Art. 5 de l'ordonnance du DEFR sur la libération des réserves obligatoires de fourrages protéiques (RS 531.211.11) : obligation de livrer

Fonction de la disposition dans le régime de libération

L'art. 5 fixe les obligations qui découlent de la libération d'une réserve obligatoire de fourrages protéiques :

- le propriétaire doit approvisionner la clientèle suisse (al. 1) ;
- les livraisons ne doivent pas dépasser le besoin effectif du client (al. 2) ;
- en cas de violation de l'une ou l'autre de ces obligations, le domaine Alimentation peut révoquer une libération ou en refuser une nouvelle (al. 3) ;
- le propriétaire peut refuser de livrer à un client insolvable (al. 4) **Art. 5 (RS 531.211.11)**.

La disposition repose sur deux bases habilitantes distinctes de l'art. 31, al. 2, LAP. Cet article permet au Conseil fédéral, en cas de pénurie grave imminente ou existante, d'adopter des mesures d'intervention limitées dans le temps, notamment des règles sur « f. die Freigabe von Pflichtlagern und anderen Vorräten » et « g. die Lieferpflicht » **Art. 31 LAP**. Le Conseil fédéral peut déléguer à l'avance au DEFR la compétence de libérer des réserves obligatoires (art. 57, al. 3, LAP) **Art. 57 LAP**. L'ordonnance se fonde sur l'art. 21, al. 1, OAEP, qui fait usage de cette délégation **Preamble (RS 531.211.11) Art. 21 OAEP**.

Le message du Conseil fédéral relatif à la révision totale de la LAP énonce clairement le but : « Die Lieferpflicht (Bst. g) ist im Zusammenhang mit der Pflichtlagerfreigabe als flankierende Massnahme zur Verhinderung von Hortung und Preistreiberei zu verstehen. » **FF 2014 7119** (l'obligation de livrer est une mesure d'accompagnement, liée à la libération, contre la thésaurisation et la surenchère sur les prix). Le même message explique que les réserves obligatoires sont intégrées dans le circuit de distribution afin de pouvoir être rapidement mises sur le marché en cas de besoin **FF 2014 7119**.

L'art. 5 n'institue donc pas une obligation de livrer autonome. Il s'agit d'une condition attachée à la libération. Sans lui, une libération ne ferait que délier le propriétaire de son obligation de stockage. L'art. 5 garantit que les marchandises libérées parviennent effectivement à la demande intérieure.

Champ d'application et application dans le temps

Marchandises et personnes liées

L'ordonnance ne s'applique qu'aux fourrages protéiques énumérés dans son annexe (art. 1) **Art. 1 (RS 531.211.11)**. Chaque position de l'annexe porte la mention « zu Futterzwecken » (à des fins fourragères). Les numéros du tarif douanier énumérés couvrent les légumineuses sèches, les fèves de soja, les graines de colza, les graines de tournesol, les protéines de pomme de terre et les tourteaux **Annex 1 (RS 531.211.11)**.

L'ordonnance départementale sur les quantités de stockage admet d'autres marchandises pour les fourrages protéiques, notamment les semences de soja, de colza et de tournesol, ainsi que le gluten de maïs **Art. 4 531.215.111**. L'art. 5 ne s'applique à ces marchandises que dans la mesure où elles figurent dans la liste, limitée aux fins fourragères, de l'annexe du RS 531.211.11.

La personne liée est le Pflichtlagerhalter (propriétaire de réserves obligatoires). Cette qualité découle d'un contrat de stockage conclu avec l'OFAE ou, à défaut d'accord intervenu à temps, ordonné par décision (art. 7, al. 2 et 3, LAP) **Art. 7 LAP**. L'obligation de conclure un contrat incombe à quiconque importe, fabrique, transforme ou met pour la première fois sur le marché des biens vitaux (art. 8, al. 1, LAP) **Art. 8 LAP**. Lorsque l'obligation de stockage est transférée à un tiers, l'OFAE conclut un contrat de réserve obligatoire distinct avec ce tiers (art. 11, al. 2, LAP) **Art. 11 LAP**. L'OAEP permet de même de transférer l'obligation de stockage à un tiers ou à une entreprise d'entreposage **Art. 17 OAEP**.

L'art. 5, al. 1, est déclenché lorsque le propriétaire a « die Freigabe erhalten » (reçu la libération). L'obligation s'attache donc au destinataire de la décision de libération au sens de l'art. 3, al. 2 **Art. 3 (RS 531.211.11)**. Si l'obligation de stockage a été transférée, il s'agira normalement du tiers contractant qui détient la réserve. Un importateur qui s'acquitte de son obligation en versant des contributions financières équivalentes à Réservesuisse, au lieu de détenir une réserve, n'est pas propriétaire de réserves et échappe à l'art. 5 **Art. 2 531.215.11**.

« Clientèle suisse »

Ni l'ordonnance ni la LAP ne définissent la « schweizerische Kundschaft » (« clients suisses », « clienti svizzeri »). Deux éléments systématiques en déterminent l'orientation :

- La quantité libérée est plafonnée à la différence entre le besoin intérieur établi (« ausgewiesenen Bedarf im Inland ») et la quantité librement disponible sur le marché intérieur (art. 2) **Art. 2 (RS 531.211.11)**.
- L'art. 31, al. 2, LAP traite l'obligation de livrer (let. g) et les restrictions à l'exportation (let. i) comme des bases distinctes **Art. 31 LAP**.

La notion se définit donc par la demande intérieure : la réserve libérée est destinée à couvrir la consommation suisse. L'art. 5, al. 1, constitue une obligation positive d'approvisionner le marché intérieur. Il ne constitue pas en soi une interdiction d'exporter, qui requerrait une mesure fondée sur l'art. 31, al. 2, let. i, LAP.

Limites temporelles

L'art. 31, al. 1, LAP n'autorise que des mesures d'intervention « zeitlich begrenzte » (limitées dans le temps) **Art. 31 LAP**. L'ordonnance est entrée en vigueur le 15 octobre 2026 et ne comporte aucune date d'échéance (art. 9) **Art. 9 (RS 531.211.11)**.

La limitation dans le temps opère donc au niveau de chaque libération. Le domaine Alimentation fixe par décision tant la quantité libérée que la durée de la libération (art. 3, al. 2) **Art. 3 (RS 531.211.11)**. Les obligations de l'art. 5 durent aussi

longtemps que le propriétaire dispose de marchandises libérées à mettre sur le marché.

Un débat de 1990 au Conseil national, sous l'empire de l'ancienne LAP, montre l'étroitesse du seuil de déclenchement. Le Conseil fédéral avait rejeté une libération des réserves de mazout au motif qu'une pénurie grave signifiait « une pénurie dans l'ensemble du pays, qui devrait être de longue durée et frapper la totalité de la branche. » **20018574**

Déclenchement : la décision de libération et le contrat adapté

L'obligation de livrer ne naît qu'après une libération. Le propriétaire qui ne dispose pas de stocks libres suffisants et ne peut se procurer la quantité manquante peut demander la libération au domaine Alimentation, en motivant sa demande (art. 3, al. 1) **Art. 3 (RS 531.211.11)**. La quantité libérée ne peut excéder le déficit intérieur défini à l'art. 2 **Art. 2 (RS 531.211.11)**. Avant tout prélèvement de marchandises, le contrat de réserve obligatoire doit être adapté avec l'OFAE (art. 4) **Art. 4 (RS 531.211.11)**.

La règle légale du consentement est assouplie pour les libérations. Selon l'art. 13, al. 1, LAP, les réserves obligatoires ne peuvent être modifiées qu'avec le consentement écrit de l'OFAE, « vorbehalten bleibt die Freigabe nach Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe f » **Art. 13 LAP** (la libération au sens de l'art. 31, al. 2, let. f, étant réservée). L'art. 13, al. 2, LAP exige ensuite deux conditions avant toute « Reduktion oder Aufhebung » (réduction ou suppression) de la réserve : le remboursement au prorata des prêts garantis par la Confédération et l'exécution des obligations envers le fonds de garantie. Selon l'art. 13, al. 3, LAP, l'OFAE peut accepter en lieu et place des sûretés suffisantes **Art. 13 LAP**.

L'art. 13, al. 2, ne contient aucune réserve expresse en faveur des libérations ; son texte ne dit donc pas s'il s'applique pleinement à un prélèvement opéré en vertu d'une libération. L'adaptation du contrat exigée par l'art. 4 de l'ordonnance est l'instrument permettant de régler ces conséquences financières.

L'arrêt B-1990/2009 du Tribunal administratif fédéral illustre le lien économique avec le fonds de garantie. Les différences de prix résultant du règlement des modifications de réserves obligatoires sont versées au fonds. Le prix de règlement devait laisser au propriétaire « weder ein Gewinn noch ein Verlust » (ni gain ni perte). En raison du marché exceptionnel de 2008, le tribunal a adapté ce prix en vertu de la clausula rebus sic stantibus **b-1990-2009**.

Cette affaire portait sur une réduction de réserve et non sur une libération ; elle ne s'applique donc aux marchandises libérées que par analogie. Par ailleurs, l'art. 16, al. 5, LAP interdit de prélever des contributions au fonds de garantie sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux indigènes **Art. 16 LAP**.

L'obligation de livrer (al. 1)

Une obligation de contracter de droit public

L'al. 1 impose une obligation de contracter. Selon le Tribunal fédéral, la liberté contractuelle, y compris la liberté de choisir son cocontractant, constitue le point de départ. Les obligations de contracter sont exceptionnelles et reposent « entweder auf Vertrag (in der Regel einem Vorvertrag) oder gesetzlicher Grundlage » **BGE 129 III 35** (soit sur un contrat, en règle générale un avant-contrat, soit sur une base légale).

Le Tribunal a distingué ces obligations de l'obligation de contracter de droit privé déduite des bonnes mœurs. Cette dernière suppose quatre conditions cumulatives. La dernière est que le fournisseur « keine sachlich gerechtfertigten Gründe für die Verweigerung des Vertragsabschlusses anzugeben vermag » **BGE 129 III 35** (ne puisse invoquer aucun motif objectivement justifié pour refuser de conclure le contrat).

L'art. 5, al. 1, constitue une base légale expresse du premier type. Son application ne dépend donc pas du test en quatre volets. La libération suffit à déclencher l'obligation, sans qu'il faille constater la puissance de marché du propriétaire ou l'absence d'alternatives pour le client.

Le Tribunal de commerce du canton de Berne, statuant en droit postal, illustre la rigueur que peut revêtir une obligation légale impérative de contracter :

- Il a jugé qu'une telle obligation « kann nicht im Rahmen von Art. 36 BV eingeschränkt werden » (ne peut être restreinte dans le cadre de l'art. 36 Cst.).
- Dans les relations de durée, l'obligation couvre le maintien du contrat autant que sa conclusion.
- Il a laissé ouverte la question de savoir si une résiliation pour justes motifs restait possible **HG 2008 52**.

Cette décision concerne une autre loi et ne sert que d'analogie. L'art. 5 répond lui-même à la question des exceptions : l'obligation du propriétaire est limitée par le plafond quantitatif de l'al. 2 et par le motif d'insolvabilité de l'al. 4. Le texte ne mentionne aucun autre motif de refus.

Répartition entre les clients et égalité de traitement

L'art. 5 ne contient aucune règle sur la répartition de marchandises libérées rares entre clients concurrents, ni aucune règle de prix. La LAP prévoit une base distincte pour la surveillance des prix et la limitation des marges sur les biens soumis à des mesures d'intervention (art. 33 LAP) **Art. 33 LAP**. L'ordonnance n'en fait pas usage.

Ni l'art. 5 ni la LAP ne disent si un propriétaire individuel est tenu à l'égalité de traitement dans le choix de ses clients. Un point de référence pertinent est une décision de 1993 de la commission des réserves obligatoires concernant Carbura. Elle a jugé qu'une organisation privée de réserves obligatoires « unterliegt deshalb ungeachtet ihrer privatrechtlichen Organisationsform den rechtsstaatlichen Bindungen, die für die öffentliche Verwaltung gelten » **150002066** (est liée, malgré sa forme de droit privé, par les exigences de l'État de droit applicables à l'administration publique), y compris l'égalité de traitement et la proportionnalité. La mesure litigieuse a néanmoins été confirmée parce qu'elle s'appliquait à tous les membres de la même manière **150002066**.

Ce raisonnement concernait les directives d'une organisation à ses membres, et non les ventes d'un propriétaire. Son application à l'art. 5 relève de l'analogie. En pratique, les décisions de répartition du propriétaire sont contrôlées principalement au moyen de l'al. 2 et de l'obligation d'annonce.

Limitation des livraisons au besoin effectif (al. 2)

L'al. 2 restreint la liberté de vente du propriétaire. Celui-ci « darf » (peut) livrer uniquement les quantités dont un client a besoin « um ihren effektiven Bedarf zu decken » (pour couvrir son besoin effectif). Les versions française (« effectivement besoin ») et italienne (« fabbisogno effettivo ») vont dans le même sens **Art. 5 (RS 531.211.11)**. L'al. 1 oblige le propriétaire à livrer, et l'al. 2 plafonne ce qui peut être livré à chaque client.

Ce plafond sert le but de lutte contre la thésaurisation énoncé dans le message relatif à la révision totale **FF 2014 7119**. Le message du Conseil fédéral de 2025 relatif à la modification de la LAP décrit la pratique de longue date du DEFR consistant à assortir les libérations d'une obligation de livrer et de restrictions quant aux destinataires. Il explique que cela « verhindert, ohne ein explizites Hortungsverbot erlassen zu müssen, dass freigegebene Waren zurückgehalten werden, beispielsweise aus spekulativen Überlegungen » **FF 2025 3538** (empêche que des marchandises libérées soient retenues, par exemple pour des raisons spéculatives, sans qu'il faille

édicter une interdiction explicite de thésaurisation). L'al. 2 constitue ainsi un substitut ciblé à une interdiction générale de thésaurisation, appliqué au stade de la vente.

Le débat de 1990 traduit la même préoccupation sous un autre angle. Le Conseil fédéral mettait en garde contre « une couverture publique de certaines activités spéculatives » **20018574**. Les réserves obligatoires libérées ne doivent pas servir à financer la spéculation ou la constitution de stocks par les clients du propriétaire.

Le « besoin effectif » de l'al. 2 doit être lu conjointement avec le « ausgewiesener Bedarf im Inland » (besoin intérieur établi) de l'art. 2. L'art. 2 limite la libération globale au déficit intérieur **Art. 2 (RS 531.211.11)**, et l'al. 2 répercute cette limite sur chaque livraison individuelle. La constitution de stocks par un client au-delà de ses besoins actuels ne constitue donc pas un besoin « effectif ».

Le propriétaire doit tenir une comptabilité de tous les stocks et de leurs variations et faire rapport chaque semaine au domaine Alimentation (art. 6) **Art. 6 (RS 531.211.11)**. Ces documents constituent la base probatoire permettant à l'autorité de vérifier le respect des al. 1 et 2. Le propriétaire qui ne peut démontrer à qui, et en quelles quantités, les marchandises libérées ont été livrées s'expose à des mesures au sens de l'al. 3.

Révocation ou refus de la libération (al. 3)

Contenu de la mesure et autorité compétente

Si un propriétaire viole l'al. 1 ou 2, le domaine Alimentation « kann » (peut) révoquer une libération déjà accordée ou refuser une libération prévue **Art. 5 (RS 531.211.11)**. Les versions linguistiques divergent quant à la seconde option :

- allemand : « eine geplante Freigabe verweigern » (refuser une libération prévue) ;
- français : « refuser de lui en accorder d'autres » ;
- italien : « respingere le sue successive richieste » (rejeter ses demandes ultérieures).

Lues ensemble, ces versions montrent que l'al. 3 couvre aussi les demandes futures du même propriétaire, et pas seulement une libération en cours.

Le parallèle légal général est l'art. 40, let. c, LAP, qui permet à l'OFAE de « Bewilligungen entziehen oder verweigern » (retirer ou refuser des autorisations) en cas de violation de la loi, des ordonnances, des décisions ou des contrats **Art. 40 LAP**. L'OFAE prend les mesures prévues aux art. 40 et 41 LAP par voie de décision (art. 42, al. 1, LAP) **Art. 42 LAP**. Selon l'OAEP, l'OFAE rend les décisions à moins que cette tâche ne soit transférée aux domaines, et il est responsable du système des réserves obligatoires **Art. 6 OAEP**. Depuis le 1er novembre 2025, les domaines sont responsables de l'exécution des mesures « sofern ihnen dieser übertragen wurde » (dans la mesure où celle-ci leur a été transférée). Le domaine Alimentation couvre les denrées alimentaires et les moyens de production agricoles **Art. 7 OAEP**.

Les art. 3, al. 2, et 5, al. 3, opèrent ce transfert pour les libérations de fourrages protéiques, en relation avec la clause d'exécution conjointe de l'art. 8 **Art. 8 (RS 531.211.11)**. Cela se concilie mal avec l'art. 21, al. 3, OAEP, qui prévoit toujours que l'OFAE fixe chaque libération d'entente avec les propriétaires **Art. 21 OAEP**. Selon l'ordonnance, la décision de libération et sa révocation relèvent du domaine Alimentation. Les autres mesures de contrainte prévues aux art. 40 et 41 LAP restent de la compétence de l'OFAE en vertu de l'art. 42 LAP. La LAP prévoit une troisième voie : le Conseil fédéral peut déléguer des tâches d'exécution à des organisations de l'économie, placées sous la surveillance de l'OFAE (art. 60 LAP) **Art. 60 LAP**. L'ordonnance n'utilise pas cette voie pour les libérations de fourrages protéiques. L'exécution reste donc confiée aux organes fédéraux désignés à l'art. 8.

Une décision soumise au principe de proportionnalité

La révocation ou le refus au sens de l'al. 3 constitue une décision au sens de l'art. 5, al. 1, PA **Art. 5 PA**. Dans l'ATF 135 II 38, le Tribunal fédéral a jugé qu'en matière de réserves obligatoires, l'office fédéral agit en tant qu'autorité souveraine et non en tant que partie contractante (« hoheitlich und nicht als Vertragspartei »). Sa révocation d'approbations constituait donc une décision sujette à recours, et la voie du recours primait celle de l'action **BGE 135 II 38**.

Cette affaire concernait des approbations du règlement d'une organisation, et non une libération. Son raisonnement s'applique a fortiori à une mesure visant un propriétaire individuel.

Le terme « kann » confère un pouvoir d'appréciation, lequel est lié par le principe de proportionnalité. Après le renvoi, le Tribunal administratif fédéral a confirmé dans l'arrêt B-7972/2008 la révocation globale comme « geeignet, erforderlich und verhältnismässig » (apte, nécessaire et proportionnée). Il a également posé deux limites :

- la révocation ne pouvait servir à imposer des obligations non prévues par la loi ;
- l'autorité devait accorder « eine angemessene Frist zur Umsetzung » (un délai convenable de mise en œuvre) **b-7972-2008**.

Appliquée à l'al. 3, la mesure doit répondre à la violation concrète et servir le but d'approvisionnement et de lutte contre la thésaurisation. Elle ne peut poursuivre des buts étrangers. Le choix entre la révocation d'une libération en cours et le seul refus de libérations futures devrait refléter la gravité de la violation.

L'al. 3 prévoit un motif légal spécifique de révocation. Il remplace donc dans une large mesure la pesée générale des intérêts applicable en l'absence d'un tel motif. Selon cette pesée générale, la sécurité du droit l'emporte en règle générale lorsqu'une autorisation a été utilisée. La révocation reste néanmoins possible « lorsqu'elle est commandée par un intérêt public particulièrement important » **BGE 109 Ib 246**.

Le propriétaire qui a lui-même violé les conditions de la libération est mal placé pour invoquer la protection de la confiance. Par simple analogie, dans un autre domaine : le Tribunal fédéral a admis le retrait rétroactif d'une exonération fiscale lorsque le bénéficiaire avait sciemment violé les conditions qui y étaient attachées **BGE 147 II 454**.

Refus de livrer à des clients insolvables (al. 4)

L'al. 4 est la seule exception expresse à l'al. 1. Le propriétaire « kann » (peut) refuser de livrer si le client « zahlungsunfähig ist » (est incapable de payer ; en français « n'est pas solvable », en italien « insolvibili ») **Art. 5 (RS 531.211.11)**. La disposition évite au propriétaire de devoir livrer à crédit à un client incapable de payer. Elle reflète le principe, reconnu pour les obligations de contracter, selon lequel un motif objectivement justifié peut faire échec à l'obligation **BGE 129 III 35**.

L'ordonnance ne définit pas l'insolvabilité et ne précise pas si des mesures de poursuite ou de faillite sont nécessaires. Le propriétaire invoquant l'al. 4 pour se soustraire à son obligation découlant de l'al. 1, il lui incombe d'établir les faits démontrant l'incapacité de payer du client. Le motif concerne l'insolvabilité propre du client. Le Tribunal administratif du canton du Tessin a jugé qu'un concessionnaire d'approvisionnement ne pouvait refuser de fournir un locataire en raison des factures impayées du bailleur, tout en pouvant prendre des mesures pour se protéger financièrement **52.2011.508**.

La formulation potestative laisse aussi place à des moyens moins incisifs que le refus, tels que le paiement anticipé ou des sûretés. Le Tribunal administratif de Bâle-Ville a confirmé une interruption de fourniture après deux rappels, relevant qu'il n'existe aucun droit constitutionnel à être approvisionné « ohne Erbringung einer Gegenleistung » (sans fournir de contre-prestation). Il a néanmoins exigé du fournisseur qu'il examine la proportionnalité dans le cas

d'espèce **VD.2023.159**. Cette décision concerne l'énergie et l'eau domestiques, où des besoins essentiels sont directement en jeu. Pour les clients d'aliments pour animaux, l'analogie est plus lâche.

Autres conséquences de la violation

Responsabilité pénale

Les infractions à l'ordonnance sont punies conformément à l'art. 49 LAP (art. 7 de l'ordonnance) **Art. 7 (RS 531.211.11)**. L'art. 49, al. 1, LAP punit le comportement intentionnel d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire. Il couvre trois cas :

- la violation de prescriptions relatives aux mesures adoptées en vertu, notamment, de l'art. 31, al. 1, LAP (let. a) ;
- l'insoumission à une décision fondée sur la LAP, malgré la menace de la peine (let. b) ;
- la violation d'un contrat fondé sur la LAP, malgré la menace de la peine (let. c).

La violation par négligence est passible d'une peine pécuniaire de 180 jours-amende au plus (art. 49, al. 2) **Art. 49 LAP**. Le message justifie la peine plus élevée par l'importance de l'approvisionnement en cas de pénurie grave **FF 2014 7119**.

La let. a renvoie aux prescriptions adoptées en vertu de l'art. 31, al. 1, LAP, alors que l'ordonnance repose sur la compétence de libération de l'art. 31, al. 2, let. f et g, LAP. Le libellé de la let. a ne couvre donc pas clairement une violation de l'art. 5 commise sans menace préalable de la peine. La décision de libération est elle-même une décision fondée sur des dispositions d'exécution. Si elle reprend les obligations de l'art. 5 et contient une menace de la peine, la let. b s'applique clairement.

Peine conventionnelle

Lorsque le contrat de réserve obligatoire contient une clause pénale, l'OFAE fixe le montant dans la fourchette convenue. Si le propriétaire conteste la peine dans son principe ou dans son montant, l'OFAE saisit le Tribunal administratif fédéral. Le paiement d'une peine ne libère pas le propriétaire de l'exécution (art. 43 LAP) **Art. 43 LAP**.

Des décisions antérieures montrent comment la gravité est appréciée. En 1997, la commission de recours du DFE a jugé qu'un manquant non autorisé violait l'obligation contractuelle principale du propriétaire. L'appréciation devait examiner « wie gross die fehlende Menge ist, während welcher Zeitdauer die Pflichtlagermenge unterschritten wurde und welches Verschulden den Pflichtlagerhalter daran trifft » (l'importance de la quantité manquante, la durée pendant laquelle la réserve a été inférieure à la quantité obligatoire et la faute imputable au propriétaire). Selon le contrat en cause, une violation unique et mineure appelait d'abord un avertissement, mais un manquant de plus de 10 % n'était pas mineur **150003983**.

En 1991, un manquant par négligence de 1 à 47 tonnes sur 14 jours a été qualifié de grave, en partie en raison de violations antérieures. La peine a néanmoins été fixée au minimum contractuel de 2 000 francs. La même décision a jugé que l'approbation d'une modification ne couvrait pas une réduction temporaire non autorisée **150002072**. Par analogie, les prélèvements dépassant la libération et le contrat adapté selon l'art. 4 ne sont pas couverts par la libération.

La question de savoir si une violation de l'art. 5 déclenche une peine conventionnelle dépend de la clause pénale du contrat individuel et de son adaptation selon l'art. 4.

Procédure et protection juridique

Les décisions fondées sur les art. 31 à 33 LAP ou sur leurs dispositions d'exécution suivent une procédure spéciale :

- Opposition (Einsprache) : une opposition écrite doit être formée auprès de l'autorité qui a rendu la décision dans un délai de cinq jours. Elle doit contenir des conclusions et indiquer les faits invoqués (art. 45 LAP) **Art. 45 LAP**.
- Recours : le délai de recours est également de cinq jours, et le recours n'a pas d'effet suspensif (art. 46, al. 3, LAP) **Art. 46 LAP**. Le message décrit la séquence comme suit : opposition, puis recours au Tribunal administratif fédéral **FF 2014 7119**.
- Pas d'audition préalable : ces décisions pouvant être attaquées par voie d'opposition, aucune audition préalable n'est requise (art. 30, al. 2, let. b, PA) **Art. 30 PA**.

Ce régime couvre tant la décision de libération au sens de l'art. 3, al. 2, que toute révocation ou tout refus au sens de l'art. 5, al. 3. Avec des délais de cinq jours et l'absence d'effet suspensif, une révocation déploie ses effets immédiatement et le propriétaire doit réagir en quelques jours.

Les litiges découlant du contrat de réserve obligatoire, ou entre propriétaires et organisations de réserves obligatoires, suivent une autre voie : l'action devant le Tribunal administratif fédéral (art. 47 LAP) **Art. 47 LAP**. Dans l'ATF 135 II 38, le Tribunal fédéral a confirmé que les actes souverains unilatéraux de l'office fédéral s'attaquent par la voie du recours et non par celle de l'action **BGE 135 II 38**.

Base légale prévue pour les conditions de libération

Le message de 2025 propose une base légale expresse pour la pratique du DEFR consistant à assortir les libérations de conditions, d'une obligation de livrer et de restrictions quant aux destinataires : « In der Praxis ist dies in den vergangenen Jahrzehnten bereits regelmässig erfolgt; aus rechtsstaatlichen Überlegungen ist diese Thematik neu auf Gesetzesstufe zu regeln. » **FF 2025 3538** (Cela se fait régulièrement dans la pratique depuis des décennies ; pour des raisons d'État de droit, cette question doit désormais être réglée au niveau de la loi.)

Le message limite également ces compétences : « Die dem WBF übertragenen Kompetenzen beschränken sich daher auf den Umgang mit Pflichtlagerware. » **FF 2025 3538** (Les compétences déléguées au DEFR se limitent donc au traitement des marchandises des réserves obligatoires.) L'art. 5 est une règle typique de ce genre. Au Conseil national, le projet du Conseil fédéral relatif à l'art. 31 LAP a été maintenu, et les règles de libération ainsi que l'obligation de livrer n'ont pas été débattues **AB 2026 N 552**.

Liste de contrôle pratique pour les propriétaires

Les points examinés ci-dessus se traduisent par les démarches suivantes :

- obtenir la décision de libération et adapter le contrat (art. 4) avant tout prélèvement ;
- documenter le besoin effectif de chaque client et chaque livraison, de manière cohérente avec les rapports hebdomadaires prévus à l'art. 6 ;
- consigner les faits justifiant tout refus pour cause d'insolvabilité, et envisager des sûretés ou un paiement anticipé comme alternatives ;
- considérer une révocation ou un refus au sens de l'al. 3 comme immédiatement exécutoire, et former opposition dans les cinq jours.