

**IV. KRIEGSV ERORDNUNGEN  
BETREFFEND ERSTELLUNG VON HANDEL  
UND MIT LEBENSMITTELN**

**ORDONNANCES DE GUERRE  
CONCERNANT L'INDUSTRIE ET LE COMMERCE  
DES DENRÉES ALIMENTAIRES**

**18. Arrêt de la Cour de cassation pénale du 8 mai 1917  
dans la cause Ministère public de la Confédération suisse  
contre Rodolphe Joss.**

Art. 164 et ss. OJF. Délai du dépôt du recours de la part du Conseil fédéral. — Arrêté du 13 décembre relatif aux mesures propres à assurer l'alimentation en pain. — Fabrication de farine non conforme aux prescriptions fédérales.

A. — Le 27 août 1914, le Conseil fédéral a pris un arrêté relatif aux mesures propres à assurer au pays l'alimentation en pain. L'art. 2, al. 1<sup>er</sup>, dispose : « Les moulins et minoteries du pays, sans aucune exception, ne pourront jusqu'à nouvel avis fabriquer qu'une seule sorte de farine, la farine entière ou intégrale, renfermant tous ses constitutifs et privée seulement du gros son. »

Le 13 décembre 1915, le Conseil fédéral a modifié cette disposition comme suit :

« Art. 1<sup>er</sup>. Les moulins et minoteries du pays ne pourront désormais fabriquer, avec les céréales destinées à la panification, qu'une seule sorte de farine dite farine entière.

La fabrication de farine blanche et de semoule est interdite ».

« Art. 2. Le Département militaire suisse est chargé d'arrêter les prescriptions relatives à la fabrication et à la composition de la farine entière. »

En exécution de cet arrêté, le Département militaire a pris le 15 décembre 1915 la décision suivante relative à la composition de la farine entière :

« Art. 1<sup>er</sup>. La fabrication de farine entière... a pour but l'utilisation la plus complète des céréales panifiables.

La farine entière ne devra, ni par la couleur constatée par l'épreuve à l'eau (d'après Pekar), ni par sa composition chimique différer sensiblement de l'échantillon-type établi et renouvelé au besoin par le commissariat central des guerres... »

B. — Le 8 avril 1916, l'expert fédéral des denrées alimentaires a inspecté le Moulin agricole de la Béroche à Saint-Aubin, en présence du chef-meunier Joss et de l'inspecteur cantonal des denrées alimentaires. L'échantillon de farine prélevé à cette occasion révéla, d'après l'épreuve à l'eau, que la farine était « sensiblement plus blanche que le type officiel ». L'analyse effectuée par le chimiste cantonal au laboratoire pour le contrôle des denrées alimentaires conduisit aux conclusions suivantes : « farine nettement inférieure au type fédéral comme teinte de pekariation et teneur en cendres ».

Par décision du 19 avril 1916, le Commissariat central des guerres suspendit à la Société du Moulin agricole de la Béroche les fournitures de céréales pour la durée d'un mois, soit du 20 avril au 20 mai 1916.

Le 5 mai 1916, le Département de l'Industrie et de l'Agriculture du canton de Neuchâtel déposa une plainte auprès du juge d'instruction cantonal contre la Direction du Moulin agricole pour contravention à l'arrêté fédéral du 13 décembre 1915 et à la décision du Département militaire du 15 décembre 1915. Une enquête fut ouverte et une expertise confiée à Ernest Michel. Dans son rapport du 24 octobre 1916, l'expert constate que « le rendement en blés du pays était de 74 % et celui des blés étrangers de 80 % en farine panifiable, ce qui est tout à fait normal » et l'expert conclut : « Lors du prélèvement des échantillons de farine, le meunier Joss ne pouvait pas fabriquer le type

fédéral de farine entière parce que l'installation du moulin ne le lui permettait pas. — Aujourd'hui, en brossant les sons et en changeant les soies du plansichter par un numéro plus grossier, il sera possible au Moulin de la Béroche de s'approcher le plus possible du type fédéral de farine entière. »

C. — Renvoyé devant le Tribunal de police de Boudry, pour contravention à l'arrêté fédéral du 13 décembre 1915, et à la décision du Département militaire du 15 décembre 1915, le meunier Joss a été libéré des fins de la poursuite par jugement du 6 janvier 1917 motivé en substance comme suit : L'inculpé a fabriqué de la farine sensiblement plus blanche que le type officiel (résultat de l'analyse du chimiste cantonal) ; il a déjà été condamné précédemment à 200 fr. d'amende pour infraction aux mêmes prescriptions. Mais au moment du prélèvement de l'échantillon, Joss ne pouvait pas fabriquer le type fédéral parce que l'installation du moulin ne le lui permettait pas (rapport d'expertise). L'administration du moulin a fait tout son possible pour améliorer son outillage de manière à se rapprocher toujours davantage du type officiel. Joss en a fait autant pour arriver au même résultat avec l'installation à sa disposition. Conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation militaire, comme il est établi que le meunier a vraiment extrait toute la farine du blé moulu, le prévenu doit être mis au bénéfice de cette preuve qui renverse la présomption résultant de la non-conformité de l'échantillon prélevé avec le type fédéral et il doit par conséquent être libéré.

D. — Le Département suisse de Justice et Police, auquel cet arrêté a été communiqué le 9 janvier 1917 par le Département de Justice du canton de Neuchâtel, décida le 19 janvier 1917 de recourir à la Cour de cassation pénale du Tribunal fédéral. Le Ministère public fédéral exerça le recours par déclaration adressée le 20 janvier au Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel et déposa le 29 janvier auprès du Tribunal fédéral le mémoire prévu à l'art. 167

OJF. Il conclut à l'annulation du jugement attaqué et au renvoi de l'affaire à l'autorité cantonale pour statuer à nouveau. Le recourant fait en particulier état d'une circulaire du Département militaire suisse du 6 décembre 1916, d'après laquelle « il est au pouvoir de tous les moulins de moudre suivant l'échantillon-type ». Il soutient ensuite que le délit prévu à l'art. 1<sup>er</sup> de la décision du Département militaire du 15 décembre 1915 « consiste dans le simple fait de fabriquer de la farine différant sensiblement du type officiel et non pas dans un rendement insuffisant de la mouture » et que, dès lors, « la non-conformité du produit avec le type ne constitue pas une présomption de faute, mais la faute elle-même ».

Joss a conclu au rejet du recours, comme irrégulièrement formé et comme mal fondé.

Statuant sur ces faits et considérant

en droit :

1. — L'intimé invoque l'art. 165 OJF aux termes duquel le recours en cassation est exercé au moyen d'une déclaration écrite déposée auprès de l'autorité qui a rendu le jugement. Or le recours a été adressé au Conseil d'Etat neuchâtelois ; il est donc irrégulier en la forme et irrecevable. Ce moyen est mal fondé. Il suffit à cet égard de renvoyer à l'arrêt du Tribunal fédéral du 30 décembre 1901 en la cause Ministère public fédéral contre Iff (RO 27 I p. 538 consid. 1<sup>er</sup>). D'après cette jurisprudence, le dépôt de la déclaration de recours auprès du gouvernement cantonal équivaut au dépôt auprès du Tribunal qui a jugé, car le Conseil d'Etat représente l'Autorité judiciaire cantonale et n'agit pas comme messenger ou représentant de la Confédération. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le recours.

2. — En ce qui concerne le fond du débat, il est constant que l'intimé a fabriqué de la farine entière sensiblement différente du type établi par le Commissariat central des guerres. Au point de vue *objectif*, il y a donc eu contra-

vention à l'art. 1<sup>er</sup> de la décision du Département militaire fédéral du 15 décembre 1915 relative à la composition de la farine entière. La seule question qui se pose est dès lors celle de savoir si l'intimé s'est rendu coupable d'une faute et si par conséquent l'élément *subjectif* de la contravention existe en l'espèce. On doit en effet admettre que le délit réprimé par la décision du Département militaire ne constitue pas une contravention purement formelle, mais que la répression pénale de l'infraction est subordonnée à l'existence d'une faute. Cela résulte déjà de la gravité de la peine prévue : 100 fr. à 5000 fr. d'amende qui peuvent être cumulés avec un emprisonnement d'un mois au maximum. Il s'agit d'un ordre intimé par le pouvoir public aux meuniers ; ils doivent s'y conformer, tout en ayant la faculté de prouver qu'ils ont fait tout ce qui était en leur pouvoir pour obtenir le résultat indiqué par l'autorité, mais que cela leur a été impossible. L'existence d'une intention dolosive n'est toutefois point nécessaire, la simple négligence suffit pour justifier une condamnation.

L'interprétation purement formelle de l'art. 1<sup>er</sup>, al. 2. de la décision du 15 décembre 1915 doit encore être écartée par les considérations suivantes, en tant qu'il s'agit de la répression pénale de l'infraction :

La décision du Département militaire repose sur l'arrêté fédéral du 13 décembre 1915 relatif aux mesures propres à assurer au pays l'alimentation en pain. Cet arrêté constitue, de son côté, un complément et une modification des prescriptions antérieures concernant l'alimentation en pain et la vente des céréales ; il s'appuie donc sur l'arrêté fédéral du 27 août 1914 qui indique expressément comme but de la mesure légale : « l'intention d'utiliser autant que possible les céréales de production indigène pour les besoins de l'alimentation en pain de nos populations ». Ce but a dicté au Conseil fédéral ses prescriptions ultérieures, et la décision du Département militaire rappelle que la fabrication de farine entière « a pour but l'utilisation la

plus complète des céréales panifiables » (art. 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>). A l'al. 2 du même article, le Département édicte une prescription ou une interdiction destinée à assurer la réalisation du but poursuivi. Si l'on s'en tenait strictement à cette dernière disposition — rédigée d'une façon impérative — on arriverait à déclarer les peines prévues à l'art. 2 applicables sans autre dans tous les cas où la farine fabriquée par le prévenu n'est pas conforme au type officiel. Tel est l'avis du Ministère public fédéral. Mais une pareille interprétation risquerait de priver le citoyen de la protection que la loi lui garantit aussi contre l'administration. Les juges ne sont pas compétents, il est vrai, pour apprécier si une prescription administrative correspond au but poursuivi ; ils peuvent néanmoins examiner, à l'occasion de l'application de cette prescription dans un sens concret, outre les questions de constitutionalité et de légalité (qui ne sont pas en cause ici), celle de savoir si l'interprétation admise par les organes administratifs est fondée en droit. Or, sur le terrain juridique, on est toujours ramené aux principes fondamentaux du droit pénal : une condamnation n'est possible qu'en cas de faute de l'inculpé et les prescriptions et interdictions légales doivent être interprétées en tenant compte de leur but.

Le Commissariat central des guerres soutient, il est vrai, que seule une application stricte de la décision du Département militaire permet d'atteindre le but visé. Il y a lieu de remarquer toutefois que la question de l'échantillon-type a été très discutée dans les cercles intéressés. Le comité de la Fédération des sociétés d'agriculture de la Suisse romande a adressé une requête aux autorités fédérales exposant que l'obligation pour les moulins agricoles de se conformer à un même type de farine que celui imposé pour la mouture des blés étrangers ne se justifiait pas (cf. le journal « La Terre vaudoise », du 8 avril 1916 p. 122). L'Union suisse des paysans a appuyé cette requête (cf. « La Terre vaudoise », du 29 avril 1916) affirmant qu'en « Suisse allemande également, les représentants des moulins de campagne sont

unanimement à déclarer que l'observation des prescriptions (fédérales)... est impossible pour la mouture des blés du pays ». Les essais auxquels le Département militaire a fait procéder en 1916 paraissent, il est vrai, démontrer le contraire (voir circulaire aux gouvernements cantonaux, du 6 décembre 1916) ; mais il est à noter que ces essais ont donné lieu entre autres à la réserve suivante de la part des experts des moulins agricoles : « Les experts constatent que la mouture d'essai a été faite avec des installations fraîchement mises au point » (cf. Procès-verbal concernant la mouture de contrôle au Moulin agricole d'Yverdon du 5 au 8 juin 1916, p. 4). D'autre part, et ce point a de l'importance en l'espèce, ces essais ont été entrepris après que l'enquête pénale eut été ouverte contre l'intimé. On ne saurait donc attribuer une valeur absolue aux résultats des essais officiels pour juger la présente cause et en déduire la culpabilité de l'intimé.

Toutes ces considérations montrent qu'abstraction faite de la question discutable de savoir si la décision du Département militaire, imposant dans tous les cas la conformité à un échantillon-type unique, répond au but poursuivi — question qui échappe à la compétence de la Cour de cassation — le critère établi par l'organe administratif est trop absolu ; il ne peut servir sans autre de facteur déterminant pour l'appréciation juridique d'un acte soumis au juge en vue de la répression pénale de la contravention. Il n'est pas juste de dire dans tous les cas, comme le recourant le prétend, que la non-conformité du produit avec le type officiel constitue la faute elle-même. Le juge doit au contraire examiner dans chaque cas particulier si le prévenu a fait tout ce qui était en son pouvoir pour obtenir le maximum de rendement possible et se conformer ainsi au but de la loi qui est « l'utilisation la plus complète des céréales panifiables ». Si cette preuve est rapportée, l'existence d'une faute possible d'une répression pénale ne pourra être admise et l'inculpé devra être libéré de toute peine bien qu'il n'ait pas fabriqué une farine

conforme à l'échantillon-type officiel. Les autorités demeurent naturellement en droit de prendre des mesures administratives pour que le meunier apporte les modifications nécessaires à ses installations, sous peine de se voir refuser les fournitures de céréales.

L'interprétation adoptée ci-dessus est également celle admise par le Tribunal militaire de cassation dans son arrêt du 1<sup>er</sup> août 1916, dont il y a lieu de citer les considérants suivants :

« Les arrêtés des 13 et 15 décembre 1915 dérivent de l'ordonnance du 27 août 1914 qui leur sert de base. Ces arrêtés établissent ce que l'on doit entendre par farine complète ou intégrale. Ils décident l'adoption d'un échantillon-type qui permettra de reconnaître si la farine est complète et suppléera aux difficultés de la preuve. Ce mode a été adopté également dans l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1914. Les ordonnances récentes n'ont point changé le principe admis par le législateur. L'échantillon-type constitue un moyen de preuve. Si la farine qui fait l'objet de la contravention ne lui est pas semblable, la présomption de contravention est établie. C'est à l'accusé à apporter la contre-preuve qu'il a extrait toute la farine du blé moulu. Le but du législateur est l'utilisation complète de la farine contenue dans le blé. Le Tribunal ne s'est pas placé à ce point de vue... Il a déclaré au contraire que la question à résoudre se limitait à la constatation que la farine différait ou non de l'échantillon. En jugeant ainsi, le Tribunal a commis une erreur de droit et méconnu le but de la loi et l'intention du législateur. »

3. — Si l'on fait application des principes énoncés ci-dessus dans la présente cause on constate que, d'après l'expertise Michel, sur laquelle l'instance cantonale s'est basée après avoir entendu en outre l'expert lui-même, l'intimé a extrait du blé un pour cent de farine « tout à fait normal » et que « lors du prélèvement des échantillons de farine », le meunier inculpé « ne pouvait pas fabriquer le type fédéral de farine entière parce que l'installation du

moulin ne le lui permettait pas ». Le Tribunal de police constate en outre que « le meunier a fait ce qui lui était possible de faire » pour arriver au résultat voulu par le législateur « avec l'installation à sa disposition » et qu'« il est établi en fait que le meunier a prouvé qu'il a vraiment extrait toute la farine du blé moulu ». Dans ces conditions on ne saurait reprocher à l'instance cantonale d'avoir commis une erreur de droit en libérant le prévenu de toute peine, parce qu'aucune faute ne lui est imputable, surtout si l'on considère que le manque de perfectionnement des installations ne peut être mis *in casu* en première ligne à la charge du meunier, simple employé de la Société du Moulin agricole de la Béroche et que les essais de mouture entrepris par l'autorité fédérale ont eu lieu postérieurement aux actes reprochés à l'intimé. La question peut rester ouverte de savoir si dorénavant, les résultats des essais officiels étant connus, le juge devra se montrer plus sévère dans l'appréciation de la culpabilité des prévenus.

Par ces motifs,

la Cour de cassation pénale  
prononce :

Le recours est écarté.

### 19. Urteil des Kassationshofs vom 8. Mai 1917

#### i. S. Staatsanwaltschaft Basel-Stadt gegen Lieblich.

Legitimation der kantonalen Staatsanwaltschaft zur Erhebung der Kassationsbeschwerde in Fällen von Strafverfolgung wegen Lebensmittelwuchers. — Voraussetzungen dieses Delikts, insbesondere des das « gewöhnliche Geschäftsbedürfnis » übersteigenden Einkaufs von Nahrungsmitteln in der Absicht, aus einer « Preissteigerung » geschäftlichen Gewinn zu ziehen.

A. — Der Kassationsbeklagte betrieb einen Handel mit Eiern und gelegentlich auch mit Butter. Am 15. November

1915 kaufte er von Adolf & Pleuler in Basel 10,012,5 Kg. Schweinefett, die ihm zu 21,026 Fr. 25 Cts. (d. i. 2 Fr. 10 Cts. per Kg.) fakturiert wurden. Am gleichen Tage verkaufte er die Ware an die Gebr. Buchwalter in Bern zum Preise von 2 Fr. 20 Cts. per Kg. Dieses letztere Geschäft wurde weder vom Verkäufer, noch von den Käufern schriftlich bestätigt, und anlässlich seiner Ausführung wurde nach der Darstellung des Kassationsbeklagten auch keine Faktur ausgestellt. Die Gebr. Buchwalter verkauften die Ware am 11. Dezember 1915 an Munzinger & C<sup>1e</sup> in Zürich, diese am 15. Dezember an Jacques Ganzl in Zürich, dieser am gleichen Tage an Joh. Arlt in Chemnitz, letzterer am 14. Februar 1916 an Walter Radbruch in Bern, Radbruch am 22. Februar an Max Sander in Bern, Sander am 26. April an Winzeler Ott & C<sup>1e</sup> in Bern, — wobei jeweilen der Preis weiter erhöht wurde. Schliesslich wurde die Ware an das Ausland abgegeben.

Der Kassationsbeklagte hat in der gegen ihn und die andern Zwischenhändler eingeleiteten Strafuntersuchung zuerst behauptet, dass er die Ware gekauft habe, ohne ein verbindliches Angebot von Seiten der Gebr. Buchwalter zu besitzen. Nachher hat er im Gegenteil erklärt, dass er von der genannten Firma den festen Auftrag gehabt habe, Schweinefett zu 2 Fr. 20 Cts. per Kg. zu kaufen. Er gibt zu, gewusst zu haben, dass für Schweinefett ein Ausfuhrverbot bestehe, will aber geglaubt haben, die Gebr. Buchwalter beabsichtigten, die Ware an Detailverkäufer in Bern und Umgebung abzugeben.

Nachdem die Gebr. Buchwalter den Weiterverkauf an Munzinger & C<sup>1e</sup> ausgeführt und dabei einen beträchtlichen Gewinn erzielt hatten, vergüteten sie dem Kassationsbeklagten mit 1823 Fr. 10 Cts. einen Teil dieses Gewinns, wogegen der Kassationsbeklagte sich den seinerzeit erzielten Gewinn von 10 Cts. per Kg. wieder abziehen liess.

B. — Nachdem gemäss Art. 1 litt. f des Bundesratsbeschlusses vom 13. Juni 1916 betr. den Vollzug der