Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.167/2002/ngu

Arrêt du 7 août 2002
IIe Cour de droit public

Les juges fédéraux Wurzburger, président,
Hungerbühler et Berthoud, juge suppléant,
greffier Addy.

A._____,
J.B._____,
V.B._____,
recourants,
tous les trois représentés par Me Jean-Charles Bornet, avocat, rue du Scex 3, 1950 Sion,

contre

Département fédéral des finances, Service juridique, Bernerhof, Bundesgasse 3, 3003 Bern,
Commission fédérale de recours en matière de responsabilité de l'Etat, avenue Tissot 8, 1006 Lausanne.

Décision de suspension de la procédure et de refus de jonction des causes

recours de droit administratif contre la décision du Commission fédérale de recours en matière de responsabilité de l'Etat du 21 mars 2002

Faits:
A.
A._____, J.B._____ et V.B._____ exploitent, sur le territoire de la commune de C._____, une étable comprenant deux troupeaux de 23 vaches de la race d'Hérens. Les 11, 19 et 22 juin 2001, ils ont adressé au Département fédéral des finances (ci-après: le Département fédéral) une demande en dommages et intérêts dirigée contre la Confédération. Ils reprochaient aux offices fédéraux concernés de n'avoir pas vérifié ni fait respecter les mesures destinées à combattre l'encéphalopathie spongiforme bovine (ci-après: ESB), communément appelée "maladie de la vache folle". Ils faisaient valoir que ces omissions les avaient contraints à faire abattre deux têtes de leur bétail.

Par décision du 7 novembre 2001, le Département fédéral a suspendu l'instruction de la demande en dommages et intérêts jusqu'à l'entrée en force de chose jugée d'une décision qu'il devait rendre dans une autre procédure impliquant 2'206 agriculteurs; il a simultanément refusé de joindre à cette autre procédure la cause des intéressés.
B.
Statuant par "décision incidente" du 21 mars 2002, la Commission fédérale de recours en matière de responsabilité de l'Etat (ci-après: la Commission fédérale) a déclaré irrecevable le recours dirigé par A._____, J.B._____ et V.B._____ contre la décision du Département fédéral du 7 novembre 2001. Elle a retenu en substance que la mesure litigieuse ne pouvait pas, comme décision incidente, faire l'objet d'un recours séparé du fond, à moins d'un intérêt digne de protection à son annulation immédiate. Or, la suspension de la cause n'entraînait pas de risque évident d'une perte de moyens de preuve, n'entravait pas le droit des intéressés à faire administrer toutes preuves utiles et n'empêchait pas de juger la demande en dommages et intérêts dans un délai raisonnable. Quant au refus de joindre les causes, il n'occasionnait aucun préjudice pour les intéressés et apparaissait opportun.

C.
Agissant le 8 avril 2002 par la voie du recours de droit administratif, A._____, J.B._____ et V.B._____ demandent au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, d'annuler la décision de la Commission fédérale du 21 mars 2002 et de renvoyer le dossier à cette autorité "avec ordre d'entrer en matière sur (leur) recours". Ils invoquent une mauvaise application de l'art. 45 al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021), la constatation inexacte de faits pertinents, ainsi qu'une violation du droit d'être entendu et des principes d'économie de procédure et d'opportunité.

La Commission fédérale se réfère à sa décision du 21 mars 2002 et renonce à présenter des observations. Le Département fédéral conclut au rejet du recours dans la mesure où il est recevable.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 128 I 46 consid. 1a p. 48; 127 IV 148 consid. 1a p. 151; 127 I 92 consid. 1 p. 93 et la jurisprudence citée).
1.1 Aux termes de l'art. 97 al. 1 OJ, le Tribunal fédéral connaît en dernière instance des recours de droit administratif contre des décisions au sens de l'art. 5 PA.

En l'espèce, bien qu'elle soit intitulée "décision incidente" et qu'elle porte elle-même sur une décision incidente (soit celle par laquelle le Département fédéral a suspendu la procédure et refusé de joindre celle-ci à une autre cause; cf. infra consid. 3.1), la décision entreprise est une décision sur recours au sens de l'art. 5 al. 2 PA (en relation avec l'art. 61 PA). Prise par la Commission fédérale en vertu de l'art. 10 al. 1 de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (en abrégé: loi sur la responsabilité, LRCF; RS 170.32), elle peut en principe faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral (art. 98 lettre f OJ et 10 al. 1 LRCF), aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ ou dans la législation spéciale n'étant réalisée (cf. ATF 128 I 46 consid. 1b/aa p. 49; 128 II 34 consid. 1a p. 36/37; 127 II 1 consid. 2b/aa p. 3 et les arrêts cités).
1.2 Pour le surplus, déposé en temps utile et dans les formes prescrites par la loi, le recours est recevable.
2.
Conformément à l'art. 104 lettre a OJ, le recours de droit administratif peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation. Le Tribunal fédéral revoit d'office l'application du droit fédéral qui englobe notamment les droits constitutionnels du citoyen (ATF 125 III 209 consid. 2 p. 211; 122 IV 8 consid. 1b p. 11). Comme il n'est pas lié par les motifs que les parties invoquent, il peut admettre le recours pour d'autres raisons que celles avancées par le recourant ou, au contraire, confirmer l'arrêt attaqué pour d'autres motifs que ceux retenus par l'autorité intimée (art. 114 al. 1 in fine OJ; ATF 121 II 473 consid. 1b. p. 477 et les arrêts cités; voir également ATF 124 II 103 consid. 2b p. 109).

En revanche, lorsque le recours est dirigé, comme en l'espèce (cf. infra consid. 5), contre une décision d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés dans la décision, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris des règles essentielles de procédure (art. 104 lettre b et 105 al. 2 OJ; ATF 125 II 633 consid. 1c p. 635).
3.
Est litigieux le point de savoir si c'est à bon droit que la Commission fédérale a déclaré irrecevable le recours formé par A._____, J.B._____ et V.B._____ contre la décision rendue par le Département fédéral le 7 novembre 2001.
3.1 Cette dernière décision prononce la suspension de la procédure en même temps qu'elle refuse de joindre la cause à une autre procédure; portant sur la conduite du procès, elle revêt le caractère d'une décision incidente au sens de l'art. 5 al. 2 PA et ne peut, comme telle, être portée devant la Commission fédérale - séparément d'avec la décision finale - que si, entre autres conditions, elle peut causer un préjudice irréparable au sens de l'art. 45 al. 1 et 3 PA (cf. ATF 127 II 132 consid. 2a p. 136; 126 V 244 consid. 2a p. 246 et les références). L'art. 45 al. 2 PA énumère une série de décisions incidentes qui sont en principe susceptibles de faire l'objet d'un recours séparé, dont notamment celles relatives à la suspension de la procédure (lettre c); cette énumération n'est toutefois pas exhaustive (cf. Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des

Bundes, Zurich 1998, p. 227) et ne dispense nullement les décisions concernées de remplir la condition d'un préjudice irréparable pour pouvoir être attaquées séparément du fond (cf. ATF 122 II 211 consid. 1c p. 213).

Contrairement au recours de droit public, il n'est pas nécessaire que le préjudice irréparable soit de nature juridique; il suffit que le recourant ait un intérêt digne de protection (un intérêt de fait) à l'annulation ou à la modification immédiate de la décision attaquée, comme par exemple un intérêt économique ou un intérêt tiré des principes de l'économie de la procédure ou de la sécurité du droit (cf. ATF 127 II 132 consid. 2a p. 136; ATF 126 V 244 consid. 2b p. 246 s.; 125 II 613 consid. 2a p. 619 s.; 122 II 211 consid. 1c p. 213 et les références; Bernard Corboz, Le recours immédiat contre une décision incidente, in: SJ 1991 p. 628).
3.2 Les recourants reprochent à l'autorité intimée d'avoir sous-estimé les risques de perdre certains moyens de preuve qu'ils encourent du fait de la décision de suspendre la procédure. Soulignant que les faits sur lesquels reposent leurs prétentions sont relativement anciens, ils font valoir que la mesure en cause pourrait, en cas de prolongement de la procédure, entraîner la disparition de certains documents ou rendre difficile l'identification et la recherche de témoins importants ou encore amener leur fournisseur de farines destinées à l'alimentation du bétail à modifier ou moderniser ses installations.

Cette motivation se confond, dans sa finalité avec le reproche de refuser d'administrer des preuves (cf. art. 45 al. 2 lettre f PA). Dans un tel cas, la condition du préjudice irréparable n'est admise que si le refus porte sur des moyens de preuve qui risquent de disparaître et qui visent des faits décisifs non encore élucidés. En principe, la seule crainte abstraite que l'écoulement du temps puisse altérer les moyens de preuve ne suffit pas à fonder un tel préjudice (cf. ATF 99 V 193 consid. 2 p. 197; 98 Ib 282 consid. 4 p. 286 s.).
3.3 En l'espèce, les moyens de preuve requis portent principalement sur la production de pièces et de documents existants ainsi que sur l'audition de témoins. Les pièces principales sont constituées du dossier pénal du Juge d'instruction du canton de Vaud ouvert à la suite d'une plainte pénale contre inconnu déposée par les recourants, du dossier de l'enquête ordonnée par le Conseil d'Etat valaisan à partir de mai 2000 et du dossier de la Station fédérale de recherches en production animale relatif aux contrôles effectués auprès du fournisseur de farine des recourants. Cela étant, ces différentes enquêtes ont assurément permis de déterminer l'identité des fonctionnaires fédéraux chargés du contrôle des mesures prises pour lutter contre l'ESB ainsi que celle des responsables de la fabrication et de la distribution des aliments mis en cause par les recourants; or, si nécessaire, l'audition ultérieure de ces personnes ne paraît pas entraîner de difficultés insurmontables. Ces enquêtes ont également mis à jour, le cas échéant, les éventuelles défectuosités des installations du fournisseur de farines animales incriminé, de sorte que la modification ultérieure de ces installations n'est pas de nature à compromettre les droits des
recourants. En leur qualité de plaignants dans le cadre de l'enquête pénale ouverte dans le canton de Vaud, ceux-ci ont d'ailleurs eu la faculté de requérir toutes les mesures utiles pour la conservation des éléments de preuve qu'ils jugeaient indispensables. Même si, comme ils l'exposent, ils ne sont pas liés par les mesures probatoires qu'ils ont initialement requises, on discerne mal quels autres moyens de preuve ils pourraient encore solliciter qui présenteraient le risque de disparaître ou de s'altérer en raison de l'écoulement du temps; ils ne le précisent du reste pas.

Le grief tiré du préjudice irréparable que les recourants pourraient subir du fait de la perte de moyens de preuve s'avère ainsi mal fondé.
4.
4.1 Les recourants soutiennent également que la décision litigieuse les prive de leurs droits de parties en les évinçant de la procédure, connexe à la leur, introduite par 2'206 agriculteurs, qui porte sur la question de la responsabilité de la Confédération dans son principe. Ils relèvent que cette procédure, dont l'issue leur sera opposable, présentera fatalement un caractère général et abstrait, puisqu'aucun des agriculteurs y participant n'aurait, contrairement à eux, subi la perte de vaches infectées par l'ESB; ils estiment dès lors qu'ils ont le droit de s'associer à cette procédure et d'y requérir les preuves nécessaires pour établir la responsabilité de la Confédération dans leur cas.
4.2 Le fondement de la demande des 2'206 agriculteurs est identique à celle des recourants: ils reprochent à la Confédération de n'avoir pas vérifié ni fait respecter les mesures destinées à combattre l'ESB auprès des fabricants de farines animales. En l'état, il n'est pas établi que les recourants soient les seuls à avoir dû abattre

des bêtes atteintes de la maladie de la vache folle; le Département fédéral n'a en effet pas encore examiné cette question, qui relèvera du calcul du dommage au cas où la responsabilité de la Confédération serait admise dans son principe; sur ce dernier point, l'instruction menée par le Département fédéral est aujourd'hui achevée.

Cela étant, si la responsabilité de la Confédération devait être reconnue dans son principe, l'administration des preuves dans la cause des recourants s'en trouverait sensiblement simplifiée, puisqu'elle se limiterait pour l'essentiel à établir l'étendue du dommage subi. D'un autre côté, si cette responsabilité devait être niée, les recourants conserveraient malgré tout la possibilité de requérir toutes preuves utiles qui n'auraient le cas échéant pas été administrées dans la procédure connexe, par exemple celles portant sur des faits ou des questions spécifiques à leur cause; mais les recourants pourraient tout aussi bien être amenés à renoncer à certaines mesures probatoires déjà ordonnées ou devenues superflues pour un autre motif. Quelle que soit l'issue de la procédure connexe, la suspension de la cause est donc de nature à permettre aux recourants l'économie d'un certain nombre de mesures probatoires, sans pour autant restreindre leur droit de requérir l'administration des preuves qu'ils jugeraient encore nécessaires au regard de leur situation particulière.

Au demeurant, il est vraisemblable que bon nombre des 2'206 agriculteurs impliqués dans la procédure connexe se soient approvisionnés auprès du même fournisseur que celui des recourants et pendant la même période. L'instruction menée jusqu'ici par le Département fédéral pourrait donc se révéler moins éloignée de leur cas que les recourants ne le supposent.
Par conséquent, l'autorité intimée a correctement appliqué l'art. 45 al. 1 PA en retenant que la suspension de la cause était une mesure adéquate qui n'affectait pas les droits de nature procédurale des recourants.
5.
Les recourants font enfin valoir que la décision attaquée viole leur droit à voir leur cause jugée dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, et heurte le principe de l'économie de la procédure.

Contrairement à l'opinion des recourants, la Commission fédérale de recours en matière de responsabilité de l'Etat est une autorité judiciaire au sens de l'art. 105 al. 2 OJ, car les juges qui la composent sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi (cf. art. 71c PA; JT 1995 I 277; ATF 122 II 471 consid. 2a p. 475; 121 II 359 consid. 2b p. 363). Les insinuations selon lesquelles la décision attaquée tendrait à privilégier les intérêts de la Confédération sont donc sans fondement aucun. Elles ne reposent d'ailleurs sur aucun élément objectif.
Par ailleurs, dans la mesure où, comme on l'a vu ci-dessus (consid. 4.2), la suspension de la cause est susceptible d'entraîner l'économie d'un certain nombre d'investigations - quelle que soit par ailleurs la solution réservée à la question du principe de la responsabilité de la Confédération -, cette mesure apparaît davantage conforme au principe de l'économie de la procédure qu'une instruction parallèle des causes. En outre, la jonction de celles-ci ne se justifie pas non plus, dès lors que l'instruction de la procédure portant sur le principe de la responsabilité de la Confédération est aujourd'hui achevée; de surcroît, à supposer, comme le soutiennent les recourants, que leur cause se distingue notablement de celles qui doivent être jugées dans la procédure connexe, il ne serait pas raisonnable de prolonger la durée de cette procédure, engagée par plus de 2000 agriculteurs, pour donner suite à des mesures probatoires utiles aux seuls recourants.
6.
Au vu de ce qui précède, c'est donc à bon droit que la Commission fédérale a déclaré irrecevable le recours dont elle était saisie. Le recours est ainsi mal fondé.

Succombant, les recourants doivent supporter les frais judiciaires (art. 156 al. 1, 153 et 153a OJ) et n'ont pas droit à des dépens (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté.
2.
Un émolument judiciaire de 2'000 fr. est mis à la charge des recourants.
3.

Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire des recourants, au Département fédéral des finances et à la Commission fédérale de recours en matière de responsabilité de l'Etat.
Lausanne, le 7 août 2002
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: