

COUR D'APPEL CIVILE

Arrêt du 1er mars 2016

Composition : M. ABRECHT, président
M. Colombini et Mme Bendani, juges
Greffière : Mme Vuagniaux

Art. 55 al. 1 et 58 al. 1 CPC ; 55 CC ; 4 al. 1 ch. 6, 67 al. 1 et 68 LC

Statuant sur l'appel interjeté par la **COMMUNE DE R.**_____,
défenderesse, contre le jugement rendu le 16 juin 2015 par la Chambre
patrimoniale cantonale dans la cause divisant l'appelante d'avec
S._____**SA**, à R._____, demanderesse, la Cour d'appel civile du
Tribunal cantonal considère :

En fait :

A. Par jugement du 16 juin 2015, dont les considérants écrits ont été adressés aux parties le 14 décembre 2015, la Chambre patrimoniale cantonale a prononcé que le droit d'emption portant sur la partie de l'art. x1. _____ de la Commune de R. _____ correspondant à la surface de 4'000 m² que constitue l'art. x2. _____ de la Commune de R. _____, grevée par le droit de superficie octroyé par la Commune de R. _____ en faveur de S. _____ SA, a été valablement constitué, soit concédé dès le 19 juin 2011, par acte notarié du 19 juin 2006 (I), dit que S. _____ SA a valablement exercé le droit d'emption mentionné sous chiffre I en date du 22 octobre 2012 (II), donné ordre aux parties de procéder à l'exécution de la vente conformément à l'acte notarié du 19 juin 2006 (III), statué sur les frais judiciaires et les dépens (IV à VI) et rejeté toutes autres et plus amples conclusions (VII).

En droit, les premiers juges ont retenu que la Municipalité de R. _____ avait octroyé un droit d'emption à S. _____ SA sans l'agrément du Conseil communal, contrairement à ce que prévoyait l'art. 4 al. 1 ch. 6 LC (loi vaudoise sur les communes du 28 février 1956 ; RSV 175.11), mais que la Commune de R. _____ s'était néanmoins valablement engagée puisque l'acte notarié du 19 juin 2006 - qui autorisait un droit d'emption après dix ans au lieu de cinq ans comme formulé par le Conseil communal - avait été passé régulièrement en la forme. Le Tribunal a exposé que les clauses concernant le droit d'emption avaient été rédigées de manière sibylline, que l'interprétation subjective de l'acte suffisait à démontrer que le droit d'emption avait été concédé dès le 19 juin 2011 et non dès le 19 juin 2016 et que le droit d'emption avait été valablement constitué. Par conséquent, dès lors que le droit d'emption avait été exercé par la demanderesse au cours de la séance du Conseil communal du 22 octobre 2012, les parties devaient procéder à l'exécution de la vente conformément à l'acte notarié.

B. Par acte du 15 janvier 2016, la Commune de R. _____ a fait appel de ce jugement en concluant, avec suite de frais et dépens, à sa

réforme en ce sens que l'ensemble des conclusions prises par S. _____ SA à son encontre soient rejetées.

Dans sa réponse du 22 février 2016, complétée par acte du 23 février 2016, S. _____ SA a conclu, avec suite de frais et dépens, au rejet de l'appel.

C. La Cour d'appel civile retient les faits pertinents suivants, sur la base du jugement complété par les pièces du dossier :

1. La Commune de R. _____ est propriétaire de la parcelle x1. _____, sise sur son territoire dans la zone industrielle de F. _____.

2. Le 30 juin 2000, la Municipalité de R. _____ a demandé au Conseil communal l'autorisation de constituer des droits de superficie sur la parcelle x1. _____. Elle se référait à deux actes notariés déjà établis selon lesquels le droit d'emption pouvait être exercé « à échéance de dix ans ».

Le même jour, la Commission ad hoc a recommandé au Conseil communal de suivre le préavis de la Municipalité, notamment en ce qui concernait le droit d'emption « après dix ans ».

3. Le 3 juillet 2000, le Conseil communal a autorisé la Municipalité à constituer des droits de superficie pour toutes les parcelles de la zone industrielle de F. _____.

4. Par acte notarié [...] du 19 juin 2006, la Commune de R. _____ a constitué en faveur de la société S. _____ SA un droit de superficie pour une surface de 4'000 m² sur la parcelle x1. _____, soit l'immeuble portant le numéro x2. _____, pour une durée de cinquante ans dès la date de l'inscription au Registre foncier.

L'art. 3.19 de l'acte notarié disposait, d'une part, que la Commune de R. _____ concèderait un droit d'emption à S. _____ SA dès

le 19 juin 2011 et, d'autre part, que le droit d'emption serait concédé pour une durée de cinq ans dès son inscription au Registre foncier. La Commune de R._____ n'a toutefois pas fait procéder à l'annotation du droit d'emption au Registre foncier.

Le syndic T1._____ et sa secrétaire [...] ont signé l'acte notarié du 19 juin 2006 au nom de la Commune de R._____. T2._____ a signé au nom de S._____SA en sa qualité d'administratrice présidente de la société, avec signature individuelle.

5. Au cours de la séance du Conseil communal du 22 octobre 2012, S._____SA a exprimé sa volonté d'exercer son droit d'emption. Elle a réitéré son souhait les 7 et 26 juin 2013.

Le 4 juillet 2013, la Municipalité a répondu que le notaire chargé de la rédaction du droit de superficie n'avait pas respecté la décision du Conseil communal d'autoriser un droit d'emption après dix ans, de sorte qu'elle estimait que le délai du droit d'emption n'était pas échu. Toutefois, la Municipalité a proposé un achat anticipé moyennant le paiement des redevances du droit de superficie non perçues du 1^{er} janvier 2014 au 30 juin 2016, correspondant à la somme arrondie de 30'000 francs.

6. Par lettre du 18 juillet 2013, Me Hervé Bovet, avocat de S._____SA, a exposé à la Municipalité que sa cliente entendait acquérir le droit de superficie comme convenu dans l'acte notarié du 19 juin 2006, dans la mesure où elle n'était pas liée par les décisions internes des autorités communales et que l'art. 3.19 de l'acte était clair.

Le 23 juillet 2013, la Municipalité a répondu que son préavis concernant l'achat du terrain serait présenté à la séance du Conseil communal du 29 octobre 2013.

7. Le 5 août 2013, Me Hervé Bovet a informé la Municipalité que, par courtoisie, sa cliente était prête à surseoir à toute procédure jusqu'au

29 octobre 2013, mais que cela ne changeait pas le contenu de l'acte du 19 juin 2006.

Le 20 septembre 2013, Me Alain Thévenaz, avocat de la Commune de R._____, a répondu que l'acte du 19 juin 2006 était en partie vicié puisqu'il contenait un mécanisme de droit d'emption qui n'avait pas été autorisé par le Conseil communal et que si S._____
SA souhaitait devenir propriétaire avant 2016, elle devrait renégocier le prix d'achat en tenant compte des redevances dues jusqu'en 2016.

8. Dans un préavis du 30 septembre 2013, reprenant dans les grandes lignes l'argumentation de l'avocat Thévenaz du 20 septembre 2013, la Municipalité a demandé au Conseil communal l'autorisation de procéder à la vente de la parcelle x1._____
(immeuble x2._____) à la société S._____
SA pour le prix de 281'600 francs.

Le 24 octobre 2013, la Commission ad hoc a recommandé au Conseil communal qu'il refuse le préavis de la Municipalité du 30 septembre 2013, aux motifs que l'acte notarié ne correspondait pas à la décision prise par le Conseil communal en date du 3 juillet 2000 et que la société S._____
SA devait être traitée à égalité avec les autres entreprises établies sur les parcelles de la zone industrielle.

Le 29 octobre 2013, le Conseil communal a rejeté la demande d'autorisation présentée par la Municipalité.

9. Par demande du 10 mars 2014 adressée à la Chambre patrimoniale cantonale, modifiée le 8 juin 2015, S._____
SA a pris les conclusions suivantes :

« 1. Ordre est donné au Conservateur du Registre foncier de l'arrondissement de la Broye-Vully d'annoter sur l'art. x1._____
de la Commune de R._____
un droit d'emption correspondant à la surface de 4'000 m² que constitue l'art. x2._____
de la Commune de R._____
en faveur de la société S._____
SA, à R._____, pour une durée de cinq ans.

2. La propriété de la partie de l'art. x1. _____ de la Commune de R. _____ correspondant à la surface de 4'000 m² que constitue l'art. x2. _____ de la Commune de R. _____ est transférée à la société S. _____ SA, à R. _____.
3. Ordre est donné au Conservateur du Registre foncier de l'arrondissement de la Broye-Vully de procéder à la division de l'art. x1. _____ de la Commune de R. _____ et de transférer la propriété de la partie correspondant à la surface de 4'000 m² que constitue l'art. x2. _____ de la Commune de R. _____ à la société S. _____ SA, à R. _____.
4. Il est pris acte que, moyennant ce transfert, S. _____ SA versera la somme de CHF 274'000.- (valeur au 19 juin 2006), à indexer conformément au ch. 3.19 let. A de l'acte notarié du 19 juin 2006, à la Commune de R. _____ sous déduction d'éventuelles redevances dues après le 30 juin 2013.
5. Les frais sont mis à la charge de la Commune de R. _____. »

Dans sa réponse du 23 juin 2014, la Commune de R. _____ a conclu au rejet de la demande.

10. L'audience de jugement a eu lieu le 11 juin 2015.

T2. _____ a été interrogée en qualité de partie. Elle a déclaré que le délai de dix ans dont parlait la commune commençait à courir depuis 2000 et que c'était la raison pour laquelle la date de 2011 avait été inscrite. Elle a ajouté que si on lui avait dit en 2006 que l'achat du terrain ne pouvait se faire que dix ans plus tard, elle n'aurait jamais construit.

T1. _____ a été interrogé en qualité de partie. Il a déclaré que l'acte notarié du 19 juin 2006 était le cinquième que le notaire [...] avait rédigé pour la même parcelle, qu'il avait lu l'acte, mais que « quelque chose » lui avait échappé, et que la Municipalité avait présenté un préavis au Conseil communal pour la vente dans la mesure où elle avait fait une partie de l'erreur.

En droit :

1. Formé en temps utile compte tenu des fêtes de Noël (art. 145 al. 1 let. c et 311 al. 1 CPC [Code de procédure civile du 19 décembre 2010 ; RS 272]) par une partie qui a un intérêt digne de protection (art. 59 al. 2 let. a CPC), contre une décision finale de première instance rendue dans une cause patrimoniale dont la valeur litigieuse, au dernier état des conclusions devant le tribunal de première instance est de 10'000 fr. au moins (art. 308 al. 1 let. a et al. 2 CPC), l'appel est recevable.

2. L'appel peut être formé pour violation du droit ou pour constatation inexacte des faits (art. 310 CPC). L'autorité d'appel peut revoir l'ensemble du droit applicable, y compris les questions d'opportunité ou d'appréciation laissées par la loi à la décision du juge, et doit le cas échéant appliquer le droit d'office conformément au principe général de l'art. 57 CPC. Elle peut revoir librement l'appréciation des faits sur la base des preuves administrées en première instance (JdT 2011 III 43 consid. 2 et les réf.) et vérifie si le premier juge pouvait admettre les faits qu'il a retenus (ATF 138 III 374 consid. 4.3.1 ; TF 4A_238/2015 du 22 septembre 2015 consid. 2.2).

3.

3.1 Invoquant une violation de l'art. 55 CPC, l'appelante soutient que l'état de fait devrait être rectifié sur deux points.

3.2 Selon l'art. 55 al. 1 CPC, applicable en procédure ordinaire, les parties allèguent les faits sur lesquels elles fondent leurs prétentions et produisent les preuves qui s'y rapportent.

La conséquence et la sanction de cette obligation résident dans le fait que le tribunal ne pourra pas tenir compte dans son jugement des faits qui ne sont pas allégués et prouvés (Haldy, CPC commenté, Bâle 2011, nn. 1 et 3 ad art. 55 CPC). Cette disposition de procédure est un corollaire du principe du fardeau de la preuve consacré à l'art. 8 CC (CACI 20 octobre 2015/547).

Le Tribunal fédéral, après avoir fait état des avis doctrinaux divergents en la matière, a laissé ouverte la question de savoir si et dans quelle mesure des faits prouvés mais non allégués pouvaient être pris en compte, dès lors que, dans le cas d'espèce, les faits avaient été allégués de manière suffisamment détaillée (TF 4A_195/2014 du 27 novembre 2014 consid. 7.2, non publié in ATF 140 III 602). Le Tribunal fédéral a précisé qu'une allégation ne devait pas contenir tous les détails et qu'il suffisait qu'elle décrive le fait dans ses grandes lignes (TF 4A_195/2014 du 27 novembre 2014 consid. 7.3.2, non publié in ATF 140 III 602). Pour que cette exigence de motivation suffisante (Substanziierungspflicht) soit satisfaite, les faits, allégués en la forme prescrite et en temps utile selon le droit de procédure, doivent être suffisamment précis pour, d'une part, que la partie adverse puisse les contester en connaissance de cause et, le cas échéant, administrer la preuve contraire et pour, d'autre part, que le juge puisse statuer sur la prétention litigieuse, fondée sur le droit fédéral (TF 5A_397/2015 du 23 novembre 2015 consid. 6.1 et réf.).

3.3 En l'espèce, le Tribunal a retenu que le contrat de superficie du 19 juin 2011 (recte : 19 juin 2006) était le cinquième à être instrumenté par le notaire [...] pour cette même parcelle. L'appelante soutient que ce fait devrait être retranché de l'état de fait.

Ce fait ressort des déclarations d'T1._____, syndic de l'appelante, au cours de l'audience de jugement du 11 juin 2015. Dans la mesure où ce dernier s'est prononcé sur les circonstances dans lesquelles l'acte notarié du 19 juin 2006, qui faisait l'objet de l'allégué 5 de la demande, a été passé, on doit considérer que la preuve reste dans le cadre général de l'allégué. De plus, l'appelante ne saurait prétendre qu'elle n'a pas été en mesure de contester le fait litigieux, puisque celui-ci a été révélé par son syndic même.

3.4 L'appelante reproche aussi aux premiers juges d'avoir retenu que le préavis municipal du 30 septembre 2013 reprenait, dans ses

grandes lignes, l'argumentation du conseil de la commune exposée dans sa lettre du 20 septembre 2013.

La comparaison des pièces 14 (lettre de Me Alain Thévenaz du 20 septembre 2013) et 15 (préavis municipal du 30 septembre 2013) produites à l'appui des allégations de la demande permet de confirmer l'appréciation des premiers juges. Ceux-ci pouvaient, sans violer l'art. 55 CPC, apprécier la portée des pièces qui leur étaient soumises conformément aux règles de la procédure, dans le cadre des allégations générales sur la position municipale.

3.5 Au demeurant, les faits dont le retranchement est requis ne sont pas déterminants sur le sort de la cause et l'appelante n'explique pas pour quels motifs elle n'aurait pas été en mesure de les contester en connaissance de cause, ni, à supposer qu'ils soient retranchés, quel bénéfice elle aurait pu en retirer.

Le grief de violation de l'art. 55 CPC est par conséquent infondé.

4.

4.1 Invoquant une violation des art. 6 CC, 19 et 20 CO et de l'art. 4 al. 1 ch. 6 LC, l'appelante soutient que l'acte constitutif du droit d'emption, qui violerait une norme impérative du droit cantonal selon laquelle l'aliénation de biens communaux nécessite l'accord préalable du Conseil communal ou du Conseil général, serait illicite, à la fois sous l'angle formel et matériel, et serait nul.

4.2 Les premiers juges ont relevé que le préavis municipal du 30 juin 2000, ainsi que le rapport de la Commission du même jour, constituaient des documents de travail internes de l'appelante destinés à permettre au Conseil communal de forger son opinion et de prendre ses décisions en toute connaissance de cause. Si ces deux documents préconisaient bien l'octroi aux futurs superficiaires d'un droit d'emption exerçable respectivement « à échéance de dix ans » ou « après dix ans »,

les premiers juges ont relevé que la décision du Conseil communal du 3 juillet 2000 se limitait à donner l'autorisation à la Municipalité de constituer des droits de superficie pour les parcelles déjà octroyées et toutes celles à venir dans la zone industrielle de F. _____, de sorte que la Municipalité avait uniquement le pouvoir de constituer des droits de superficie, mais non d'octroyer des droits d'emption au superficiaire, et que c'était donc sans l'agrément du Conseil communal que la Municipalité avait octroyé à l'intimée le droit d'emption prévu par l'art. 3.19 de l'acte du 19 juin 2006. Ils ont cependant considéré que les actes de la Municipalité, valablement pris en la forme, formaient directement la volonté même de l'appelante malgré l'absence d'agrément du Conseil communal. Cette appréciation peut être confirmée, pour les motifs qui suivent.

4.3 Selon l'art. 55 CC, la volonté d'une personne morale s'exprime par ses organes (al. 1), qui l'engagent par leurs actes juridiques et par tous autres faits (al. 2). La qualité d'organe, au sens de l'art. 55 CC, appartient à toute personne physique qui, d'après la loi, les statuts ou l'organisation effective de la personne morale, prend part à l'élaboration de sa volonté et jouit en droit ou en fait du pouvoir de décision correspondant (ATF 122 III 225 consid. 4b ; ATF 117 II 570 consid. 3).

Selon la jurisprudence, lorsque la personne morale est instituée par le droit public cantonal, il appartient exclusivement à ce droit de désigner les organes habilités à exprimer la volonté de la personne morale et à accomplir ainsi des actes juridiques en son nom, y compris des actes juridiques soumis au droit fédéral (ATF 124 III 418 consid. 1a). Dans ses rapports de droit civil fédéral, une personne morale de droit public cantonal répond du comportement de ses organes selon l'art. 55 al. 2 CC, sans égard aux règles de droit public (ATF 124 III 418 consid. 1b).

L'art. 55 al. 2 CC est une norme d'imputation : l'acte de l'organe est directement attribué à la personne morale ; il est considéré comme celui de la personne morale (Xoudis, Commentaire romand, Code civil I, Bâle 2010, n. 16 ad art. 54/55 CC). Pour que la personne morale soit

obligée, l'organe doit être autorisé à agir. L'acte accompli par un organe non autorisé oblige néanmoins la personne morale si la loi protège la bonne foi du tiers ou si l'acte est ratifié par la personne morale (Xoudis, op. cit., n. 40 ad art. 54/55 CO). Selon les tenants de la représentation légale, la loi attribue à l'organe un pouvoir de représentation abstrait ou pouvoir de représentation externe : l'acte accompli dans ce cadre lie en principe la personne morale. En revanche, la personne morale peut limiter le pouvoir de représentation à l'interne, soit définir ce qu'il convient d'appeler l'autorisation de représentation ou le pouvoir de représentation, mais cette limitation ne peut être opposée aux tiers de bonne foi. Selon les tenants de la représentation volontaire, il n'y a pas lieu de distinguer entre pouvoirs externes et pouvoirs internes. Il n'existe qu'un seul pouvoir de représentation : celui conféré à l'organe par la personne morale dans les rapports internes. Cependant, dans les rapports externes, les tiers de bonne foi doivent être protégés sur la base des communications qui leur sont faites. Les deux approches doctrinales se rejoignent dans leurs résultats : les rapports internes déterminent ce que l'organe peut faire du point de vue de la personne morale, alors que les rapports externes répondent à la question de savoir ce que l'organe peut faire du point de vue du tiers (Xoudis, op. cit., nn. 42-43 ad art. 54/55 CC).

4.4 Selon l'art. 67 al. 1 LC, pour être réguliers en la forme, les actes de la municipalité doivent être donnés sous la signature du syndic et du secrétaire, ou de leur remplaçant désigné par la municipalité, et munis du sceau de cette autorité ; s'ils sont pris en exécution d'une décision du conseil général ou communal, ils doivent mentionner cette décision, laquelle est jointe à l'acte.

Selon l'art. 68 LC, les actes réguliers en la forme, au sens de l'art. 67 LC, engagent la commune, à moins que celle-ci ne rapporte la preuve que le ou les signataires de l'acte, ou l'organe communal lui-même, ont excédé leurs pouvoirs d'une manière manifeste, reconnaissable par les tiers intéressés (al. 1). Est réservée la représentation, selon le droit civil, de la commune agissant comme personne de droit privé (art. 32 et ss CO) (al. 2).

Selon l'exposé des motifs de la loi sur les communes, dans les transactions où la commune se présente comme personne morale de droit privé (c'est-à-dire quand elle conclut des contrats, par exemple de vente et d'achat, passe des baux ou lorsqu'elle agit en sa qualité de propriétaire du domaine privé, etc.), les règles de la législation civile fédérale s'appliquent obligatoirement à la commune comme à tout autre sujet de droit et il n'y a pas lieu de statuer spécialement à cet égard. L'art. 68 al. 2 renvoie donc simplement aux art. 32 ss CO. Cette éventualité étant mise à part, l'art. 68 al. 1 LC, pour les actes administratifs relevant du droit public, consacre le principe posé par le Tribunal cantonal que les actes des autorités municipales lient la commune, à la seule condition d'être « réguliers en la forme », alors même que leur auteur n'aurait pas eu compétence pour les prendre. Le citoyen doit pouvoir se fier à tout acte qui remplit les conditions extérieures de validité, sans que la commune ait la possibilité de se dégager en invoquant plus tard un vice non apparent. Toutefois, si les tiers sont ainsi au bénéfice d'une présomption de validité, c'est à la condition d'être de bonne foi, et la bonne foi, à son tour se présume (art. 3 CC). C'est donc à la commune, si l'auteur de l'acte n'avait pas vocation pour agir, qu'il appartiendra de prouver d'abord qu'il y a eu dépassement de pouvoirs et ensuite que ce dépassement était manifeste, reconnaissable par les tiers intéressés (BGC 1955 pp. 825-826).

Il résulte de ce qui précède que, s'agissant d'un acte régi par le droit privé, le droit public désigne les organes habilités à exprimer la volonté de la personne morale de droit public. C'est également ce droit qui définit les pouvoirs internes de l'organe, qui découle en effet de l'organisation interne du sujet de droit (en ce sens : Piotet, L'organe de fait d'une personne morale de droit public peut-il être défini par le droit privé fédéral ? in JdT 1999 I 375). Pour le surplus, c'est le droit privé fédéral (art. 55 CC, respectivement art. 32 ss CO en cas de représentation), qui dit à quelles conditions la personne morale de droit public est engagée envers les tiers par l'acte de ses organes, l'art. 68 LC n'étant pour sa part applicable qu'aux actes administratifs relevant du droit public. Quoi qu'il en soit, que ce soit sous l'angle du droit fédéral ou de la LC, le tiers de

bonne foi est protégé. Ainsi que le reconnaît la doctrine de droit public, la question de savoir si un engagement de droit privé pris par une autorité incompétente - ou excédant ses compétences - lie la collectivité doit être résolue à la lumière de la bonne foi des tiers et de la connaissance qu'ils doivent ou ne doivent pas avoir de la compétence des organes étatiques (Knapp, Précis de droit administratif, 4^e éd., Bâle 1991, n. 1552 bis, p. 327).

4.5 En l'espèce, il n'est pas contesté que les relations entre les parties relèvent du droit civil (jgt, p. 11). Il est d'ailleurs reconnu de manière générale que, du point de vue de sa gestion « externe », c'est-à-dire dans les relations de l'Etat avec les tiers, le patrimoine financier est soumis au droit privé (Tanquerel, Manuel de droit administratif, Genève 2011, n. 184 ; RDAF 2010 I 48).

Il n'est pas non plus contesté que la Municipalité revêt la qualité d'organe en vertu de l'art. 141 al. 1 Cst-VD et que celle-ci a octroyé un droit d'emption sans l'agrément du Conseil communal, en violation de l'art. 4 al. 1 ch. 6 LC, selon lequel le Conseil général ou communal délibère notamment sur l'acquisition et l'aliénation d'immeubles ou de droits réels immobiliers.

S'agissant de la bonne foi de l'intimée, les premiers juges ont considéré que le non-respect de la décision du Conseil communal du 3 juillet 2000 n'était pas manifeste et reconnaissable pour elle. Il n'était en effet pas établi ni même allégué que l'appelante ait eu connaissance de l'existence du préavis municipal du 30 juin 2000 et du rapport de la Commission du même jour. En outre, le fait que la décision du 3 juillet 2000, cristallisant les pouvoirs réels de la Municipalité, était dûment annexée à l'acte litigieux ne suffisait pas pour retenir que l'intimée aurait pu, ou dû, s'apercevoir de l'excès de pouvoir de la Municipalité. Elle pouvait en effet raisonnablement se fier à l'apparence de pouvoir créée par les actes du syndic T1. _____ et de sa secrétaire municipale, lesquels étaient d'ailleurs présentés dans le contrat de superficie comme agissant au nom de l'appelante et comme l'engageant valablement. L'intimée était

d'autant plus fondée à se fier aux actes de la Municipalité que l'acte litigieux avait été instrumenté par un notaire qui, à son cinquième acte concernant la même parcelle, n'avait pas non plus relevé l'excès de pouvoir de la Municipalité, cela alors même que tous les éléments utiles et nécessaires pour ce faire étaient entre ses mains.

Ces considérations sont adéquates et ne sont pas remises en cause en appel. L'appelante admet au contraire que des circonstances exceptionnelles qui la délieraient des actes de ses autorités (absence de pouvoirs manifeste et reconnaissable pour les tiers intéressés) ne vont pratiquement jamais se réaliser.

Il y a dès lors lieu de retenir, à l'instar des premiers juges, que l'acte litigieux, signé par un organe de l'appelante, lie cette dernière dans la mesure où l'intimée est de bonne foi, même si, dans la relation interne de la commune, la Municipalité ne pouvait se fonder sur un accord du Conseil communal, tel qu'exigé par l'art. 4 al. 1 ch. 6 LC.

4.6 Dans la mesure où l'appelante plaide que l'acte ne serait pas régulier en la forme, elle méconnaît que les art. 67-68 LC ne sont pas applicables comme tels à un acte régi par le droit privé. Quoi qu'il en soit, l'acte notarié du 19 juin 2006 a été signé par le syndic T1. _____ et la secrétaire municipale [...], en application de la décision du Conseil communal du 3 juillet 2000, qui était dûment annexée à l'acte litigieux. L'acte a en tout état de cause été régulièrement passé en la forme par la Municipalité, sans qu'il importe à cet égard qu'il ait excédé ce qu'autorisait ladite décision du Conseil communal.

4.7 L'appelante soutient que, à suivre les considérants du jugement, la violation de l'art. 4 al. 1 ch. 6 LC serait sans portée sur la validité juridique des actes de transfert immobiliers, sauf circonstances extraordinaires, et irait à l'encontre du but recherché par cette disposition, soit la préservation des biens communaux. Elle plaide que la constitution d'un droit d'emption sans l'accord du Conseil communal violerait une

norme impérative du droit cantonal et serait dès lors illicite, partant nulle au sens de l'art. 20 CO.

L'argumentation manque sa cible. Dès lors que, du point de vue externe, l'acte lie la commune, la bonne foi du tiers étant protégée, il importe peu que, du point de vue interne, l'organe n'ait pas disposé des pouvoirs nécessaires. Il n'en va pas autrement s'agissant d'une personne morale de droit public, qui est ainsi liée par l'acte de l'organe, même ayant excédé ses pouvoirs, à l'égard du tiers de bonne foi. Cela vaut tant en ce qui concerne les actes administratifs relevant du droit public, en vertu de l'art. 68 LC, que pour ceux relevant du droit privé, en vertu de l'art. 55 CC. L'acte, qui lie les parties, ne saurait dès lors être déclaré nul en vertu de l'art. 20 CO, au motif que l'organe aurait violé des dispositions du droit public, même impératives, quant à la répartition des compétences entre Conseil communal et Municipalité. La doctrine de droit public reconnaît d'ailleurs que l'acte de droit privé conclu par une autorité incompétente n'est pas nul en vertu de l'art. 20 CO, qui ne vise que la violation du droit public de fond et non pas le respect des conditions formelles (Knapp, op. cit., n. 1552 bis, p. 327).

Au demeurant, un contrat est illicite au sens de l'art. 20 CO lorsque son objet, le contenu de l'accord ou son but médiate est contraire au droit suisse objectif. La nullité n'est cependant admise que si cette conséquence est expressément prévue par la disposition en question ou si elle découle de son sens ou de son but (ATF 134 III 438 consid. 2.2 et réf., JdT 2008 I 541). Cela s'applique également au cas où la prohibition ne concerne pas le contenu du contrat, mais la participation subjective d'une partie à ce dernier (ATF 134 III 52 consid. 1.1, JdT 2008 I 307 ; ATF 117 II 286, JdT 1992 I 303 : courtage conclu avec un courtier non autorisé à exercer dans le canton). L'illicéité visée par l'art. 20 CO concerne ainsi le contenu matériel de l'accord, respectivement la participation subjective d'une partie au contrat, mais non les questions de pouvoirs internes au sein d'une personne morale.

En l'espèce, le contenu matériel de l'accord n'est pas illicite et la commune peut être partie au contrat. La violation des règles de droit public quant à la répartition des compétences ne concerne pas le contenu du contrat et ne saurait entraîner sa nullité. Au demeurant, à supposer qu'on retienne une illicéité du contrat, il ne résulte pas de l'art. 4 al. 1 ch. 6 LC que sa violation entraînerait sa nullité, l'art. 68 LC prévoyant au contraire que la commune est liée à l'égard des tiers de bonne foi.

5.

5.1 L'appelante fait enfin valoir qu'aux chiffres I, II et III du dispositif, la Chambre patrimoniale cantonale aurait alloué autre chose que ce qui a été requis en procédure, en violation de l'art. 58 CPC.

5.2 Selon l'art. 58 al. 1 CPC, le tribunal ne peut accorder à une partie ni plus ni autre chose que ce qui est demandé, ni moins que ce qui est reconnu par la partie adverse.

Le juge peut accorder moins que ce qui est demandé, même en l'absence de conclusions subsidiaires ; encore faut-il que la mesure moins incisive puisse trouver son fondement factuel dans les allégués (TF 5A_348/2012 du 15 août 2012 consid. 6.2, RSPC 2012 p. 468). La simple constatation que la prétention élevée est justifiée va moins loin que l'octroi d'un montant à ce titre. La conclusion visant à obtenir un montant déterminé sur cette base inclut du reste celle tenant simplement à constater que la créance invoquée à l'appui de la réclamation, quel que puisse être le montant de cette dernière, existe encore et toujours dans son principe (TF 4P.296/2004 du 5 août 2005 consid. 4, RSPC 2006 p. 135).

Par ailleurs, dans certains cas, le juge peut statuer sur la base de conclusions implicites, pour autant que les faits qui les justifiaient aient été allégués et les moyens de preuve offerts correctement et en temps utile (Hohl, Procédure civile, t. I, Berne 2001, n. 717, p. 141).

La distinction entre minus et aliud est difficile à tracer. Il est reconnu que le juge ne peut accorder à une partie un autre droit que celui auquel elle a conclu, par exemple un droit de gage plutôt qu'un droit de propriété ou la réduction d'une libéralité alors que la partie avait conclu à l'annulation du testament (Sutter-Somm/Seiler, Kommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung, Sutter-Somm/Hasenböhler/Leuenberger Hrsg, 3^e éd., 2016, n. 11 ad art. 58 CPC ; Hurni, Berner Kommentar, Schweizerische Zivilprozessordnung, Berne 2012, nn. 27 ss ad art. 58 CPC) ou encore l'octroi d'une servitude personnelle plutôt qu'une servitude foncière (TF 5A_507/2010 consid. 5.2).

5.3 En l'espèce, l'intimée a pris en substance une conclusion tendant à l'annotation sur la parcelle x1._____ de la Commune de R._____ d'un droit d'emption correspondant à la surface de 4'000 m² que constitue l'immeuble x2._____ de la Commune de R._____ en faveur de la société S._____SA pour une durée de cinq ans (1), une conclusion en transfert de la propriété de la partie de la parcelle x1._____ de la Commune de R._____ correspondant à la surface de 4'000 m² (2), une conclusion tendant à ce que qu'il soit pris acte que, moyennant ce transfert, elle versera la somme de 274'000 fr. (valeur au 19 juin 2006), à indexer conformément au ch. 3.19 let. A de l'acte notarié du 19 juin 2006, à la Commune de R._____, sous déduction d'éventuelles redevances dues après le 30 juin 2013 (4), et une conclusion tendant à ce qu'ordre soit donné au Conservateur du Registre foncier de l'arrondissement de la Broye-Vully de procéder à la division de la parcelle x1._____ de la Commune de R._____ et de transférer la propriété de la partie correspondant à la surface de 4'000 m² que constitue l'immeuble x2._____ de la Commune de R._____ à la société S._____SA (3).

Par les chiffres I et II du dispositif, les premiers juges ont dit que le droit d'emption avait été valablement constitué, soit concédé dès le 19 juin 2011, par acte notarié du 19 juin 2006, et que l'intimée avait valablement exercé le droit d'emption en date du 22 octobre 2012. Ils ont considéré que même si l'intimée sollicitait, par ses conclusions 2 à 4, dans un premier temps que la propriété du bien-fonds objet de son droit

d'emption lui passe, avant que, dans un deuxième temps, elle en paie le prix à l'appelante, c'était au contraire le paiement du prix qui devait être le préalable au transfert de propriété et que, dans ces conditions, le mécanisme de transfert proposé par l'intimée ne saurait être mis en œuvre tel que requis. Ils ont considéré que le contrat de superficie passé le 19 juin 2006 comprenait tous les éléments utiles et nécessaires pour son exécution par les parties, de sorte qu'il se justifiait de donner ordre aux parties de procéder à l'exécution de la vente conformément à l'acte notarié, ce qui fait l'objet du ch. III du dispositif.

Conformément à la jurisprudence ci-dessus, on doit considérer que la conclusion tendant à la condamnation en annotation du droit d'emption, qui présupposait que ce droit avait été valablement constitué, incluait celle en constatation de ce que le droit d'emption avait été valablement constitué.

Les premiers juges ont rejeté la conclusion en annotation au motif que le droit d'emption avait déjà été valablement exercé. En constatant dans le dispositif que le droit d'emption avait été valablement exercé, les premiers juges ont alloué moins que ce qui était requis.

De même, on doit considérer qu'en donnant ordre aux parties de procéder à l'exécution de la vente conformément à l'acte notarié du 19 juin 2006, plutôt que d'ordonner le transfert de propriété direct, les premiers juges n'ont pas alloué autre chose, mais moins que ce qui était requis, l'ordre d'exécuter la vente étant moins incisif que le transfert de la propriété, mais étant un préalable à ce transfert et concernant le même droit déduit en justice.

6. Il résulte de ce qui précède que l'appel de la Commune de R. _____ doit être rejeté et le jugement entrepris confirmé.

Les frais judiciaires de deuxième instance, arrêtés à 3'740 fr. (art. 62 al. 1 TFJC [tarif des frais judiciaires en matière civile du 28

septembre 2010 ; RSV 270.11.5]), seront mis à la charge de l'appelante, qui succombe (art. 106 al. 1 CPC).

L'appelante doit verser à l'intimée la somme de 4'000 fr. (art. 7 TDC [tarif du 23 novembre 2010 des dépens en matière civile ; RSV 270.11.6]), à titre de dépens de deuxième instance.

Par ces motifs,
la Cour d'appel civile
prononce :

- I.** L'appel est rejeté.
- II.** Le jugement est confirmé.
- III.** Les frais judiciaires de deuxième instance, arrêtés à 3'740 fr. (trois mille sept cent quarante francs), sont mis à la charge de l'appelante.
- IV.** L'appelante Commune de R._____ doit verser à l'intimée S._____SA la somme de 4'000 fr. (quatre mille francs) à titre de dépens de deuxième instance.
- V.** L'arrêt motivé est exécutoire.

Le président :

La greffière :

Du 11 mars 2016

Le dispositif du présent arrêt est communiqué par écrit aux intéressés.

La greffière :

Du

Le présent arrêt, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié en expédition complète à :

- Me Alain Thévenaz (pour la Commune de R. _____)
- Me Hervé Bovet (pour S. _____ SA)

et communiqué, par l'envoi de photocopies, à :

- la Chambre patrimoniale cantonale

La Cour d'appel civile considère que la valeur litigieuse est de 274'000 francs.

Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière civile devant le Tribunal fédéral au sens des art. 72 ss LTF (loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral - RS 173.110), le cas échéant d'un recours constitutionnel subsidiaire au sens des art. 113 ss LTF. Dans les affaires pécuniaires, le recours en matière civile n'est recevable que si la valeur litigieuse s'élève au moins à 15'000 fr. en matière de droit du travail et de droit du bail à loyer, à 30'000 fr. dans les autres cas, à moins que la contestation ne soulève une question juridique de principe (art. 74 LTF). Ces recours doivent être déposés devant le Tribunal fédéral dans les trente jours qui suivent la présente notification (art. 100 al. 1 LTF).

La greffière :