

BGE 126 II 63

Bundesgericht (BGE), 2000-01-18, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_126 II 63](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_126_II_63)

FR: ATF 126 II 63

IT: DTF 126 II 63

Regeste

Regeste Art. 69 aBV; Art. 3 VG; Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966 (TSG); Verantwortlichkeit des Bundes für die wirtschaftlichen Folgen der Krise im Zusammenhang mit dem Rinderwahnsinn (BSE). Die Tierseuchengesetzgebung bezweckt, auch Einzelpersonen gegen wirtschaftlichen Schaden zu schützen (E. 3a). Die Entschädigung durch den Bund (Art. 32 ff. TSG in Verbindung mit Art. 3 des Bundesbeschlusses vom 13. Dezember 1996 über befristete Sofortmassnahmen gegen die BSE im schweizerischen Rindviehbestand [RS 916.41]) schliesst die betroffenen Landwirte von der Möglichkeit einer Schadenersatzklage für den ungedeckten Teil ihres Verlustes nicht aus (E. 3b).

Erwägungen

E. 3

Celui qui réclame des dommages-intérêts fondés sur l'art. 3 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 BGE 126 II 63 S. 67 (LRFC; RS 170.32) 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 aCst. , 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 aCst. ; 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 de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur les épizooties (LFE; RS 916.40) 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 BGE 126 II 63 S. 68 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. 1a 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 aLFE (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 aLFE (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 aLFE) 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 BGE 126 II 63 S. 69 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 LRCE . 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 Tierausschaltungen, 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 BGE 126 II 63 S. 70 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).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.