Art. 4 de l'ordonnance du DEFR sur la libération de réserves obligatoires de fourrages protéagineux (RS 531.211.11) : adaptation du contrat de stockage obligatoire avant tout prélèvement

Fonction de la disposition dans le régime de libération

L'art. 4 impose d'adapter le contrat de stockage obligatoire conclu avec l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) avant tout prélèvement de fourrages protéagineux d'une réserve obligatoire **Art. 4 (RS 531.211.11)**. La règle ne vise que les marchandises comprises dans le champ de l'ordonnance, soit les fourrages protéagineux énumérés en annexe **Art. 1 (RS 531.211.11)**. L'annexe les désigne par numéro du tarif douanier, chaque fois « pour l'alimentation des animaux » **Annex 1 (RS 531.211.11)**.

La disposition forme le maillon contractuel d'une chaîne de mesures souveraines :

- En cas de pénurie grave, déclarée ou imminente, l'art. 31 al. 1 LAP permet au Conseil fédéral de prendre des mesures d'intervention économique temporaires. Selon l'al. 2 let. f, il peut notamment réglementer « la libération des réserves obligatoires et des autres réserves » **Art. 31 LAP**.
- L'art. 57 al. 3 LAP l'autorise à transférer au DEFR, à titre de précaution, la compétence de libérer des réserves obligatoires **FF 2016 4963**. Le message de 2014 explique que cette délégation doit accroître la marge de manœuvre et accélérer le processus décisionnel en cas de crise **FF 2014 7119**.
- Sur cette base, l'art. 21 al. 1 OAEP permet au DEFR d'ordonner une libération **Art. 21 OAEP**. L'ordonnance se fonde expressément sur cette disposition **Preamble (RS 531.211.11)**.

À l'intérieur de l'ordonnance, la libération suit deux étapes. D'abord, le propriétaire qui ne dispose pas de stocks suffisants et n'arrive pas à compenser ce déficit par d'autres moyens adresse une demande motivée au domaine Alimentation. Celui-ci détermine la quantité pouvant être puisée et la durée du prélèvement, et rend une décision **Art. 3 (RS 531.211.11)**. Ensuite, l'art. 4 exige l'adaptation du contrat avant que la marchandise ne quitte physiquement le stock **Art. 4 (RS 531.211.11)**. La quantité maximale libérable correspond à la différence entre le besoin prouvé en Suisse et la quantité librement disponible sur le marché intérieur **Art. 2 (RS 531.211.11)**. Ce plafond limite aussi l'ampleur de l'adaptation contractuelle.

Champ temporel et révision de la LAP du 19 juin 2026

L'ordonnance est entrée en vigueur le 15 octobre 2026 **Art. 9 (RS 531.211.11)**. L'art. 4 n'a connu aucune modification depuis lors. L'ordonnance ne contient pas de clause d'expiration. L'exigence de mesures temporaires posée par l'art. 31 al. 1 LAP **Art. 31 LAP** se concrétise par la durée que fixe chaque décision de libération selon l'art. 3 al. 2 **Art. 3 (RS 531.211.11)**.

La modification de la LAP du 19 juin 2026 compte pour l'application future **FF 2026 1771** :

- La libération de réserves obligatoires figure désormais à l'art. 32 al. 1 let. b, et la réserve de l'art. 13 al. 1 renvoie à cette disposition.
- Le nouvel art. 31 al. 3 précise que les mesures « sont limitées dans le temps ».
- L'art. 57 al. 3 permet de transférer au DEFR la compétence de libérer des réserves obligatoires (let. a), d'obliger les entreprises à mettre les marchandises libérées sur le marché, à ne les remettre qu'en Suisse ou qu'en quantité déterminée (let. b), et d'en restreindre l'utilisation (let. c). L'actuel art. 57 al. 3 ne prévoit, lui, que le transfert de la compétence de libérer, sans mentionner expressément de telles charges **FF 2016 4963**.
- L'art. 10 al. 1 let. f et l'art. 11 al. 2 sont abrogés. Le nouvel art. 10 al. 2 prévoit que, si un tiers qualifié assume l'obligation de stockage, l'OFAE conclut avec lui un contrat distinct sur les quantités à stocker.
- L'art. 21 al. 3 limite la prise en charge par la Confédération des frais non couverts à « une courte période ».
- Le Conseil fédéral fixe la date d'entrée en vigueur.

Le message de 2025 précise que les compétences du DEFR se limitent à la gestion des réserves obligatoires et que le principe de la limitation dans le temps des mesures reste inchangé **FF 2025 3538**. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision, la numérotation actuelle de la LAP s'applique.

Pourquoi le contrat doit être adapté : le contenu contractuel de la réserve

Le contrat de stockage obligatoire est un contrat de droit public. Le Tribunal administratif fédéral qualifie ces contrats de conventions entre une autorité dotée de prérogatives de puissance publique et des particuliers, dans des domaines régis par le droit public (« Es handelt sich um öffentlich-rechtliche Verträge, also um Vereinbarungen zwischen (mit Hoheitsbefugnissen ausgestatteter) Behörde und Privaten in Gebieten, welche nach öffentlichem Recht geregelt sind. ») **b-1483-2019**. Le message de 2014 le décrit comme « une convention passée entre l'autorité et une entreprise privée, dans un secteur régi par le droit public ». Il ajoute que la forme contractuelle a été maintenue parce que le contrat laisse, dans ses principales dispositions, une certaine marge d'appréciation ou de négociation **FF 2014 7119**.

L'OFAE conclut ce contrat avec les entreprises concernées. À défaut de contrat dans un délai raisonnable, il en impose la conclusion par voie de décision **Art. 7 LAP**. Il utilise des contrats de teneur uniforme **Art. 15 OAEP**.

Un prélèvement touche nécessairement le contenu obligatoire du contrat. Selon l'art. 10 LAP, celui-ci règle notamment **Art. 10 LAP** :

- le type et la quantité de la marchandise à stocker ;
- l'entreposage et le renouvellement de la marchandise ;
- le financement et la couverture d'assurance ;
- la couverture des frais de stockage et des pertes dues à une baisse de prix ;

- le cas échéant, la participation au fonds de garantie ;
- le cas échéant, la peine conventionnelle.

La jurisprudence fait du stockage continu et complet l'obligation principale. Dans une décision de 1991 portant sur une réserve de produits pétroliers, la commission compétente a jugé que le stockage permanent et complet des quantités contractuelles constitue, avec les droits à indemnisation des détenteurs, le contenu principal du contrat (« Die ständige und vollständige Lagerung der vertraglichen Pflichtlagermengen ist - neben den Entschädigungsansprüchen der Lagerhalter - Hauptinhalt des Pflichtlagervertrages. ») **150002072**. Une décision de libération ne peut donc coexister avec un contrat inchangé : sans adaptation, chaque prélèvement violerait l'obligation principale du détenteur. L'art. 4 supprime ce conflit en exigeant d'aligner d'abord la quantité contractuelle et les clauses qui s'y rattachent sur la libération.

Le rapport avec l'art. 13 al. 1 LAP demande de la précision. En principe, 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 » **Art. 13 LAP FF 2016 4963**. Cette réserve soustrait la libération à la procédure ordinaire d'accord. Le message de 2014 en donne la raison : permettre au propriétaire d'écouler sur le marché les marchandises libérées si le besoin est urgent, et éviter « que des marchandises soient bloquées » **FF 2014 7119**. L'art. 4 ne réintroduit pas cette exigence d'accord. Il garantit que le contrat reflète la libération souveraine avant le prélèvement.

Décision souveraine de libération et adaptation contractuelle : deux voies distinctes

Le Tribunal fédéral distingue nettement l'OFAE partie contractante de l'OFAE autorité souveraine. Dans l'ATF 135 II 38, rendu sous l'ancienne LAP, il a jugé que la procédure d'action est conçue pour les litiges de contenu nés des contrats de stockage obligatoire de droit public, dans lesquels la Confédération et les organisations se font face sur un pied d'égalité (« auf grundsätzlich gleicher Stufe gegenüberstehen ») **BGE 135 II 38**. En revanche, lorsqu'il approuve les règlements d'organisations de stockage obligatoire, l'Office agit de manière souveraine et non comme partie contractante (« tritt das Bundesamt jedoch hoheitlich und nicht als Vertragspartei auf ») ; la révocation de l'approbation est donc une décision attaquable par recours **BGE 135 II 38**. L'arrêt portait sur l'approbation de règlements, non sur une libération. Son application à l'art. 4 relève de l'analogie, mais d'une analogie étroite : l'ordonnance sépare elle-même la décision du domaine Alimentation (art. 3 al. 2) de l'adaptation du contrat avec l'OFAE (art. 4) **Art. 3 (RS 531.211.11)** **Art. 4 (RS 531.211.11)**.

La limite de cette distinction ressort de l'arrêt B-1990/2009 du Tribunal administratif fédéral : l'approbation par l'OFAE des règles internes d'une organisation de stockage ne confère pas un caractère souverain aux décisions ultérieures de cette organisation (« Einem entsprechenden Beschluss kann jedoch - wie der genossenschaftlichen Grundlage, auf die er sich stützt - ebenfalls kein hoheitlicher Charakter zuerkannt werden. ») **b-1990-2009**. Seul l'acte de l'autorité elle-même agissant unilatéralement est une décision.

Plusieurs conséquences en découlent :

- La décision de libération est un acte souverain. Elle fixe la quantité et la durée **Art. 3 (RS 531.211.11)**. Une libération peut être assortie de conditions et de charges **Art. 21 OAEP**. Le message de 2025 confirme que le DEFR peut « comme jusqu'à présent » l'assortir de conditions ou de charges, par exemple une obligation de livraison **FF 2025 3538**. L'ordonnance impose directement cette obligation à son art. 5 **Art. 5 (RS 531.211.11)**.
- L'adaptation est contractuelle. Selon l'art. 21 al. 3 OAEP, « L'OFAE règle la libération, cas par cas, avec les propriétaires de réserves obligatoires » **Art. 21 OAEP**. L'ordonnance confie la décision de libération au domaine Alimentation, mais le cocontractant reste l'OFAE. L'art. 4 peut ainsi être lu comme préservant l'élément consensuel que l'art. 21 al. 3 OAEP attribue à l'OFAE. Les deux organes exécutent l'ordonnance **Art. 8 (RS 531.211.11)**.
- L'adaptation unilatérale n'est pas adaptée au temps de crise. L'OFAE peut résilier le contrat à tout moment, moyennant un préavis de trois mois, si l'intérêt public exige de modifier ou de compléter certaines dispositions ; les parties peuvent aussi le résilier d'un commun accord **Art. 19 OAEP**. Le délai de trois mois rend la voie unilatérale impropre à une libération urgente : l'adaptation selon l'art. 4 prendra en pratique la forme d'un avenant consensuel. Cette conclusion découle de l'économie des dispositions, non d'une jurisprudence.

La décision de libération n'autorise donc pas à elle seule le prélèvement. Le prélèvement physique n'est licite qu'une fois l'adaptation contractuelle réalisée.

Pour les ajustements contractuels ultérieurs, B-1990/2009 montre qu'un juge peut, en vertu de la clausula rebus sic stantibus, modifier une règle de décompte devenue inéquitable à la suite d'une évolution extraordinaire du marché lors d'un déstockage **b-1990-2009**. Le litige opposait toutefois un détenteur à une organisation de stockage, et non au cocontractant OFAE ; l'arrêt n'est qu'une illustration de la possibilité d'adapter judiciairement les règles financières liées au déstockage.

Moment et étendue de l'adaptation

Moment. L'adaptation doit être en place « avant tout prélèvement » **Art. 4 (RS 531.211.11)**. La décision de 1991 montre l'importance de cet ordre chronologique **150002072** :

- le contrat prévoyait qu'une réduction n'était admissible qu'avec le consentement exprès de l'office ;
- un manquant de 1 à 47 tonnes pendant 14 jours, causé par négligence et sans autorisation préalable, constituait une violation grave du contrat ;
- l'autorisation de réduction temporaire, accordée seulement le 9 avril 1991, ne couvrait pas la période antérieure.

Cette décision concernait une réduction ordinaire régie par une clause contractuelle, et non une libération de crise. Elle montre néanmoins qu'une adaptation ultérieure ne guérit pas un prélèvement prématuré.

Étendue. L'adaptation doit rester dans les limites de la quantité et de la durée fixées par la décision de libération **Art. 3 (RS 531.211.11)**, elle-même plafonnée par l'art. 2 **Art. 2 (RS 531.211.11)**.

Bon contrat et bonnes marchandises. Lorsque l'obligation de stockage est transférée à un tiers qualifié, l'OFAE conclut un contrat distinct avec ce tiers pour fixer les quantités **Art. 11 LAP**. Le contrat peut prévoir un tel transfert **Art. 10 LAP Art. 17 OAEP**. L'adaptation doit alors porter sur le contrat qui couvre effectivement les marchandises prélevées.

L'annexe de l'ordonnance de libération est plus large que la liste des fourrages protéagineux admis au stockage obligatoire. Elle comprend par exemple des légumineuses autres que les pois et des tourteaux de coton ou de lin **Annex 1 (RS 531.211.11)**. L'ordonnance sur le stockage obligatoire, elle, admet principalement les tourteaux de soja et, dans des proportions plafonnées, d'autres produits **Art. 4 531.215.111**. Un prélèvement ne peut porter que sur des marchandises effectivement détenues en vertu du contrat.

Comptabilité. L'adaptation s'appuie aussi sur les enregistrements du détenteur. Celui-ci tient une comptabilité des entrées et sorties **Art. 16 OAEP**. Pendant la libération, il doit comptabiliser tous ses stocks, entrées et sorties comprises, et communiquer ses chiffres chaque semaine au domaine Alimentation **Art. 6 (RS 531.211.11)**.

Financement, prêts garantis et fonds de garantie

Les clauses financières expliquent pourquoi l'adaptation est davantage qu'une formalité :

- Prêts garantis. Le prêt garanti par la Confédération est plafonné à 90 % de la valeur des marchandises stockées, et peut atteindre 100 % dans les cas prévus à l'art. 18 al. 4 OAEP **Art. 18 OAEP**. Un prélèvement retire une partie des marchandises qui garantissent ce prêt.
- Remboursement en cas de réduction. Avant de réduire ou de liquider sa réserve, le propriétaire doit rembourser proportionnellement son prêt garanti et s'acquitter de ses obligations envers le fonds de garantie (art. 13 al. 2 LAP). S'il ne le peut pas, l'OFAE peut exiger des sûretés appropriées (art. 13 al. 3 LAP) **Art. 13 LAP FF 2016 4963**.

La loi ne dit pas si l'art. 13 al. 2 et 3 LAP s'applique pleinement à une libération de crise. La réserve de l'art. 13 al. 1 ne vise que l'exigence d'accord écrit **Art. 13 LAP**. Le message de 2014 lie le remboursement préalable à la liquidation totale ou partielle des réserves et, dans le même passage, réserve la libération afin que les marchandises puissent être écoulées rapidement **FF 2014 7119**. L'adaptation selon l'art. 4 est le lieu où doivent être réglés le sort du prêt et les sûretés afférentes à la quantité libérée.

Fonds de garantie. Les fonds de garantie sont des actifs privés à affectation spéciale destinés à couvrir les frais de stockage et à compenser les variations de valeur des stocks. Ils sont gérés par un organisme privé, et leur création, leur gestion et les statuts de l'organisme sont soumis à l'approbation du DEFR. Aucune contribution ne peut être prélevée sur les denrées alimentaires et fourrages indigènes **Art. 16 LAP**. L'approbation des statuts et des contributions intervient par voie de décision **Art. 22 OAEP**. Le Tribunal fédéral décrit les moyens du fonds comme un patrimoine spécial privé assorti de restrictions de droit public (« Die Fondsmittel stellen privates Sondervermögen mit öffentlich-rechtlichen Verfügungsbeschränkungen dar. ») **2C_863/2021**.

Dans l'arrêt B-1483/2019, le Tribunal administratif fédéral a jugé que l'obligation de verser des contributions au fonds de garantie découlait de l'affiliation à la coopérative et de ses statuts, indépendamment de la signature de l'annexe contractuelle relative aux stocks et au financement. Le détenteur devait donc des contributions pour la période transitoire précédant cette signature, et la question de savoir qui avait causé le retard était sans pertinence **b-1483-2019**. Par analogie, l'adaptation du contrat avec l'OFAE ne modifie pas à elle seule les obligations du détenteur envers l'organisme gérant le fonds, qui reposent sur leur propre fondement.

Conséquences d'un prélèvement sans adaptation préalable

L'ordonnance ne prévoit pas de sanction spécifique pour la violation de l'art. 4. Les conséquences découlent du contrat et de la LAP.

Peine conventionnelle et exécution du contrat

L'OFAE fixe, dans le cas d'espèce, le montant de la peine conventionnelle dans les limites prévues par le contrat. En cas de contestation, il soumet l'affaire au Tribunal administratif fédéral. La personne frappée d'une peine conventionnelle n'est pas déliée de ses obligations contractuelles **Art. 43 LAP**.

La pratique antérieure à la LAP de 2016 éclaire l'appréciation de la gravité :

- Dans la décision de 1991, le contrat prévoyait une peine d'au moins 2000 francs et d'au plus la valeur des marchandises manquantes. Un manquant non autorisé causé par négligence devait en règle générale être considéré comme une violation grave. La peine minimale a été retenue, la récidive justifiant la sanction et un motif de décharge justifiant le montant minimal **150002072**. Cette échelle provient du contrat en cause ; ce n'est pas un tarif légal.
- La décision de 1997 nuance cette présomption : un manquant n'est pas automatiquement grave. Il faut examiner l'ampleur du manquant, sa durée et la faute du détenteur, et ces mêmes critères servent à fixer la peine. Le contrat prévoyait, pour une violation unique non grave, une mise en demeure écrite assortie d'un délai pour rétablir l'état conforme. Un manquant de plus de 10 % ne pouvait toutefois plus être qualifié de léger, et l'action a été admise **150003983**.

Pour un prélèvement anticipé en période de libération, ces critères conduisent à distinguer selon la quantité prélevée avant l'adaptation, la durée de l'écart et la diligence du détenteur, en tenant compte de la mise en demeure que le contrat applicable peut prévoir.

Résiliation et mesures administratives

L'OFAE peut résilier le contrat avec effet immédiat en cas de violation grave dont la nature montre que le respect du contrat n'est plus assuré **Art. 19 OAEP**.

En cas de violation de la loi, de ses ordonnances, de décisions ou de contrats qui en découlent, l'OFAE peut prendre des mesures d'exécution aux frais de l'obligé, ordonner des séquestres préventifs, retirer ou refuser des permis, et imposer des restrictions de vente ou d'achat **Art. 40 LAP**. Les marchandises et avantages patrimoniaux obtenus en violation de ces normes sont dévolus à la Confédération, que la violation soit punissable ou non **Art. 41 LAP**. L'OFAE prend ces mesures par voie de décision **Art. 42 LAP**.

Révocation de la libération

Selon l'art. 5 al. 3, le domaine Alimentation peut révoquer l'autorisation de libération ou refuser d'en accorder d'autres. Cette disposition ne vise toutefois que la violation des obligations de livraison des al. 1 et 2 **Art. 5 (RS 531.211.11)**. Elle n'est pas la sanction propre d'une violation de l'art. 4.

Responsabilité pénale

L'art. 7 renvoie à l'art. 49 LAP pour les infractions à l'ordonnance **Art. 7 (RS 531.211.11)**. L'art. 49 LAP distingue plusieurs chefs **Art. 49 LAP FF 2016 4963** :

- l'al. 1 let. a punit quiconque enfreint intentionnellement les prescriptions sur les mesures édictées notamment en vertu de l'art. 31 al. 1 LAP ;
- l'al. 1 let. c ne punit la violation d'un contrat fondé sur la LAP que si l'auteur a été averti de la peine prévue par cet article ;
- l'al. 2 punit la négligence d'une peine pécuniaire de 180 jours-amende au plus.

Un prélèvement sans adaptation viole à la fois l'ordonnance et le contrat. L'ordonnance mettant en œuvre la compétence de libération de l'art. 31 al. 2 let. f LAP **Art. 31 LAP Preamble (RS 531.211.11)**, l'art. 49 al. 1 let. a apparaît comme le fondement le plus naturel. L'exigence d'avertissement de la let. c devient déterminante lorsque le comportement n'est apprécié que comme violation contractuelle. Après l'entrée en vigueur de la révision de 2026, l'art. 49 al. 1 let. a visera les mesures fondées sur l'art. 32 al. 1 let. a à e, qui comprend la libération ; le nouvel art. 49a, qui prévoit des amendes, ne vise que l'art. 32 al. 1 let. f à h et al. 2 **FF 2026 1771**. La libération reste donc dans le régime de l'art. 49.

Litiges et protection juridique

La voie de droit dépend de la nature de l'acte litigieux :

- Litiges contractuels. Le Tribunal administratif fédéral statue par voie d'action sur les litiges entre les parties aux contrats de droit public prévus par la LAP et entre propriétaires de réserves et organisations chargées de ces réserves **Art. 47 LAP**. Il connaît en première instance, par voie d'action, des contestations reposant sur des contrats de droit public de la Confédération ; l'arrêt B-2152/2006 en donne une application à une peine

conventionnelle de 5000 francs, cause rayée du rôle après que la défenderesse eut cessé de contester la peine **b-2152-2006**. Les litiges sur l'existence ou le contenu de l'adaptation selon l'art. 4, comme ceux sur la peine conventionnelle **Art. 43 LAP**, relèvent donc de l'action. Sous la LAP de 2016, le Tribunal fédéral a confirmé que ces litiges sont des affaires de droit public au sens de l'art. 82 let. a LTF,la loi attribuant la compétence à la juridiction de droit public et non aux tribunaux civils **2C_863/2021**. Dans l'arrêt B-1483/2019, l'indication des voies de droit mentionnait un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral dans les 30 jours **b-1483-2019**.

- Actes souverains. La décision de libération du domaine Alimentation est une décision **Art. 3 (RS 531.211.11)**. Il en va de même des mesures administratives de l'OFAE **Art. 42 LAP** et, selon la logique de l'ATF 135 II 38, de la révocation ou du refus prévus à l'art. 5 al. 3. Conformément à cet arrêt, les actes souverains du régime de stockage obligatoire s'attaquent par recours et non par action **BGE 135 II 38**.

Le régime est entièrement fédéral. L'ordonnance confie son exécution exclusivement à l'OFAE et au domaine Alimentation, de sorte qu'aucune exécution cantonale n'intervient **Art. 8 (RS 531.211.11)**.

Déroulement pratique pour le détenteur

1. Adresser une demande motivée au domaine Alimentation, en établissant l'insuffisance des stocks libres et l'impossibilité de compenser le déficit autrement **Art. 3 (RS 531.211.11)**.
2. Obtenir la décision de libération et en vérifier la quantité, la durée et les éventuelles conditions ou charges **Art. 3 (RS 531.211.11)** **Art. 21 OAEP**.
3. Faire adapter le contrat avec l'OFAE avant tout prélèvement, en réglant la quantité contractuelle ainsi que le sort du prêt garanti, des sûretés et des positions envers le fonds de garantie pour les marchandises libérées **Art. 4 (RS 531.211.11)** **Art. 10 LAP** **Art. 13 LAP**. Lorsqu'un tiers détient la réserve, veiller à adapter le bon contrat **Art. 11 LAP**.
4. Ne prélever que dans les limites de la quantité adaptée, ne ravitailler que des clients suisses et seulement à hauteur de leur besoin effectif **Art. 5 (RS 531.211.11)**.
5. Tenir la comptabilité et faire rapport chaque semaine **Art. 6 (RS 531.211.11)**. Sur les raisons pour lesquelles les étapes 3 et 4 ne peuvent être inversées, voir la section « Moment et étendue de l'adaptation ».