[AZA 3]
5A.3/1999

IIe C O U R C I V I L E
****

18 janvier 2000

Composition de la Cour: MM. les Juges Reeb, président,
Weyermann, Bianchi, Raselli et Merkli.
Greffier: M. Braconi.

_____

Statuant sur le recours de droit administratif
formé par

2'206 agriculteurs suisses, tous représentés par Me Laurent Trivelli, avocat à Lausanne,

contre

la décision rendue le 12 février 1999 par le Département fédéral des finances dans la cause qui oppose les recourants à la Confédération suisse, à Berne;

(responsabilité de la Confédération)
Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les f a_i t_s suivants:

A.-
a) L'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), communément appelée "maladie de la vache folle", est une maladie infectieuse des bovins causée par des prions, à savoir des protéines transmissibles sans substance héréditaire propre; l'agent pathogène est situé essentiellement dans la cervelle, les yeux et la moelle épinière. Elle se manifeste par une diminution de la productivité et des troubles du comportement, tels que l'anxiété et l'agressivité. La période d'incubation dure en moyenne cinq ans. En l'état actuel des connaissances, la contamination a pour origine des aliments pour animaux qui ont subi un traitement thermique insuffisant et contiennent de la cervelle ou de la moelle épinière provenant d'animaux infectés. La maladie conduit à la mort en quelques mois; il n'existe encore ni vaccin ni traitement. Le diagnostic ne peut être posé qu'après le décès sur la base d'examens au microscope et d'analyses immuno-histochimiques d'échantillons de cervelle. La tremblante, qui atteint les moutons et les chèvres, est également une encéphalopathie spongiforme; parmi les encéphalopathies spongiformes se manifestant chez l'homme, la maladie de Creutzfeldt-Jakob (MCJ) est la plus importante. La transmission de l'ESB à l'homme et à d'autres espèces animales doit être considérée comme vraisemblable.

b) Apparue en Grande-Bretagne en 1986, l'ESB a été, pour la première fois, diagnostiquée en Suisse le 2 novembre 1990; au 15 juin 1999, elle a été constatée chez 304 vaches, dont 66 cas de "born after ban" (BAB), savoir de bovins nés après l'entrée en vigueur, le 1er décembre 1990, de l'interdiction d'utiliser des farines animales pour l'alimentation des ruminants. La propagation de la maladie en Suisse a pour cause des composants d'aliments pour le bétail issus d'animaux atteints et dont le traitement thermique a été insuffisant; selon le Conseil fédéral, "il s'agit vraisemblablement de farines de viande ainsi que de farines de viande et d'os provenant de Grande-Bretagne qui ont été munies, semble-t-il, de nouvelles indications d'origine et de qualité en Europe continentale, puis importées en Suisse" (Message concernant des mesures temporaires destinées à combattre l'ESB dans le cheptel bovin suisse et à en atténuer les conséquences économiques du 16 septembre 1996, FF 1996 IV 1294 in fine).

c) Pour lutter contre l'ESB, la Suisse a, notamment, pris les mesures suivantes (FF 1996 IV 1295 ch. 131) :

- en 1989, l'Office vétérinaire fédéral (OVF) a informé les vétérinaires sur les caractéristiques de la maladie et veillé à l'installation d'un laboratoire de référence à la faculté de médecine vétérinaire de l'Université de Berne;

- par ordonnance du 13 juin 1990, l'OVF a interdit l'importation des animaux de l'espèce bovine, de la viande bovine et certains aliments pour animaux en provenance de Grande-Bretagne (RS 916.443.39);

- dès l'apparition du premier cas d'ESB en Suisse, l'OVF a ordonné, le 8 novembre 1990, que les organes et les tissus d'animaux de l'espèce bovine âgés de plus de six mois susceptibles de contenir l'agent pathogène (cervelle, moelle épinière, rate, thymus et intestin, tissus lymphatiques et nerveux visibles ainsi que ganglions lymphatiques) ne soient plus mis dans le commerce comme denrées alimentaires;

- le 29 novembre 1990, l'OVF a interdit, avec effet au 1er décembre suivant, d'affourager de la farine de viande, de la farine de viande et d'os, de la farine animale, de la farine de cretons ainsi que de la farine d'os dégraissés aux animaux des espèces bovine, ovine et caprine (RO 1990 1920);

- toutes ces mesures ont été finalement intégrées dans l'ordonnance du 27 juin 1995 - modifiée les 17 avril et 16 septembre 1996 (RO 1996 1215, 2559) - sur les épizooties (OFE; RS 916.401);

- le 3 avril 1996, le Conseil fédéral a étendu, avec effet au 1er mai suivant, à la viande et aux produits à base

de viande vendus à l'étal l'obligation de déclarer le pays de production (RO 1996 1211);

- le 13 décembre 1996, les Chambres fédérales ont adopté un arrêté fédéral concernant des mesures temporaires urgentes destinées à combattre l'ESB dans le cheptel bovin suisse (RS 916.41), complété par l'ordonnance d'exécution du Conseil fédéral du 18 décembre 1996 (RS 916.411);

- le 1er juillet 1998, le Conseil fédéral a décidé de soumettre les graisses animales à un traitement thermique à 133pendant 20 minutes (RO 1998 1578).

d) Selon les données du Département fédéral des finances, l'évolution du prix du bétail de boucherie entre 1985 et fin avril 1999 a été la suivante:

Catégorie	Taureaux MT T3	Vaches VK T3	Vaches VK T3
Année	fr./kg poids mort	fr./kg poids mort	fr. par vache
1985	10.88	8.74	2447
1986	10.52	8.20	2296
1987	11.11	7.66	2145
1988	12.50	9.36	2621
1989	12.05	9.44	2643
1990	11.13	8.34	2335
1991	10.31	7.16	2005
1992	10.33	6.26	1753
1993	10.99	7.34	2055
1994	10.81	8.50	2380
1995	9.29	7.24	2027
1996	7.71	3.88	1086
1997	7.75	4.34	1215
1998	7.48	4.56	1277
1999	6.40	4.30	1204

Afin de répondre à la chute de la consommation de viande bovine survenue au printemps 1996, le Conseil fédéral a pris des mesures urgentes visant à soutenir le marché et, partant, les prix et le revenu agricole: le 3 avril 1996, il a mis à disposition de la Coopérative suisse pour l'approvisionnement en bétail de boucherie et en viande (CBV) 10 millions de francs à fonds perdu ainsi que 10 millions de francs sous forme d'un crédit sans intérêts; les 17 avril et 16 septembre suivants, il lui a consenti deux nouveaux versements de 25 millions de francs chacun à fonds perdu.

B.-
Le 19 mars 1997, 2'165 agriculteurs suisses ont saisi le Département fédéral des finances d'une réclamation en dommages-intérêts contre la Confédération suisse; en bref, ils ont reproché aux offices concernés (OVF; Office fédéral de l'agriculture [OFAG]; Office fédéral des affaires économiques extérieures [OFAEE]) de n'avoir pas adopté les mesures

propres à empêcher la propagation de l'ESB en Suisse et, dès lors, d'être responsables des pertes qu'ils ont subies à la suite de la chute du prix du bétail de boucherie et du bétail d'élevage. Le 7 avril, 41 nouveaux agriculteurs ont introduit une demande analogue.

L'OVF et l'OFAG ont conclu au rejet des demandes.

Le 5 septembre suivant, le Département a ordonné la jonction des causes et invité l'OFAEE à répondre; il a aussi invité les autres offices à compléter leur mémoire, notamment à se déterminer sur les allégués des demandeurs.

Par décision du 12 février 1999, le Département a rejeté la demande.

C.-
Les demandeurs interjettent un recours de droit administratif au Tribunal fédéral, concluant à l'annulation de cette décision.

L'intimée propose le rejet du recours.

C o_n s_i d_é_r a_n t_e n_d r_o i_t_:

1.-
Aux termes des art. 10 al. 1 LRCF et 2 al. 1 de l'ordonnance, du 30 décembre 1958, relative à la loi sur la responsabilité (RS 170.321), en vigueur depuis le 1er janvier 1994, le Département fédéral des finances est compétent pour connaître des demandes en dommages-intérêts dirigées contre la Confédération. Sa décision est susceptible d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral (art. 98 let. b OJ et 1, 2 al. 1 et 3 al. 1 de l'ordonnance, du 3 février 1993, sur la mise en vigueur intégrale de la modification de la loi fédérale d'organisation judiciaire [RS 173.110.01]). Aucune des exceptions énumérées aux art. 99 à 102 OJ n'est par ailleurs réalisée en l'espèce, de sorte que le recours est recevable de ce chef.

2.-
Il convient d'examiner d'abord si les demandes en dommages-intérêts ont été introduites à temps, à défaut de quoi toute discussion sur les conditions (matérielles) de la responsabilité de la Confédération deviendrait superflue.

En l'espèce, le Département a retenu que, dans la mesure où les demandeurs reprochaient à la Confédération de n'avoir pas adopté diverses mesures (en l'occurrence d'interdire l'importation et l'utilisation de farines animales pour l'alimentation des ruminants, d'informer les propriétaires de bétail bovin des mesures de lutte contre l'ESB et d'ordonner la destruction des stocks de farines animales déjà importés

et commercialisés), les demandes apparaissaient tardives, car les omissions incriminées remontaient à 1990 et avaient pris fin en 1990 aussi, époque à laquelle le marché de la viande bovine s'était déjà détérioré. Les agriculteurs ayant procédé le 7 avril 1997 connaissaient, au surplus, suffisamment leur dommage une année avant l'introduction de la demande: d'une part, les articles de presse qu'ils ont produits, parus avant le 7 avril 1996, faisaient état d'une chute des cours de la viande de boeuf; d'autre part, le Conseil fédéral avait pris des mesures de soutien dès le 3 avril précédent. L'autorité inférieure a, en revanche, nié que la péremption fût acquise pour les griefs tirés du défaut de contrôle dans l'application des mesures de lutte contre la maladie et de l'absence d'interdiction d'importer du sang et de la graisse d'animaux, puisque ces comportements prétendument illicites perduraient.

a) La responsabilité de la Confédération s'éteint si le lésé n'introduit pas sa demande de dommages-intérêts ou d'indemnité à titre de réparation du tort moral dans l'année à compter du jour où il a eu connaissance du dommage (art. 20 al. 1 LRCF). Il s'agit là d'un délai de péremption, et non de prescription, lequel ne peut être interrompu, mais uniquement sauvegardé par le dépôt en temps utile de la demande (ATF 86 I 60 consid. 5 p. 64 ss). Par "connaissance du dommage", il faut entendre une connaissance telle que le demandeur puisse agir utilement, ce qui implique qu'il connaisse non seulement le dommage au sens strict, mais encore les autres conditions permettant de mettre en cause la responsabilité de la Confédération (ATF 108 Ib 97 consid. 1b p. 98/99). Pour déterminer quand tel est le cas, le Tribunal fédéral recourt aux mêmes critères qu'en matière de prescription des actions de droit privé: selon ces principes, le créancier connaît suffisamment son dommage lorsqu'il apprend, touchant son existence, sa nature et ses éléments, les circonstances propres à fonder et à motiver une demande en justice; si l'ampleur du préjudice résulte d'une situation évolutive, la prescription ne court pas avant le terme de cette évolution, à moins que le préjudice ne soit d'emblée déterminable dans son élément essentiel. Le créancier ne saurait différer sa demande jusqu'au moment où il connaît la quotité exacte de son préjudice; il arrive, en effet, que cette détermination ne soit pas possible, et que le dommage doive alors être estimé conformément à l'art. 42 al. 2 CO (ATF 108 Ib 97 consid. 1c p. 99/100 et les arrêts cités; cf. ég. ATF 112 II 118 consid. 4 p. 123 et 109 II 418 consid. 3 p. 421, avec d'autres citations).

b) La distinction opérée par la décision attaquée entre les omissions qui portent sur l'année 1990 et celles qui perdurent n'est pas pertinente en l'espèce; d'ailleurs, le Département lui-même n'indique guère pour quels postes du dommage l'action serait frappée de péremption. Au contraire, la jurisprudence constante s'en tient au principe de l'unité du dommage (cf. Deschenaux/Tercier, La responsabilité civile,

2e éd., § 20 N. 19), en vertu duquel celui-ci "n'est réputé réalisé qu'au moment où il s'est manifesté complètement", le dommage étant considéré comme un tout, et non comme la somme de préjudices distincts (ATF 92 II 1 consid. 3 p. 4 et les arrêts cités). Les considérations qui justifient de limiter dans le temps la possibilité de déduire une prétention en justice ne sont plus de mise, surtout s'agissant de délais courts, lorsque les éléments du préjudice ne sont pas encore tous réalisés. On ne saurait alors contraindre le lésé à diviser son action et à procéder contre le défendeur au fur et à mesure que se produit chaque effet partiel et distinct; une telle complication ne sert aucunement la sécurité juridique que veulent promouvoir la prescription et la péremption (sur ce point: ATF 86 I 60 consid. 5 p. 64). Cette notion large de la connaissance du dommage vaut, en particulier, quand l'acte n'apparaît pas unique et instantané et où, pour ce motif, le préjudice peut varier et s'amplifier; dans ce cas, le délai ne court qu'à partir du moment où le lésé peut se faire une idée précise de l'importance de l'atteinte dans son ensemble, alors même que certains actes antérieurs suffisaient déjà à fonder la demande (ATF 92 II 1 consid. 3 et 4 p. 4 ss et les arrêts cités, confirmé aux ATF 109 II 418 consid. 4 p. 423).

Quoi qu'il en soit, la décision entreprise repose sur des prémisses erronées. D'une part, les "actes qui ont eu lieu en 1990 et qui ont également pris fin en 1990" - savoir les "actes dommageables" - ne sont pertinents, au regard de l'art. 20 al. 1 LRCF, que pour fixer le point de départ de la péremption absolue de dix ans (pour la prescription: ATF 106 II 134 consid. 2c p. 138); sous cet angle, les demandes ne sont, à l'évidence, pas tardives, comme le concède d'ailleurs le Département dans ses déterminations. D'autre part, rien ne permet de rattacher la détérioration du marché de la viande bovine "en 1990" aux retombées de la crise de la vache folle; bien au contraire, il ressort du Message du Conseil fédéral concernant les mesures pour combattre l'ESB que la chute des prix n'est survenue qu'au "printemps 1996" (FF 1996 IV 1296), ce que confirme aussi le tableau - reproduit dans la décision attaquée - décrivant l'évolution du marché de la viande de boucherie (cf. supra, let. A/d). On ne saurait donc suivre le Département lorsqu'il prétend que les recourants "détenaient suffisamment d'éléments en 1990 et 1991 pour fonder et motiver une demande en justice". S'il est exact, s'agissant de l'action ouverte le 7 avril 1997, que le Gouvernement fédéral a pris, le 3 avril 1996, des mesures urgentes pour soutenir le marché de la viande de boeuf, celles-ci n'en ont pas moins été reconduites le 17 avril suivant pour relancer la demande par une réduction des prix à la consommation. Nonobstant ces mesures extraordinaires, les "conditions de commercialisation se sont de nouveau gravement détériorées sur le marché de la viande bovine" (FF 1996 IV 1297); aussi, vu les "difficultés persistantes en matière de revenu et la précarité du marché", le Conseil fédéral a-t-il, le 16 septembre 1996, adopté une

nouvelle mesure urgente "destinée à alléger le marché de la viande bovine", en mettant à disposition de la CBV un montant de 25 millions de francs à fonds perdu. De fait, ce n'est que depuis l'automne 1999 que, pour la première fois, le prix du boeuf de boucherie est à la hausse (9 fr./kg, cf. dépêche de l'ATS citée par Le Temps et 24heures, du 22 octobre 1999). Il découle des motifs qui précèdent que le terme de l'évolution ne pouvait être tenu pour acquis le 7 avril 1996.

3.-
Celui qui réclame des dommages-intérêts fondés sur l'art. 3 al. 1 LRCF doit établir l'illicéité de l'acte ou de l'omission commis par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions (ATF 106 Ib 357 consid. 2b p. 361; Jost Gross, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, Berne 1995, N. 11.6). En l'espèce, après avoir implicitement retenu que les omissions dénoncées par les recourants étaient susceptibles d'engager la responsabilité de la Confédération (ATF 89 I 483 consid. 6 p. 489 ss [concernant précisément une affaire d'épizooties]; en général: ATF 123 II 577 consid. 4d/ff p. 583; 118 Ib 473 consid. 2b p. 476/477 et les citations), le Département a nié que l'atteinte alléguée fût illicite (en général: ATF 123 II 577 consid. 4d/aa - cc et les citations), car la législation en matière d'épizooties "a pour but de protéger la santé des animaux et des hommes, et non de protéger la valeur marchande des animaux". Cette opinion ne saurait être suivie.

a) Il faut souligner d'emblée que l'art. 69 a Cst., dans sa teneur adoptée le 4 mai 1913, répond davantage à des préoccupations d'ordre économique et social qu'à des motifs purement sanitaires; il s'ensuit que seules tombent dans la compétence de la Confédération les maladies transmissibles d'une certaine gravité ayant des conséquences néfastes sur le plan économique et social (Malinverni, in Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, N. 15 ad art. 69 a Cst.; Markus Müller, Zwangsmassnahmen als Instrument der Krankheitsbekämpfung, Bâle 1992, p. 26/27). Aussi est-ce en se référant à des "dommages économiques" que le Conseil fédéral a constamment rappelé la nécessité de combattre les épizooties frappant le cheptel (FF 1911 V 323; 1915 I 536 et 1965 II 1082; cf. ég. Fritschi/Nabholz/Riedi, Eidgenössische Tierseuchengesetzgebung, 2e éd., p. 1; Michael Kreienbühl, Rechtskritische Behandlung der allgemeinen staatlichen Tierseuchenbekämpfungsmassnahmen in der Schweiz, thèse Fribourg 1972, p. 7/8 et 33); il l'a clairement réaffirmé à propos de l'ESB (FF 1996 IV 1303: "La lutte... ne doit pas seulement tenir compte de la protection de la santé, mais aussi des conséquences économiques et des incidences sur le commerce international"). C'est donc logiquement que l'art. 1er al. 1 let. d LFE considère comme épizooties les maladies animales transmissibles qui peuvent avoir des conséquences économiques importantes; de l'avis du Conseil fédéral, il s'agit là d'un critère d'appréciation essentiel "pour les maladies qui ne

présentent pas ou peu de danger pour l'homme" (FF 1992 V 48), encore que, vu ce qui précède, cette précision semble superfétatoire (cf. déjà Kreienbühl, op. cit., p. 103; A. Nabholz, Neue Wege in der Tierseuchenbekämpfung, in Festschrift zum 50Jährigen Bestehen des Eidgenössischen Veterinäramtes, Berne 1964, p. 77).

Comme l'expose le Département, le but de la loi est d'éradiquer, combattre et surveiller les épizooties (art. 1er al. 2 LFE, en relation avec les art. 1er et 3 let. h OFE, en vigueur depuis le 1er septembre 1995); ce but n'était pas expressément mentionné dans l'ancienne loi, mais n'en découlait pas moins de l'art. 9 a LFE (RO 1966 1624), qui prescrivait à la Confédération et aux cantons de prendre toutes les mesures qui, d'après les données de la science et de l'expérience paraissent propres à empêcher une propagation de l'épizootie et à protéger la santé de l'homme et des animaux (cf. ATF 103 Ib 134 consid. 4c p. 140). L'ESB ne figurait pas dans l'énumération de l'art. 1er al. 1 a LFE (RO 1966 1621), mais son al. 3 prévoyait que, si une maladie animale transmissible ou particulièrement dangereuse, non citée dans cet article, survenait brusquement, menaçant la santé de l'homme ou des animaux, ou s'il y avait danger qu'une telle maladie soit introduite dans le pays, l'OVF devait, avec l'accord du Département fédéral de l'économie publique (DFEP), ordonner sans délai les mesures de police des épizooties lui paraissant nécessaires pour combattre et supprimer la maladie. C'est en se fondant sur cette disposition que l'OVF a promulgué, le 29 novembre 1990, l'ordonnance concernant des mesures immédiates contre l'encéphalopathie spongiforme des ruminants (RO 1990 1920; OESR), entrée en vigueur le 1er décembre suivant.

Il découle de ces considérations que les autorités sont tenues de prendre toutes les mesures propres à éviter la propagation d'épizooties susceptibles, notamment, d'entraîner des conséquences économiques; sous cet angle, la "santé des animaux" (art. 9 a LFE) est un concept qui se réfère au rendement tiré du cheptel (cf. FF 1965 II 1082; Nabholz, op. cit., p. 78). Or, en qualité d'agriculteurs, les recourants sont à l'évidence touchés par les actes ou omissions des autorités sanitaires qui, au mépris des règles de comportement que leur dicte l'ordre juridique, porteraient atteinte à la valeur économique du bétail et, partant, à sa productivité (qui est, du reste, l'une des manifestations de la maladie: FF 1996 IV 1293 ch. 121). D'ailleurs, l'art. 27 al. 4 LFE, tant dans sa nouvelle que son ancienne teneur, institue une responsabilité objective pour le dommage causé par les instituts officiels ou privés ainsi que les personnes qui détiennent ou utilisent des microorganismes pathogènes; ni le Conseil fédéral, ni la doctrine n'excluent, pour autant, la réparation du préjudice économique éprouvé de ce chef par un agriculteur (FF 1965 II 1097; Fritschi/Nabholz/Riedi, op. cit., N. 7 ad art. 27 LFE, qui parlent de "zivilrechtliche Haftung"). Au demeurant, le

Tribunal fédéral a eu l'occasion, dans le cadre du procès en dommages-intérêts qui opposait un producteur de fromages à la Confédération, de qualifier de "trop étroite" la conception selon laquelle "la loi fédérale sur les épidémies tend exclusivement à la protection de la santé publique, le cas échéant à celle des personnes qui pourraient tomber malades, mais non à la protection de dommages matériels"; tout en rappelant que les "intérêts de la santé publique (...) l'emportent sur les intérêts patrimoniaux des particuliers", il a considéré que les normes de cette législation poursuivent simultanément le but "de protéger aussi les personnes concernées des mesures ordonnées; cela implique que les atteintes aux biens patrimoniaux en découlant demeurent dans le cadre des prescriptions légales, sinon la responsabilité de l'Etat est engagée" (arrêt non publié de la IIe Cour de droit public du 13 novembre 1992, dans la cause 2A.276/1989, consid. 2d).

b) L'indemnité versée par l'Etat (art. 32 ss LFE), en l'espèce la Confédération (art. 3 de l'AF du 13 décembre 1996 concernant des mesures temporaires urgentes destinées à combattre l'ESB dans le cheptel bovin suisse [RS 916.41); FF 1996 IV 1304), doit certes mettre le propriétaire intéressé à l'abri de dommages économiques trop lourds (FF 1975 II 119; Fritschi/Nabholz/Riedi, op. cit., N. 2 ad art. 31 LFE); mais elle diffère, tant par son but que par sa nature, de celle qui découle de l'art. 3 LRCF. D'une part, elle vise à inciter le propriétaire à déclarer les cas d'épizooties frappant son cheptel (FF 1975 II 119; 1965 II 1098). D'autre part, elle compense l'atteinte que, dans l'intérêt général, la collectivité publique porte à la propriété privée (FF 1915 I 540/541; Fritschi/Nabholz/Riedi, ibid.; F. Riedi, Kompetenzen und Verfahren nach den Bestimmungen der eidgenössischen Tierseuchengesetzgebung unter besonderer Berücksichtigung der Befugnisse und Obliegenheiten bei Tierausmerzungen, Zbl 65/1964 p. 430); d'après Kreienbühl (op. cit., p. 66 ss), elle s'apparente à une indemnité pour expropriation (cf. ég. Etienne Grisel, La définition de la police, in Stabilité et dynamisme du droit dans la jurisprudence du Tribunal Fédéral Suisse, Bâle 1975, p. 111/112, qui commente la jurisprudence selon laquelle une telle indemnité n'est allouée que pour des restrictions de la propriété ordonnées dans l'intérêt public, et non pour celles n'ayant que le caractère d'une mesure de police). Enfin, les considérations à la base de l'art. 32 LFE sont principalement d'ordre social (FF 1975 II 119); il n'y a là rien de commun avec l'obligation de réparer le préjudice résultant de l'acte illicite d'un fonctionnaire. Dès lors, c'est avec raison que les recourants soutiennent que l'indemnisation prévue par les art. 32 ss LFE n'a pas pour effet de les priver du droit de rechercher la Confédération au titre de sa responsabilité. A cet égard, il convient de rappeler que, en dépit des indemnités qui leur ont été allouées à la suite de la catastrophe de Tchernobyl (RO 1988 628, 632), les lésés n'ont pas été déchus pour autant de la possibilité de réclamer à la Confédération

le solde de leur préjudice (Knoepfler/Schweizer, Tchernobyl, action ouverte en Suisse, for et droit applicable, Beihefte zur ZSR, Heft 9, Bâle 1989, p. 46 ss ch. IV).

4.-

Le Département a, enfin, nié l'existence d'un rapport de causalité, "même naturelle", entre les omissions dont se seraient rendus coupables les offices fédéraux et le dommage allégué. Celui-ci résulterait "exclusivement" de la révélation par les autorités britanniques, au printemps 1996, d'une "possible transmission de l'ESB à l'homme" (cf. FF 1996 IV 1292; cf., dans ce sens, la position du Conseil fédéral à propos des conséquences économiques de l'accident nucléaire de Tchernobyl: Knoepfler/Schweizer, op. cit., p. 48/49); or, la Confédération ne saurait endosser la responsabilité d'une telle information. En outre, si les manquements reprochés aux fonctionnaires étaient véritablement la cause du dommage, le marché de la viande bovine n'aurait chuté qu'en Suisse, alors que tel a également été le cas dans la plupart des pays européens, indépendamment de la date à laquelle ces derniers ont interdit l'importation ou l'utilisation de farines animales et leur affouragement aux ruminants.

a) On ne saurait suivre les recourants lorsqu'ils affirment que, si les offices compétents avaient interdit dès 1988 l'importation de farines animales et leur affouragement aux ruminants, "la Suisse n'aurait aujourd'hui que 2 ou 3 cas d'ESB connus". En effet, compte tenu de la durée d'incubation moyenne de la maladie (5 ans), une telle interdiction n'eût vraisemblablement pas épargné le cheptel jusqu'en 1993, voire au delà; c'est ainsi, par exemple, que les cas d'ESB enregistrés en 1991/1992 sont le résultat d'une contamination dont l'origine remonte au moins à 1986, respectivement 1987. Même décrétées en 1988, les mesures préconisées par les recourants se fussent donc révélées impuissantes à éviter les conséquences d'une contamination antérieure à cette date; dans cette mesure, tout lien de causalité apparaît exclu, d'autant que les recourants n'émettent aucune critique sur l'attitude des autorités helvétiques avant cette époque.

b) En raison de sa solution au fond, le Département n'a pas ordonné d'expertise pour chiffrer les divers chefs de préjudice; deux postes pourraient néanmoins être en relation de causalité adéquate avec les omissions reprochées aux offices fédéraux, autant que leur comportement doit être qualifié d'illicite (aspect sur lequel une instruction complémentaire s'avère nécessaire; infra, consid. 5b). L'absence de mesures immédiates peut, en soi, influer sur le nombre des bêtes qui ont dû être abattues; sous cet angle, l'existence d'un lien de causalité entre cette omission et le dommage consécutif à l'abattage d'animaux dont la valeur n'a pas été compensée par les indemnités de la Confédération ne paraît pas devoir être écartée d'emblée. En outre, comme le relevait déjà le Conseil fédéral, les restrictions frappant les exportations de boeuf suisse ont eu pour effet d'"encombrer" le marché de la viande

bovine (FF 1996 IV 1296 ch. 133 et 1297); cet élément, joint à une diminution de la consommation indigène, n'est certes pas sans incidence sur les prix. Or, l'embargo mis en place par de nombreux pays - qui s'est traduit par des exportations calamiteuses depuis 1997 (voir les articles de presse cités supra, consid. 2b) - ne saurait être exclusivement attribué à l'"'événement du 20 mars 1996"; il en va, au contraire, de l'efficacité des mesures prises par les autorités suisses et de la confiance qu'elles inspirent aux pays importateurs.

c) Ces points étant précisés, la décision attaquée recèle des lacunes qui justifient le renvoi de l'affaire à l'autorité précédente pour complément d'instruction:

En premier lieu, on ignore sur quels éléments du dossier s'est fondé le Département pour retenir que la cause du dommage résulte "exclusivement de l'événement du 20 mars 1996". Il est indiscutable que les révélations des autorités britanniques et l'écho qu'elles ont rencontré dans les médias ont "plongé l'économie du bétail bovin dans une situation de crise" (FF 1996 IV 1292), dont les conséquences ne sauraient, de ce fait, être imputées à la Confédération (ATF 118 Ib 473 consid. 18b p. 483). Mais s'il est exact qu'une information faisant état d'un grave danger pour la santé suscite chez les consommateurs des réactions de méfiance à l'égard du produit incriminé, lors même que les mesures prises par les autorités échapperaient à toute critique (ibid., consid. 18c p. 484), rien ne permet, en l'état du dossier, d'attribuer l'effondrement du marché de la viande bovine à la seule divulgation des résultats de l'étude scientique anglaise. Cette explication, valable pour les retombées immédiates de la crise de la vache folle, paraît insuffisante pour justifier la constante baisse des cours jusqu'en automne 1999; les prix se sont, du reste, sensiblement relevés depuis cette dernière date, alors que la Suisse n'est notoirement pas indemne d'ESB. Sauf à se livrer à des conjectures, il n'est dès lors pas possible d'affirmer que l'"'événement du 20 mars 1996" aurait totalement relégué à l'arrière-plan les omissions éventuellement imputables aux offices recherchés (cf. au sujet de l'accident nucléaire de Tchernobyl: ATF 116 II 480 consid. 3c - d p. 488 ss).

En second lieu, si la comparaison avec la situation du marché de la viande bovine dans d'autres Etats européens n'est certes pas dénuée de pertinence (cf. à ce propos: Agra presse, du 9 septembre 1996 [n°2578], p. 33), les éléments font défaut en l'espèce pour apprécier la valeur de cet argument. On ne sait, en particulier, si la chute des prix est ou non proportionnelle aux cas d'ESB enregistrés dans le pays en question et a eu des répercussions sur une longue période, et si les mesures d'interdiction - auxquelles les autorités suisses auraient tardé à recourir - y ont permis de rétablir la confiance du consommateur et de relancer la demande.

5.-
Les recourants se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendus, le Département n'ayant pas donné suite aux mesures probatoires requises.
a) D'après l'art. 1er al. 1 PA, la loi fédérale sur la procédure administrative s'applique à la procédure dans les affaires administratives qui doivent être réglées par les décisions d'autorités administratives fédérales statuant en première instance ou sur recours. Le Département fédéral des finances est une autorité administrative fédérale (art. 1er al. 2 let. a PA) statuant en première instance (art. 2 al. 1 de l'OCF du 30 décembre 1958 [supra, consid. 1]). A ce titre, il doit respecter les règles générales de procédure énoncées aux art. 7 ss PA (Nicolas Wisard, Les mécanismes de remplacement de l'action de droit administratif au Tribunal fédéral, RDAF 1995 p. 17/18).

Conformément à l'art. 12 PA, l'autorité constate les faits d'office et procède, s'il y a lieu, à l'administration des preuves par les moyens suivants (let. a - e) : documents, renseignements des parties, renseignements ou témoignages de tiers, visite des lieux, expertises (cf. art. 43 - 61 PCF, applicables par renvoi de l'art. 19 PA). C'est à l'autorité qu'il incombe d'élucider l'état de fait de manière exacte et complète; elle dirige la procédure et définit les faits pertinents et les preuves nécessaires, qu'elle ordonne et apprécie d'office (Moor, Droit administratif, vol. II, p. 175/176 ch. 2.2.6.3 et les références), sans être liée par les offres de preuve des parties (art. 37 PCF, applicable par renvoi de l'art. 19 PA). Ce principe est toutefois nuancé par le devoir de collaboration des parties (art. 13 PA; à ce sujet: ATF 125 V 193 consid. 2 p. 195 et la jurisprudence citée) et par leur droit - découlant du droit d'être entendu - de participer à la procédure (ATF 119 V 208 consid. 3b p. 211). Le devoir de collaborer des parties n'influence cependant pas le fardeau de la preuve; si les preuves font défaut, ou si on ne peut raisonnablement attendre de l'autorité qu'elle les recueille, le principe consacré à l'art. 8 CC est alors applicable par analogie (ATF 112 Ib 65 consid. 3 p. 67 et les citations).
En procédure administrative fédérale, la garantie constitutionnelle du droit d'être entendu (art. 4 a Cst., 29 al. 2 n Cst.) est concrétisée par les art. 29 ss PA (ATF 121 V 150 consid. 4c p. 153; 119 V 208 consid. 3c p. 211 et les références citées). En vertu de l'art. 33 al. 1 PA (Kölz/Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2e éd., N. 271, 293, 319), l'autorité doit prendre en considération les moyens de preuve régulièrement offerts par les parties, pour autant qu'ils portent sur des faits pertinents et n'apparaissent pas d'emblée inaptes à élucider les faits en question (notamment: ATF 124 I 241 consid. 2 p. 242; 122 II 464 consid. 4a p. 469; 122 V 157 consid. 1d p. 162; 117 Ia 262 consid. 4b p. 268/269; 111 Ib 323 consid. 3c p. 327; 106 Ia 161 consid. 2b p. 162; 104 V 209, spéc. p. 210/211); cela

ne l'empêche pas de procéder à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont offertes si elle acquiert la conviction qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son avis (ATF 124 I 208 consid. 4a p. 211; 122 II 464 consid. 4a p. 469; 120 Ib 224 consid. 2b p. 229 et les arrêts cités).

b) Vu l'"absence d'acte illicite", le Département a cru, apparemment, pouvoir se dispenser de prendre position sur les mesures probatoires sollicitées, alors même qu'il a néanmoins examiné, par surabondance, les griefs formulés par les recourants; or, les prémisses de ce raisonnement étant erronées (supra, consid. 3), les preuves offertes portaient, en soi, sur des faits pertinents et étaient aptes à prouver les faits allégués. Tel est le cas lorsque les demandeurs ont offert de prouver que les autorités suisses - vu, notamment, leur position privilégiée au sein de l'Office international des épizooties - connaissaient dès l'été 1988 les risques de propagation de l'ESB en Suisse (all. 11, 12, 92 ss). Il en va de même au sujet du rôle joué par l'OFAEE (all. 60, 124/125), dont la décision attaquée ne souffle mot, dès lors qu'il est constant que cet office a participé à la gestion de la crise de la vache folle (FF 1997 III 1422 et 1427). Pour réfuter le reproche tiré de l'absence de contrôle dans l'application des mesures destinées à combattre l'ESB, le Département a retenu que, depuis 1987, "il n'y a plus eu d'importations de farines animales britanniques" et que les contrôles effectués par la RAP n'avaient révélé qu'une faible proportion d'aliments pour ruminants contaminés; pourtant, les recourants ont allégué, pièces à l'appui, que les importations de farines animales se seraient poursuivies (all. 44 ss) et que le taux de contamination s'élèverait, en réalité, jusqu'à 40% des échantillons vérifiés (all. 114, 116). Or, le Département devait dire, en se référant à l'administration des preuves, pourquoi il s'est écarté des chiffres précis avancés par les agriculteurs. On ne comprend guère non plus pour quelle raison une adjonction de composants interdits inférieure à 2-2/5% dans un aliment n'a "aucun sens au point de vue physiologique et ne serait au surplus techniquement pas rentable"; comme le soulignent avec raison les recourants, c'est poser la question de la valeur limite pour conclure à une contamination (pour la listériose, cf. 2A.276/1989 précité, consid. 6c), point sur lequel l'autorité inférieure ne s'est pas davantage prononcée, en dépit d'allégations documentées (all. 107 ss). Pour le Département, l'efficacité des mesures prises est démontrée "par l'année de naissance des vaches atteintes d'ESB"; en effet, leur nombre est passé de 89 pour l'année 1990, à 11 pour l'année 1991. Un test mis au point récemment semble, cependant, contredire ce pronostic optimiste (cf. 24heures du 15 novembre 1999, qui fait état de 41 nouveaux cas d'ESB recensés en 1999).

Sur deux points, les offres de preuve se révèlent, en revanche, superflues. En premier lieu, les recourants ont demandé l'édition de tous documents établissant que l'OVF ou

l'OFAG ont ordonné, organisé et contrôlé la destruction des stocks de farines animales déjà importés (all. 29/30); étant acquis que de telles mesures n'ont jamais été prises - comme les intéressés l'ont admis dans leur réplique (all. 85/86) -, la production de ces pièces n'a pas d'objet. En second lieu, pour le même motif, il n'y a aucun sens à requérir l'édition de tous documents établissant que les offices susmentionnés ont informé individuellement les détenteurs de bétail bovin de l'interdiction, décrétée le 29 novembre 1990, d'affourager des farines animales aux ruminants (all. 28). Le Département paraît oublier que l'urgence, par exemple lors d'épidémies ou d'épizooties, permet exceptionnellement d'appliquer un texte avant sa publication, auquel cas l'acte en question doit être porté à la connaissance du public par d'autres moyens (art. 7 al. 1 let. b et 2 de la loi fédérale sur les recueils de lois et la Feuille fédérale, du 21 mai 1986 [Lpubl; RO 170.512]; Moor, op. cit., vol. I, 2e éd., p. 168/169 ch. 2.5.2.1); quoi qu'il en soit, la décision entreprise retient, sans être contredite, que cette interdiction a été amplement diffusée par la RAP, les milieux et la presse agricoles.

Enfin, le Département a (implicitement) procédé à une appréciation anticipée des preuves pour écarter celles que les recourants ont proposées en rapport avec leur grief pris de l'absence d'interdiction d'importer de la graisse et du sang d'origine animale (all. 100 ss); il a, en effet, retenu que de telles importations demeurent licites et que, en l'état des connaissances, "il n'existe aucune preuve scientifique, épidémiologique ou relative à l'infectiosité" propre à démontrer la toxicité de ces produits. Or, les recourants ne s'en prennent pas à cette argumentation, ni n'établissent, a fortiori, la pertinence des moyens de preuve offerts sur ce point.

c) Le droit d'être entendu ne confère pas celui de s'exprimer oralement (ATF 122 II 464 consid. 4c p. 469 et les références; JAAC 63.65 consid. 5a). Les recourants ne l'ont cependant jamais exigé, mais uniquement sollicité - à quatre reprises - la fixation d'une audience destinée à "préparer la procédure probatoire finale". Or, ce n'est que le 22 janvier 1999 que le Département leur a écrit que, d'ici au 15 février suivant, ils seraient informés "de la suite qui sera donnée à la demande"; sur quoi, il a directement statué au fond le 12 février. Il est vrai que la loi ne prévoit pas la tenue d'une telle audience (cf. art. 38 PCF, a contrario, applicable par renvoi de l'art. 19 PA); le procédé de l'autorité inférieure n'en apparaît pas moins discutable, dès lors que, vu les circonstances, les recourants pouvaient légitimement s'attendre à ce que leur requête fût examinée avant toute décision sur le fond (cf. art. 45 al. 2 let. f PA).

6.-
Vu l'issue du recours (supra, consid. 4 et 5b),

il appartiendra au Département de compléter l'instruction sur le lien de causalité et de donner suite aux offres de preuve des recourants, sinon de motiver dûment son refus (cf. à ce sujet: ATF 101 Ia 545 consid. 4d p. 552; arrêt de la Ie Cour de droit public du 21 décembre 1992, in Zbl 94/1993 p. 318 consid. 2a; Lorenz Kneubühler, Die Begründungspflicht, thèse Berne 1998, p. 27); ce devoir s'impose d'autant plus que la cause est complexe (ATF 111 Ia 2 consid. 4b p. 4; Kneubühler, op. cit., p. 35) et que les faits sont contestés (ATF 117 Ia 1 consid. 3a p. 3). Il y a lieu de rappeler, à cet égard, que ni le principe de la libre appréciation des preuves (ATF 101 Ia ibid.; arrêt de la IIe Cour civile du 24 février 1992, in SJ 1992 p. 399), ni la faculté de procéder à une appréciation anticipée (Zbl 94/1993 ibid.) ne dispensent l'autorité de se prononcer sur les mesures probatoires requises.

Les frais et dépens doivent être mis à la charge de la Confédération (art. 156 al. 2, a contrario, et 159 al. 2 OJ; Poudret, COJ V, n. 3 ad art. 156, n. 2 ad art. 159 OJ et la jurisprudence citée).

Par ces motifs,

l e_T r_i b_u n_a l_f_é_d_é_r a_l_:

1. Admet le recours, annule la décision attaquée et renvoie la cause à l'autorité inférieure pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

2. Met à la charge de la Confédération suisse:
a) un émolument judiciaire de 30'000 fr.,
b) une indemnité de 30'000 fr. à payer aux recourants à titre de dépens.

3. Communique le présent arrêt en copie au mandataire des recourants et au Département fédéral des finances.

_____

Lausanne, le 18 janvier 2000
BRA/frs

Au nom de la IIe Cour civile

du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE :
Le Président,

Le Greffier,