa décision aux parties contractantes, au conservateur du registre foncier, à l'autorité cantonale de surveillance, au fermier et aux titulaires du droit d'emption, du droit de préemption ou du droit à l'attribution (al. 2). Les parties contractantes peuvent interjeter un recours devant l'autorité cantonale de recours contre le refus d'autorisation, l'autorité cantonale de surveillance, le fermier et les titulaires du droit d'emption, du droit de préemption ou du droit à l'attribution, contre l'octroi de l'autorisation (al. 3).

L'art. 83 al. 3 LDFR constitue une *lex specialis* par rapport à la clause générale relative à la qualité pour recourir que représente l'art. 89 LTF (qui définit elle-même des conditions minimales quant à ladite qualité qui s'imposent aux cantons en vertu de l'art. 111 LTF). En adoptant l'art. 83 al. 3 LDFR, le législateur fédéral a délibérément cherché à limiter le cercle des personnes qui peuvent recourir contre l'octroi d'une autorisation d'acquérir ; en particulier, il a exclu de ce cercle les voisins, les organisations de protection de la nature et de l'environnement, ainsi que les organisations professionnelles comme les associations paysannes. La *ratio legis* de ce choix est que les décisions prises en application de la loi sur le droit foncier rural produisant des effets

formateurs sur les rapports de droit privé, elles ne doivent pas pouvoir être attaquées par un tiers quelconque ; l'intérêt public associé à l'exigence de l'autorisation doit être protégé par les autorités et non par des tiers (ATF 145 II 328 consid. 2.3). Bien que l'énumération de l'art. 83 al. 3 LDFR ne soit pas exhaustive, la jurisprudence n'admet qu'avec une extrême réserve une légitimation à recourir en dehors de la lettre de cette disposition. Une légitimation allant au-delà du libellé de l'art. 83 al. 3 LDFR n'est reconnue que lorsqu'il existe un intérêt digne de protection, à la lumière des objectifs de la LDFR, au maintien de la propriété de l'immeuble concerné et que cet intérêt ne peut pas être invoqué par une autre voie. La réglementation spéciale de l'art. 83 al. 3 LDFR ne vise qu'à restreindre la qualité pour recourir, mais n'invalide pas la condition générale selon laquelle seul peut recourir celui qui dispose d'un intérêt pratique particulier et digne de protection. Ainsi, il ne suffit pas que le recourant invoque son appartenance à l'une des catégories de personnes mentionnées dans la disposition légale pour disposer de la qualité pour recourir ; encore faut-il qu'il démontre avoir un besoin de protection juridique qui dépasse les éventuels droits dont il dispose sur l'immeuble ou l'entreprise agricole en cause (Thierry Largey, L'acquisition d'immeubles agricoles par des non-exploitants à titre personnel *in* Communication de droit agraire CDA 3/2022, p. 223-224).

2.1.4 La dénonciation est un acte déclenchant une procédure non contentieuse par laquelle n'importe quel administré peut attirer l'attention d'une autorité hiérarchiquement supérieure sur une situation de fait ou de droit qui justifierait à son avis une intervention de l'Etat dans l'intérêt public. La dénonciation est possible dans toute matière où l'autorité pourrait intervenir d'office. En principe, l'administré n'a aucun droit à ce que sa dénonciation soit suivie d'effets, car l'autorité saisie peut, après un examen sommaire, décider de la classer sans suite ; le dénonciateur n'a même pas de droit à ce que l'autorité prenne une décision au sujet de sa dénonciation. Par conséquent, la seule qualité de plaignant ou de dénonciateur ne donne pas le droit de recourir contre la décision prise à la suite de la dénonciation et ne confère donc pas la qualité de partie dans cette procédure ; pour jouir d'une telle qualité, le dénonciateur doit non seulement se trouver dans un rapport étroit et spécial avec la situation litigieuse, mais aussi pouvoir invoquer un intérêt digne de protection à ce que l'autorité de surveillance intervienne (ATF 139 II 279 consid. 2.3 ; 135 II 145 consid. 6.1 ; 133 II 468 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_472/2021 du 1^{er} mars 2022 consid. 5.5).

Au niveau cantonal, la Cour de céans a déjà eu l'occasion de juger que le traitement d'une plainte ou d'une dénonciation ne débouche sur une décision susceptible d'être revue sur recours administratif (art. 5 et 41 ss LPJA) ou sur recours de droit administratif

(art. 5 et 72 ss LPJA) que s'il restreint les droits du dénonciateur (aussi dénommé plaignant) ou aggrave ses obligations dans une mesure dépassant celle qu'il critiquait devant l'autorité de surveillance (cf. p. ex. ACDP A1 18 207 du 11 juin 2019 consid. 1 et A1 16 51 du 12 août 2016 consid. 4). Si ce n'est pas le cas, cet administré n'a, non plus, pas qualité pour recourir faute d'avoir un intérêt digne de protection (art. 80 al. 1 lit. a et 44 al. 1 lit. a LPJA) à un contrôle juridictionnel de l'issue d'une procédure de ce genre dont le but est moins de préserver des intérêts privés que de sauvegarder des intérêts généraux en garantissant que des autorités s'acquitteront correctement de leurs tâches ou en promouvant une prévention adéquate d'irrégularités qui pourraient survenir dans l'exercice de certaines professions, etc. (cf. arrêts du Tribunal fédéral 2C_61/2019 du 21 janvier 2019 consid. 3.3 ; 2C_214/2018 du 7 décembre 2018 consid. 4.5 ; 2C_487/2018 du 29 novembre 2018 consid. 2 ; ACDP A1 18 207 précité consid. 1).

2.2 En l'espèce, comme mentionné au considérant 1, l'objet du présent litige se limite à l'application de la LDFR, en particulier aux conditions pour obtenir une autorisation d'acquérir. La LDFR a pour but d'encourager la propriété foncière rurale et, en particulier, de maintenir des entreprises familiales comme fondement d'une population paysanne forte et d'une agriculture productive orientée vers une exploitation durable du sol. Elle vise également à renforcer la position de l'exploitant à titre personnel, y compris celle du fermier, en cas d'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles et à lutter contre les prix surfaits (art. 1 al. 1 LDFR).

Interpellée sur la question de sa légitimation à recourir, la recourante admet ne pas être une entreprise agricole. Elle se définit elle-même comme une corporation de droit privé agissant « en tant qu'association de défense des intérêts des habitants de la région, y compris de ceux qui sont agriculteurs à titre personnels ou ont une entreprise agricole ». Elle n'indique toutefois pas combien elle possède de membres, ni la proportion de ceux-ci qui revêtent la qualité d'exploitant agricole disposant d'un intérêt propre. Elle n'a jamais soutenu que l'un de ses membres aurait souhaité acquérir la parcelle litigieuse et en aurait été empêché. Au contraire, aux termes de la déclaration écrite de J _____ du 13 juin 2022, ce dernier, titulaire du bail à ferme sur la parcelle n° xx1, certifie ne pas être opposant ni membre de l'association recourante.

De plus, il ressort expressément du site internet de celle-ci que son but statutaire est « de défendre les intérêts des citoyens suite à la mise à l'enquête de l'extension de la carrière [de l'entreprise] E _____ et du projet de décharge » (cf. <https://www.comitecitoyenregional.ch/contacts/> consulté le 1^{er} mars 2023). Cet objectif n'a donc aucun lien direct avec la défense des sols agricoles, ni avec les buts poursuivis

par la LDFR. Ainsi, tant sous l'angle de l'art. 83 al. 3 LDFR que sous celui du recours corporatif, la recourante ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité pour recourir.

En réalité, le rôle de l'association s'apparente bien plus à celui d'un dénonciateur, lequel est dépourvu de la qualité pour recourir sur une décision refusant de remettre en question la situation dénoncée. En effet, pour admettre une telle qualité, la condition d'un intérêt propre et actuel demeure, le dénonciateur devant non seulement se trouver dans un rapport étroit et spécial avec la situation litigieuse, mais aussi pouvoir invoquer un intérêt digne de protection à ce que l'autorité de surveillance intervienne. La simple volonté de vouloir faire respecter la loi ne suffit pas.

A la lecture du recours du 14 juin 2022, il est patent que la recourante ne se soucie pas du respect des buts de la LDFR, mais a bien pour unique motivation d'empêcher le développement de la carrière de E _____. Cette problématique est complètement étrangère à l'objet du présent litige en lien avec le transfert de propriété d'un immeuble agricole au sens de la LDFR et sera réglée par la biais des outils de planification communaux et cantonaux ainsi que par les autorités compétentes en matière de police des constructions. Par ailleurs, l'on ne voit pas en quoi le refus de révoquer la décision d'autorisation d'acquisition restreindrait les droits du dénonciateur ou aggraverait ses obligations, étant donné que ni l'association recourante ni ses membres n'ont de droit propre sur la parcelle objet de cette décision. Par conséquent, la recourante ne peut pas non plus déduire une légitimation pour agir céans de sa qualité de dénonciateur.

3. Attendu ce qui précède, le recours est déclaré irrecevable (art. 80 al. 1 let. e et 60 LPJA).

4.1 Vu l'issue du litige, les frais de la cause, fixés principalement sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr., sont mis à la charge de la recourante (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives – LTar ; RS/VS 173.8), qui n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*).

4.2 Y _____, qui n'a pas pris de conclusions sur l'issue du recours et n'était pas assisté d'un mandataire n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est déclaré irrecevable.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de X _____.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maître Stéphane Riand, avocat à Sion, pour X _____, à Y _____, à A _____, au Conseil d'Etat, à Sion, ainsi qu'à l'Office fédéral de la justice, à Berne.

Sion, le 14 mars 2023