

Art. 7 de l'ordonnance du DEFR sur la libération de réserves obligatoires de fourrages protéagineux (RS 531.211.11) : dispositions pénales

Fonction de la clause de renvoi

L'art. 7 ne définit ni infraction ni peine propres. Il prévoit que les infractions à l'ordonnance sont punies conformément à l'art. 49 de la loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement du pays (LAP). Le contenu pénal se trouve donc entièrement dans l'art. 49 LAP. La violation intentionnelle est passible d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire ; la violation par négligence, d'une peine pécuniaire de 180 jours-amende au plus **Art. 49 LAP**.

L'ordonnance est entrée en vigueur le 15 octobre 2026

Art. 9 (RS 531.211.11).

Ensemble, l'art. 7 et l'art. 49 LAP forment une norme pénale en blanc : l'ordonnance fournit le comportement, la loi la sanction. Le Tribunal fédéral qualifie les dispositions de complément de normes qui doivent être lues et interprétées « avec » la norme pénale, et précise que la disposition pénale doit se lire comme si le texte de la norme de complément y figurait (« Die Strafbestimmung ist so zu lesen, als stünde in ihr der Text der Ausfüllungsnorm ») **6P.62/2007**. Le même arrêt ajoute que les normes de renvoi doivent elles-mêmes être suffisamment précises et que l'interprétation pénale ne peut aller au-delà de l'interprétation administrative **6P.62/2007**. Cet arrêt concernait l'ordonnance sur la signalisation routière ; il vaut ici comme méthode générale de lecture des normes en blanc, non comme décision en droit de l'approvisionnement.

Le renvoi présente une portée largement déclaratoire dans la mesure où l'art. 49 al. 1 let. a LAP vise déjà la violation de prescriptions édictées en vertu notamment de l'art. 31 al. 1 LAP **Art. 49 LAP**. Il conserve toutefois une utilité de notification et de sécurité quant à la norme applicable. La Cour de cassation et de révision pénale du Tessin montre la conséquence d'un tel lien manquant : en droit douanier, la violation de prescriptions d'ordre n'était punissable que « nella misura in cui un atto legislativo dichiara punibile la violazione di tali norme » (dans la mesure où un acte législatif déclare punissable la violation de ces normes). L'ordonnance sur la statistique du commerce extérieur ne contenant plus de telle clause, le recourant a été acquitté en application de la lex mitior **17.2010.27**. L'art. 7 écarte un doute de ce type pour la présente ordonnance. La question distincte du rattachement de l'ordonnance départementale à l'art. 49 al. 1 let. a LAP est traitée ci-dessous.

Chaîne de délégation et principe de la légalité

De la LAP à une ordonnance départementale

Une peine ne peut être prononcée qu'en raison d'un acte expressément réprimé par la loi (art. 1 CP) **Art. 1 CP**. Les dispositions importantes relatives aux droits et obligations des personnes doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale, et la délégation de compétences législatives n'est possible que par une loi fédérale (art. 164 al. 1 let. c et al. 2 Cst.) **Art. 164 Cst.** La question décisive est donc de savoir si l'ordonnance constitue une prescription « édictée en vertu » de l'art. 31 al. 1 LAP au sens de l'art. 49 al. 1 let.

a LAP **Art. 49 LAP**.

La chaîne normative est la suivante :

- L'art. 31 LAP permet au Conseil fédéral de prendre, en cas de pénurie grave, des mesures d'intervention économique temporaires ; l'art. 31 al. 2 let. f mentionne « la libération des réserves obligatoires et des autres réserves » **FF 2016 4963**.
- L'art. 57 al. 3 LAP permet au Conseil fédéral, pour maîtriser une pénurie grave, de transférer au DEFR, à titre de précaution, la compétence de libérer des réserves obligatoires **FF 2016 4963**. Le message justifie cette délégation par la volonté d'accroître la marge de manœuvre et d'accélérer le processus décisionnel **FF 2014 7119**.
- L'art. 21 al. 1 OAEP autorise le DEFR à ordonner une libération en cas de pénurie grave, déclarée ou imminente ; l'al. 2 lui permet de la subordonner à des conditions et de la lier à des charges technico-administratives ; l'al. 3 charge l'OFAE de régler la libération cas par cas avec les propriétaires **Art. 21 OAEP**.
- Le préambule de l'ordonnance se fonde expressément sur l'art. 21 al. 1 OAEP **Preamble (RS 531.211.11)**.

Le rattachement à l'art. 49 al. 1 let. a LAP passe donc par un échelon intermédiaire : l'ordonnance départementale repose sur une ordonnance du Conseil fédéral, elle-même fondée sur la LAP, et non directement sur les dispositions énumérées à la let. a **Art. 49 LAP**. Aucune décision ne tranche si une prescription départementale de ce type est « édictée en vertu » de l'art. 31 al. 1 LAP. Le libellé de l'art. 7, qui renvoie précisément à l'art. 49 LAP, et l'objet de l'ordonnance, qui met en œuvre la libération visée à l'art. 31 al. 2 let. f LAP, plaident pour l'affirmative **FF 2016 4963**. Lorsque la défense conteste ce rattachement, les let. b et c, qui supposent un avertissement préalable, offrent une base subsidiaire plus sûre (voir ci-dessous).

La limite est l'étendue de la délégation expresse. Dans l'ATF 108 IV 52, le Tribunal fédéral a jugé que la compétence d'édicter des règles générales confiée au Conseil fédéral ne pouvait pas être déléguée à un département, qui ne pouvait recevoir que l'exécution ; la peine reposait d'ailleurs sur une règle de la loi elle-même et non sur l'ordonnance départementale **BGE 108 IV 52**. Cette limite découlait de la réserve de l'art. 106 al. 1 LCR. En droit de l'approvisionnement, l'art. 57 al. 3 LAP fournit une délégation expresse, mais limitée à la libération **FF 2016 4963**. Les règles de l'ordonnance étroitement liées à la libération (conditions, obligation de livrer, comptabilité et rapports qui l'accompagnent) sont couvertes par cette délégation, combinée avec la faculté d'imposer conditions et charges de l'art. 21 al. 2 OAEP **Art. 21 OAEP**. Une règle départementale qui irait au-delà serait plus difficile à rattacher à l'art. 49 al. 1 let. a LAP.

Peine dans la loi formelle, comportement dans l'ordonnance

La délégation est ici admissible parce que l'ordonnance ne fixe pas la sanction. La Cour d'appel de Bâle-Ville a refusé d'appliquer l'art. 10d al. 1 de l'ordonnance COVID-19 2, qui prévoyait une peine privative de liberté ou une peine pécuniaire, parce que la loi sur les épidémies sanctionnait déjà la même opposition aux mesures d'une amende : « Es bleibe damit kein Raum, auf Verordnungsstufe schärfere Strafen

vorzusehen » (il ne reste dès lors pas de place pour prévoir des peines plus sévères au niveau de l'ordonnance). Le prévenu a été acquitté du délit et seule l'amende de la loi a été maintenue **SB.2022.39**. L'art. 7 suit le modèle admissible : la sanction provient de l'art. 49 LAP lui-même, sans aggravation au niveau de l'ordonnance.

Précision requise de la norme de complément

L'exigence de précision s'applique aussi au droit pénal accessoire. Le Tribunal fédéral l'a assoupli pour une contravention punie d'amende, en relevant que l'intensité de l'atteinte était faible et que les exigences de précision étaient en conséquence moins strictes **6B_478/2022**. L'art. 49 LAP prévoit en revanche jusqu'à trois ans de peine privative de liberté **Art. 49 LAP**. Selon cette échelle, les obligations de l'ordonnance doivent être formulées avec une netteté correspondante.

La Cour suprême du canton de Berne illustre la conséquence d'un défaut de précision. Lisant l'ordonnance COVID-19 situation particulière avec sa disposition pénale, elle a constaté que ni l'ordonnance, ni son annexe, ni les explications officielles n'imposaient clairement aux exploitants de take-away d'expulser les clients ne respectant pas le plan de protection : « Es fehlt den Bestimmungen in der CVbL mithin in diesem Punkt an der gebotenen Bestimmtheit i.S.v. Art. 1 StGB » (les dispositions manquent donc sur ce point de la précision requise au sens de l'art. 1 CP). Les prévenus ont été acquittés **SK 2022 444**. Pour la présente ordonnance, seul est punissable le manquement à une obligation que le texte énonce effectivement ; une obligation déduite du but de l'ordonnance ou d'indications informelles du domaine Alimentation ne suffit pas.

Obligations susceptibles d'être violées

Toutes les dispositions de l'ordonnance ne s'adressent pas au propriétaire de la réserve.

- L'art. 1 définit le champ d'application par renvoi aux fourrages protéagineux énumérés en annexe **Art. 1 (RS 531.211.11)**.
- L'art. 2 plafonne la quantité libérable à la différence entre le besoin prouvé en Suisse et la quantité librement disponible sur le marché intérieur **Art. 2 (RS 531.211.11)**.
- L'art. 3 règle la demande motivée adressée au domaine Alimentation et la décision qui fixe la quantité et la durée du prélèvement **Art. 3 (RS 531.211.11)**.
- L'art. 8 confie l'exécution à l'OFAE et au domaine Alimentation **Art. 8 (RS 531.211.11)**.

Les art. 2 et 3 lient l'autorité. Le propriétaire ne peut pas les « enfreindre » au sens de l'art. 49 al. 1 let. a LAP ; une quantité obtenue au moyen d'indications fausses dans la demande relève en revanche des art. 50 ou 51 LAP (voir ci-dessous).

Les obligations qui complètent la norme en blanc sont les suivantes :

- Adaptation du contrat avant prélèvement (art. 4) : le contrat de stockage obligatoire conclu avec l'OFAE doit être adapté avant tout prélèvement **Art. 4 (RS 531.211.11)**. Le prélèvement avant adaptation est la violation typique. Il touche aussi l'art. 13 al. 1 LAP, selon lequel les réserves obligatoires ne peuvent être modifiées ou liquidées qu'avec l'accord écrit de l'OFAE, sous réserve d'une libération au sens de l'art. 31 al. 2 let. f LAP **FF 2016 4963**.
- Obligation de livrer (art. 5 al. 1) : le propriétaire ayant reçu une autorisation de libération est tenu de ravitailler les clients suisses **Art. 5 (RS 531.211.11)**.
- Limitation par client (art. 5 al. 2) : il ne peut fournir à un client que la quantité dont celui-ci a effectivement besoin **Art. 5 (RS 531.211.11)**. L'ordonnance ne définit pas le « besoin effectif ». Au regard de l'exigence de précision exposée ci-dessus, une condamnation pour livraison excessive suppose un dépassement manifeste au vu des faits ; une estimation discutable des besoins du client ne suffit pas.
- Comptabilité et rapport hebdomadaire (art. 6) : les propriétaires

doivent comptabiliser tous leurs stocks, entrées et sorties comprises, et communiquer chaque semaine leurs chiffres au domaine Alimentation **Art. 6 (RS 531.211.11)**.

L'art. 5 al. 4 constitue une limite intégrée à l'obligation de livrer : le propriétaire peut refuser de livrer à un client qui n'est pas solvable **Art. 5 (RS 531.211.11)**. Un refus fondé sur ce motif ne réalise pas la violation de l'art. 5 al. 1.

Les trois portes d'entrée de l'art. 49 LAP

L'art. 7 vise les infractions « aux dispositions de la présente ordonnance ». La porte d'entrée principale est donc l'art. 49 al. 1 let. a LAP, qui ne requiert aucun avertissement préalable **Art. 49 LAP**. Deux autres portes s'ouvrent par les instruments que l'ordonnance crée elle-même.

- Violation d'une décision (let. b) : la libération est accordée par une décision qui fixe la quantité et la durée du prélèvement **Art. 3 (RS 531.211.11)**. Le dépassement de la quantité ou de la durée viole cette décision. Il n'est punissable selon la let. b que si l'auteur a été averti de la peine prévue par l'art. 49 LAP **Art. 49 LAP**.
- Violation d'un contrat (let. c) : la même exigence vaut pour le contrat de stockage adapté selon l'art. 4 **Art. 4 (RS 531.211.11)**. La violation contractuelle n'est punissable que si l'auteur a été averti de la peine prévue **Art. 49 LAP**.

La décision tessinoise déjà citée trace la même ligne en droit douanier : le recourant, accusé d'avoir violé l'ordonnance, ne pouvait pas être condamné au titre distinct de la violation d'une décision notifiée sous menace de peine, puisque cela ne lui avait pas été reproché **17.2010.27**. L'acte d'accusation doit donc désigner la porte d'entrée invoquée.

Pour le contenu de l'avertissement, la jurisprudence relative à l'art. 292 CP, qui exige elle aussi une commination, offre un repère par analogie. Le Tribunal fédéral exige que l'auteur connaisse l'injonction, sa légalité et les conséquences pénales de son inobservation ; la simple connaissance de l'interdiction ne suffit pas, et la connaissance ne peut pas être fictive lorsque le destinataire n'a pas retiré l'envoi recommandé **6B_280/2010**. Le Tribunal cantonal des Grisons a confirmé le classement d'une procédure dans laquelle la décision mentionnait l'art. 292 CP sans désigner expressément la sanction encourue, et a jugé qu'un rappel ultérieur de la menace ne guérissait pas le vice pour les actes antérieurs **BK 2003 68**. Par analogie, les décisions de libération et les avenants contractuels devraient désigner expressément la peine de l'art. 49 LAP.

Lorsque la let. b s'applique, se pose la question du concours avec l'art. 292 CP. Le Tribunal fédéral a rappelé que l'art. 292 CP est subsidiaire aux normes pénales qui répriment des formes particulières de désobéissance, mais a refusé cette subsidiarité face à l'ordonnance COVID-19 2, parce que les biens protégés étaient différents (autorité de l'État d'un côté, santé publique de l'autre) **6B_478/2022**. L'art. 49 al. 1 let. b LAP réprime précisément la désobéissance à une décision rendue en matière d'approvisionnement ; l'issue dépendra de la comparaison des biens protégés selon ce critère.

Faute, qualification et partie générale

Intention, négligence et qualification de délit

L'intention doit porter sur tous les éléments constitutifs, y compris, pour les let. b et c, l'avertissement **6B_280/2010**. La négligence est punissable en vertu de l'art. 49 al. 2 LAP lui-même **Art. 49 LAP**. Cela importe en pratique pour les erreurs de comptabilité et de rapport au sens de l'art. 6 de l'ordonnance.

Les deux formes sont des délits. Sont des délits les infractions passibles d'une peine privative de liberté n'excédant pas trois ans ou

d'une peine pécuniaire (art. 10 al. 3 CP) **Art. 10 CP**, alors que l'infraction passible de l'amende exclusivement est une contravention (art. 333 al. 3 CP) **Art. 333 CP**. Le message confirme le choix délibéré : « Ainsi, toutes les infractions visées à l'art. 47 sont considérées comme des délits », les distinctions antérieures n'ayant plus de raison d'être dès lors que le projet se concentre sur les incidences d'une pénurie grave **FF 2014 7119**. Le message parlait d'une amende, alors que la loi adoptée prévoit une peine pécuniaire ; le texte légal prime **FF 2016 4963**. Lors de l'adoption de la LAP en 2015 et 2016, les dispositions pénales ont été adoptées sans discussion conformément au projet **AB 2015 S 256 AB 2016 N 290**.

Modification de la LAP du 19 juin 2026

Le Parlement a modifié la LAP le 19 juin 2026. La nouvelle teneur de l'art. 49 al. 1 let. a vise quiconque « contrevient aux mesures ordonnées par le Conseil fédéral en vertu des art. 5, al. 4, 28, al. 1, 29, 32, al. 1, let. a à e, ou 3, ou 33, al. 2 », l'art. 32 al. 1 let. b et e couvrant la libération de réserves obligatoires et l'obligation de livrer. Un nouvel art. 49a soumet à l'amende les seules violations de l'art. 32 al. 1 let. f à h et al. 2 **FF 2026 1771**. Selon le message, certaines infractions deviendront des contraventions parce que la répression pénale atteindrait ses limites pratiques **FF 2025 3538**. La libération de réserves reste ainsi un délit. Le nouvel art. 57 al. 3 permet en outre de transférer au DEFR la compétence de libérer des réserves, d'obliger les entreprises à mettre sur le marché les marchandises libérées, à ne les remettre qu'en Suisse ou qu'en une certaine quantité, et d'en restreindre l'utilisation **FF 2026 1771** ; le message souligne que ces compétences se limitent à la gestion des réserves obligatoires **FF 2025 3538**. Ce nouveau texte donnerait une base expresse aux obligations des art. 5 et 6 de l'ordonnance au niveau de la délégation. La modification est sujette au référendum et le Conseil fédéral fixe son entrée en vigueur ; elle ne contient pas de disposition transitoire **FF 2026 1771**. Jusqu'à son entrée en vigueur, l'art. 7 renvoie à la teneur actuelle de l'art. 49 LAP **Art. 49 LAP**. Pour un acte commis sous l'ancien droit et jugé après l'entrée en vigueur du nouveau, l'art. 2 al. 2 CP commande d'appliquer le droit le plus favorable **Art. 2 CP**, sous réserve de la question des lois temporaires (voir « Application dans le temps »).

Prescription, tentative et participation

La partie générale du CP s'applique aux infractions prévues par d'autres lois fédérales, à moins que celles-ci ne contiennent des dispositions sur la matière **Art. 333 CP**. Les deux formes étant des délits, il en résulte :

- Prescription : l'action pénale relative à l'infraction intentionnelle se prescrit par dix ans, la peine maximale étant une peine privative de liberté de trois ans ; l'infraction par négligence se prescrit par sept ans. La prescription ne court plus si un jugement de première instance a été rendu avant son échéance **Art. 97 CP**. Le débat de 1982 sur les longs délais de prescription de l'ancienne loi, motivé par le fait que ces infractions restent souvent longtemps non découvertes, ne présente plus qu'un intérêt historique **20010717**.
- Tentative : elle est punissable, le juge pouvant atténuer la peine **Art. 22 CP**.
- Instigation : l'instigateur encourt la peine applicable à l'auteur **Art. 24 CP**.
- Complicité : la peine du complice est atténuée **Art. 25 CP**.
- Inapplicabilité de l'art. 105 al. 2 CP : la restriction de la punissabilité de la tentative et de la complicité aux cas expressément prévus ne vaut que pour les contraventions **Art. 105 CP**.

Rapport avec les autres infractions de la LAP

Le renvoi général de l'art. 7 entre en concours avec des infractions spéciales de la LAP **FF 2016 4963** :

- Indications fausses ou incomplètes (art. 50 LAP) : quiconque, tenu de renseigner en vertu de l'art. 64 LAP, d'une disposition d'exécution, d'une décision ou d'un contrat, donne des indications fausses ou incomplètes est puni d'une peine privative de liberté d'un an au plus ou d'une peine pécuniaire. Les rapports hebdomadaires de l'art. 6 de l'ordonnance constituent une obligation d'exécution de ce type. Selon la structure de la loi, les rapports faux ou incomplets relèvent de l'art. 50 LAP, plus spécial ; l'absence de comptabilité ou de rapport reste une infraction à l'ordonnance au sens de l'art. 49 LAP. La modification de 2026 étend l'art. 50 aux obligations de notifier **FF 2026 1771**.
- Escroquerie et faux (art. 51 LAP) : la loi renvoie aux art. 14 à 16 DPA lorsque des avantages sont obtenus par tromperie. Une demande de libération trompeuse au sens de l'art. 3 de l'ordonnance tombe ainsi dans un cadre de peine plus élevé.
- Recel (art. 52 LAP) : l'acquisition ou l'écoulement de marchandises obtenues au moyen d'une infraction à la LAP est réprimé séparément, ce qui peut concerner le client qui reprend sciemment des quantités livrées en violation de l'art. 5 al. 2 de l'ordonnance.
- Entrave à l'action pénale (art. 53 LAP) : elle vise l'entrave à la poursuite des infractions des art. 49 à 52 LAP.

Responsabilité au sein de l'entreprise

Les propriétaires de réserves obligatoires sont en général des sociétés. La LAP ne renvoie au DPA que pour les infractions de l'art. 51 **FF 2016 4963**. Les règles du DPA sur les infractions commises dans une entreprise ne sont donc pas rendues applicables à l'art. 49 LAP par une disposition expresse :

- l'art. 6 DPA punit les personnes physiques qui ont commis l'acte, ainsi que le chef d'entreprise ou les organes qui omettent fautivement de prévenir l'infraction **Art. 6 DPA** ;
- l'art. 7 DPA permet, lorsque l'amende ne dépasse pas 5000 francs et que l'enquête serait disproportionnée, de condamner la personne morale à sa place **Art. 7 DPA**.

À défaut de renvoi, la partie générale du CP s'applique par l'art. 333 al. 1 CP **Art. 333 CP**. La responsabilité incombe alors d'abord aux personnes physiques qui ont agi. Les infractions de l'art. 49 LAP étant des délits, la responsabilité subsidiaire de l'entreprise selon l'art. 102 al. 1 CP est ouverte : elle s'applique lorsque l'infraction, commise dans l'exercice d'activités commerciales conformes aux buts de l'entreprise, ne peut être imputée à aucune personne physique déterminée en raison d'un manque d'organisation, l'amende pouvant atteindre cinq millions de francs **Art. 102 CP**. Cette voie serait fermée pour les infractions qui deviendront des contraventions selon le futur art. 49a LAP, l'art. 102 CP ne s'appliquant pas aux contraventions **Art. 105 CP** ; elle demeure pour la libération de réserves, qui reste un délit **FF 2026 1771**.

Application dans le temps : loi temporaire et lex mitior

Les mesures d'intervention de l'art. 31 LAP sont temporaires **FF 2016 4963**. Chaque libération est en outre limitée dans le temps par décision **Art. 3 (RS 531.211.11)**. L'ordonnance ne contient en revanche aucune clause d'échéance ; l'art. 9 fixe seulement son entrée en vigueur **Art. 9 (RS 531.211.11)**. Se pose donc la question de savoir si un comportement adopté pendant la libération reste punissable après l'abrogation ou l'assouplissement de l'ordonnance.

Selon le Tribunal fédéral, la lex mitior de l'art. 2 al. 2 CP vaut aussi en droit pénal accessoire, mais non pour les lois temporaires, soit les actes dont la validité est limitée d'emblée, expressément ou selon leur fonction (« deren Geltung ausdrücklich oder gemäss der Funktion des Erlasses von vornherein zeitlich beschränkt ist »). Le droit ultérieur plus favorable, y compris l'abrogation sans remplacement, ne rétroagit donc pas sur les actes commis pendant la validité de la loi temporaire **6B_824/2023**. Dans un arrêt antérieur, le Tribunal fédéral a déduit cette qualification du titre de l'ordonnance et de sa clause d'échéance,

et a jugé que l'adoption d'ordonnances semblables pour les années suivantes n'y changeait rien **6B_398/2010**.

L'ordonnance n'ayant pas de terme exprès, sa qualification dépend de sa fonction : maîtriser une pénurie grave, déclarée ou imminente, au sens de l'art. 21 OAEP **Art. 21 OAEP**. La pratique cantonale montre comment s'opère cette qualification fonctionnelle :

- Zurich : la Cour suprême a annulé un acquittement en jugeant que l'ordonnance COVID-19 situation particulière, limitée d'emblée à la durée de la situation particulière, était une loi temporaire exclue de la lex mitior **SU230028**.
- Bâle-Ville : la Cour d'appel a distingué la loi temporaire au sens strict (durée calendaire) de celle au sens large (dépendant de circonstances de fait passagères). Pour un assouplissement intervenu pendant la durée de validité, elle a examiné s'il reflétait un changement des faits ou un « Wandel der Rechtsanschauung » (changement de conception juridique), et n'a écarté la lex mitior qu'au terme de cet examen **SB.2022.103**.

Appliqué à l'art. 7, ce raisonnement conduit à admettre que l'abrogation de l'ordonnance après la fin de la pénurie, ou l'échéance d'une libération individuelle, ne rend pas impunis les manquements antérieurs. Un autre résultat n'est envisageable que si le DEFR assouplissait une obligation pendant une pénurie persistante parce qu'il ne considère plus le comportement comme punissable ; c'est une question de fait portant sur le motif du changement. La même grille vaudra pour l'entrée en vigueur de la modification de la LAP de 2026 si elle est invoquée comme droit plus favorable.

Sanctions administratives et contractuelles parallèles

La poursuite pénale n'est qu'une des voies de sanction :

- Voie administrative : selon l'art. 5 al. 3 de l'ordonnance, le domaine Alimentation peut révoquer l'autorisation de libération ou refuser d'en accorder d'autres si le propriétaire ne respecte pas les obligations des al. 1 et 2 **Art. 5 (RS 531.211.11)**.
- Voie contractuelle : le contrat de stockage obligatoire règle le cas échéant la peine conventionnelle (art. 10 let. h LAP). L'OFAE en fixe le montant ; en cas de contestation, l'affaire est soumise au Tribunal administratif fédéral ; le paiement ne délie pas des obligations contractuelles (art. 43 LAP). Les litiges relatifs aux contrats de droit public fondés sur la LAP sont tranchés par le Tribunal administratif fédéral par voie d'action (art. 47 LAP) **FF 2016 4963**.

La pratique sous l'ancienne loi illustre la gradation de la peine conventionnelle. En 1997, l'autorité a rappelé que des peines conventionnelles pouvaient être convenues dans les contrats de réserve obligatoire et que leur appréciation dépend de l'ampleur et de la durée du découvert ainsi que de la faute du propriétaire ; un découvert supérieur à 10 % n'était plus considéré comme léger **150003983**. En 1991, une diminution non autorisée de la réserve, par négligence et en récidive, pendant quatorze jours, a été qualifiée de violation grave justifiant la peine minimale contractuelle de 2000 francs **150002072**. Le message de 2014 reprend cette gradation : avertissement préalable en cas d'infraction légère et isolée, puis peine conventionnelle **FF 2014 7119**.

Le message précise que la peine conventionnelle est cumulative et que « Les moyens de contrainte et la poursuite pénale de l'infraction au contrat sont réservés » **FF 2014 7119**. Le législateur a donc prévu le cumul des voies. La compatibilité d'un cumul concret avec le principe ne bis in idem doit être examinée au cas par cas.

Poursuite pénale et rôle de l'OFAE

La poursuite et le jugement incombent aux cantons, non au DEFR, à l'OFAE ou au domaine Alimentation **FF 2016 4963**. Le message relève que cette répartition reprend la situation antérieure **FF 2014 7119**. L'autorité douanière fédérale ne poursuit que les infractions liées au régime des permis d'importation et aux restrictions

d'exportation (OFDF selon la teneur de 2026) **FF 2026 1771**. Les infractions à l'ordonnance de libération n'en font pas partie.

L'OFAE dispose néanmoins d'une position procédurale propre : il peut exercer les mêmes droits qu'une partie plaignante et recourir contre une ordonnance pénale **FF 2016 4963**. Selon le message, cette qualité de partie vise une exécution uniforme **FF 2014 7119**. Une ordonnance pénale jugée trop clémente par l'OFAE peut ainsi déboucher sur une procédure ordinaire, même si le prévenu l'accepte.

Points pratiques

- Autorités : désigner expressément la peine de l'art. 49 LAP dans les décisions de libération et les avenants contractuels, afin de rendre utilisables les let. b et c (voir « Les trois portes d'entrée de l'art. 49 LAP »).
- Propriétaires :
 - adapter le contrat avant tout prélèvement **Art. 4 (RS 531.211.11)** ;
 - documenter le besoin effectif de chaque client et, le cas échéant, son insolvabilité **Art. 5 (RS 531.211.11)** ;
 - comptabiliser les mouvements de stock et faire rapport chaque semaine **Art. 6 (RS 531.211.11)**.

La négligence est aussi punissable **Art. 49 LAP**, et les rapports faux engagent l'infraction distincte de l'art. 50 LAP **FF 2016 4963**.

- Défense : les principaux moyens portent sur
 - le rattachement de l'ordonnance départementale à l'art. 49 al. 1 let. a LAP (voir « De la LAP à une ordonnance départementale ») ;
 - la précision de l'obligation invoquée **SK 2022 444** ;
 - la porte d'entrée retenue dans l'accusation **17.2010.27** ;
 - l'existence et la connaissance de l'avertissement pour les let. b et c **6B_280/2010** ;
 - la justification d'un refus de livrer par l'art. 5 al. 4 de l'ordonnance **Art. 5 (RS 531.211.11)**.

Pour les raisons pour lesquelles une abrogation ultérieure de l'ordonnance n'aidera en principe pas, voir « Application dans le temps ».