

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal



{T 0/2}

4A\_378/2016

**Arrêt du 11 janvier 2017**

**Ire Cour de droit civil**

Composition

Mmes les Juges fédérales Kiss, présidente, Klett et Hohl.

Greffier: M. Ramelet.

Participants à la procédure

Commune X. \_\_\_\_\_,  
représentée par Me Alain Thévenaz,  
recourante,

*contre*

Z. \_\_\_\_\_ SA, représentée par Me Hervé Bovet,  
intimée.

Objet

droit d'emption relatif à un immeuble, représentation,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour d'appel civile, du 1er mars 2016.

**Faits :**

**A.**

**A.a.** L'ancienne Commune A. \_\_\_\_\_ (ci-après: la commune) - qui a désormais fusionné avec les Communes B. \_\_\_\_\_ et C. \_\_\_\_\_ sous la dénomination de Commune X. \_\_\_\_\_ - est propriétaire de la parcelle 356, sise sur son territoire dans la zone industrielle (ZI) " V. \_\_\_\_\_ ". Dans un préavis du 30 juin 2000, la Municipalité de la commune a requis du Conseil communal l'autorisation de constituer des droits de superficie sur la parcelle 356, avec un droit d'emption " à échéance de dix ans ". Le même jour, la commission " Zone V. \_\_\_\_\_ " a recommandé au Conseil communal de suivre le préavis de la Municipalité demandant l'autorisation de créer les droits de superficie avec droit d'emption " après 10 ans ".

Dans sa séance du 3 juillet 2000, le Conseil communal a autorisé la Municipalité à constituer seulement les droits de superficie pour toutes les parcelles de la ZI " V. \_\_\_\_\_ ".

**A.b.** Par acte authentique notarié M. \_\_\_\_\_ du 19 juin 2006, la commune, au nom de laquelle ont comparu le syndic P. \_\_\_\_\_ et la secrétaire municipale N. \_\_\_\_\_ (cf. chiffre 1), a constitué en faveur de la société Z. \_\_\_\_\_ SA (ci-après: la société), à A. \_\_\_\_\_, un droit de superficie, pour une durée de 50 ans dès la date de l'inscription au registre foncier, sur une partie de la parcelle 356, correspondant à la surface de 4'000 m<sup>2</sup>, la servitude précitée devant être immatriculée au registre foncier à titre de droit distinct et permanent (immeuble n° 740 de la commune). Le chiffre 3.19 disposait que la commune concéderait dès le 19 juin 2011 un droit d'emption à la société (dont le prix était fixé à 68 fr.50 le m<sup>2</sup>, avec indexation à l'ISPC) portant sur le bien-fonds grevé par le droit de superficie et que le droit d'emption était octroyé pour une durée de cinq ans dès son inscription au registre foncier.

L'acte notarié a été signé au nom de la commune par le syndic P. \_\_\_\_\_ et la secrétaire municipale, lesquels agissent, selon le chiffre 1, en vertu de l'" extrait du procès-verbal du Conseil Communal A. \_\_\_\_\_ (VD), séance du 3 juillet 2000 annexé à la minute No 17'895... ".

O. \_\_\_\_\_ l'a signé pour la société, en qualité d'administratrice présidente avec signature individuelle.

Il a été constaté que la commune n'a pas fait procéder à l'annotation du droit d'emption au registre foncier.

Au cours de la séance du Conseil communal du 22 octobre 2012, la société 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 à la société que, dans sa séance du 25 juin 2013, le

Conseil communal a refusé la " vente anticipée avec un rabais conséquent pour une parcelle à la ZI de V.\_\_\_\_\_ ". Elle a motivé le refus en raison du non-respect par le notaire M.\_\_\_\_\_, lors de sa rédaction de l'acte notarié du 19 juin 2006, de la décision du Conseil communal du 3 juillet 2000 d'autoriser un droit d'emption après dix ans, terme qui n'était pas échu. La Municipalité a proposé un achat anticipé à fin 2013 moyennant paiement, en sus du prix de vente initialement convenu (68 fr.50 x 4000 m<sup>2</sup> = 274'000 fr.), d'une somme forfaitaire arrondie à 30'000 fr. destinée à compenser la perte de redevances de superficie de la commune du 1er janvier 2014 au 30 juin 2016.

La société, par l'entremise de son conseil, a répondu le 18 juillet 2013 par une fin de non-recevoir, déclarant vouloir acquérir le bien-fonds grevé du droit de superficie au prix convenu dans l'acte notarié du 19 juin 2006; elle a expliqué n'être pas liée par les décisions internes de la commune et s'est référée au contenu clair du chiffre 3.19 de l'acte précité.

Le 20 septembre 2013, l'avocat mandaté par la commune a écrit à la société que l'acte notarié 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 la société souhaitait devenir propriétaire de l'immeuble grevé avant 2016, elle devait renégocier le prix d'achat en tenant compte des redevances dues jusqu'en 2016.

Saisie d'un préavis de la Municipalité du 30 septembre 2013 demandant l'autorisation de procéder à la vente de l'immeuble n° 740 à la société pour le prix de 281'600 fr., le Conseil communal, suivant la recommandation de sa commission ad hoc, a rejeté le 29 octobre 2013 la demande d'autorisation de la Municipalité.

## B.

Par demande du 20 mars 2014 adressée à la Chambre patrimoniale cantonale, la société (demanderesse) a ouvert action contre la commune, prenant les conclusions suivantes:

" 1. Ordre est donné au Conservateur du Registre foncier de l'arrondissement de la Broye-Vully d'annoter sur l'art. 356 RF de la Commune A.\_\_\_\_\_ un droit d'emption correspondant à la surface de 4'000 m<sup>2</sup> que constitue l'art. 740 (DDP) RF de la Commune A.\_\_\_\_\_ en faveur de la (demanderesse), à A.\_\_\_\_\_, pour une durée de cinq ans.

2. La propriété de la partie de l'art. 356 RF de la Commune A.\_\_\_\_\_ correspondant à la surface de 4'000 m<sup>2</sup> que constitue l'art. 740 (DDP) RF de la Commune A.\_\_\_\_\_ est transférée à la (demanderesse), à A.\_\_\_\_\_.

3. Ordre est donné au Conservateur du Registre foncier de l'arrondissement de la Broye-Vully de procéder à la division de l'art. 356 RF de la Commune A.\_\_\_\_\_ et de transférer la propriété de la partie correspondant à la surface de 4'000 m<sup>2</sup> que constitue l'art. 740 (DDP) RF de la Commune A.\_\_\_\_\_ à la (demanderesse), à A.\_\_\_\_\_.

4. Il est pris acte que, moyennant ce transfert, (la demanderesse) 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 A.\_\_\_\_\_ sous déduction d'éventuelles redevances dues après le 30 juin 2013.

5. Les frais sont mis à la charge de la Commune A.\_\_\_\_\_ ".

La commune a conclu au rejet de la demande.

O.\_\_\_\_\_ et le syndic P.\_\_\_\_\_ ont été interrogés en qualité de partie.

Par jugement du 16 juin 2015, la Chambre patrimoniale a prononcé que le droit d'emption portant sur la partie de l'art. 356 RF de la Commune A.\_\_\_\_\_ correspondant à la surface de 4'000 m<sup>2</sup> que constitue l'art. 740 (DDP) RF de la Commune A.\_\_\_\_\_, grevée par le droit de superficie octroyé par la Commune A.\_\_\_\_\_ en faveur de la demanderesse, a été valablement constitué, soit concédé dès le 19 juin 2011, par acte notarié du 19 juin 2006 (I), dit que la demanderesse 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 et dépens (IV à VI) et rejeté toutes autres et plus amples conclusions en tant qu'elles sont recevables (VII).

Statuant par arrêt du 1er mars 2016 sur l'appel de la commune, qui requérait le rejet de l'ensemble des conclusions prises par la demanderesse à son encontre, la Cour d'appel civile du Tribunal cantonal vaudois l'a rejeté et a confirmé le jugement précité.

## C.

La commune exerce un recours en matière civile au Tribunal fédéral contre l'arrêt cantonal, dont elle sollicite la réforme en ce sens que les conclusions de la demanderesse sont entièrement rejetées. La commune a fusionné, en cours d'instance fédérale, soit le 1er juillet 2016, avec les Communes B.\_\_\_\_\_ et C.\_\_\_\_\_ sous la dénomination de Commune X.\_\_\_\_\_ (cf. Feuille des avis officiels du canton de Vaud (FAO) du... 2016).

La société (intimée) propose le rejet du recours dans la mesure où il est recevable, l'arrêt cantonal étant confirmé.

La Commune X.\_\_\_\_\_ a encore envoyé une brève détermination.

Par ordonnance du 25 juillet 2016, la Présidente de la Ire Cour de droit civil a accordé l'effet suspensif au recours.

## Considérant en droit :

### 1.

1.1. Selon la FAO du... 2016, le Grand Conseil du Canton de Vaud a ratifié le 9 juin 2015 la convention de fusion des Communes A.\_\_\_\_\_, B.\_\_\_\_\_ et C.\_\_\_\_\_, lesquelles sont réunies depuis le 1er juillet 2016 en une seule commune sous la dénomination X.\_\_\_\_\_. La Commune X.\_\_\_\_\_, qui a succédé aux droits de l'ancienne Commune A.\_\_\_\_\_ (auteur du présent recours en matière civile) en vertu de la convention de fusion précitée ratifiée par le parlement du canton, est donc substituée dans la présente instance fédérale à la commune par

application analogique de l'art. 17 PCF en vertu du renvoi de l'art. 71 LTF.

**1.2.** Interjeté par la défenderesse qui a largement succombé dans ses conclusions libératoires et qui a ainsi la qualité pour recourir (art. 76 al. 1 LTF), dirigé contre un arrêt final (art. 90 LTF) rendu en matière civile (art. 72 al. 1 LTF) par un tribunal supérieur statuant sur recours (art. 75 LTF) dans une affaire pécuniaire dont la valeur litigieuse dépasse le seuil de 30'000 fr. de l'art. 74 al. 1 let. b LTF, le recours est par principe recevable, puisqu'il a été déposé dans le délai (art. 100 al. 1 LTF) et la forme (art. 42 LTF) prévus par la loi.

**1.3.** Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF). Relèvent de ces faits tant les constatations relatives aux circonstances touchant l'objet du litige que celles concernant le déroulement de la procédure conduite devant l'instance précédente et en première instance, c'est-à-dire les constatations ayant trait aux faits procéduraux (**ATF 140 III 16** consid. 1.3.1 et les références). Le Tribunal fédéral ne peut rectifier les constatations de l'autorité précédente que si elles sont manifestement inexactes, c'est-à-dire arbitraires (**ATF 140 III 115** consid. 2 p. 117; **135 III 397** consid. 1.5). Encore faut-il que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF).

La critique de l'état de fait retenu est soumise au principe strict de l'allégation énoncé par l'art. 106 al. 2 LTF (**ATF 140 III 264** consid. 2.3 p. 266 et les références). La partie qui entend attaquer les faits constatés par l'autorité précédente doit expliquer clairement et de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées (**ATF 140 III 16** consid. 1.3.1 p. 18 et les références). Si elle souhaite obtenir un complètement de l'état de fait, elle doit aussi démontrer, par des renvois précis aux pièces du dossier, qu'elle a présenté aux autorités précédentes, en conformité avec les règles de la procédure, les faits juridiquement pertinents à cet égard et les moyens de preuve adéquats (**ATF 140 III 86** consid. 2 p. 90). Si la critique ne satisfait pas à ces exigences, les allégations relatives à un état de fait qui s'écarterait de celui de la décision attaquée ne pourront pas être prises en considération (**ATF 140 III 16** consid. 1.3.1 p. 18).

**1.4.** Saisi d'un recours en matière civile, le Tribunal fédéral applique en principe d'office le droit (art. 106 al. 1 LTF) à l'état de fait constaté dans l'arrêt cantonal (ou à l'état de fait qu'il aura rectifié). Cela ne signifie pas que le Tribunal fédéral examine, comme le ferait un juge de première instance, toutes les questions juridiques qui pourraient se poser. Compte tenu de l'obligation de motiver imposée par l'art. 42 al. 2 LTF, il ne traite que les questions qui sont soulevées devant lui par les parties, à moins que la violation du droit ne soit manifeste (**ATF 140 III 86** consid. 2; **133 III 545** consid. 2.2; arrêt 4A\_399/2008 du 12 novembre 2011 consid. 2.1 non publié in **ATF 135 III 112**). Il n'est en revanche pas lié par l'argumentation juridique développée par les parties ou par l'autorité précédente; il peut admettre le recours, comme il peut le rejeter en procédant à une substitution de motifs (**ATF 135 III 397** consid. 1.4).

## 2.

Dans l'arrêt déféré, la cour cantonale a retenu que la Municipalité de la recourante, au mépris de l'art. 4 al. 1 ch. 6 de la loi vaudoise sur les communes du 28 février 1956 (LC/VD; RSV 175.11), a octroyé un droit d'emption au superficiaire (i. e. la demanderesse) sans l'agrément du Conseil communal, qui s'était limité, dans sa décision du 3 juillet 2000, à donner l'autorisation à la Municipalité de constituer des droits de superficie pour les parcelles de la ZI " V. \_\_\_\_\_ ". A l'instar de la Chambre patrimoniale, elle a jugé que le non-respect par la Municipalité de la décision en cause du 3 juillet 2000 n'était pas manifeste et reconnaissable pour la demanderesse. Se référant à l'art. 68 LC/VD, la Cour d'appel a jugé que la demanderesse était fondée à se fier aux actes de la Municipalité en vertu de l'apparence de pouvoirs créée par les actes du syndic et de sa secrétaire municipale, du fait que l'acte du 19 juin 2006 a été instrumenté par un notaire qui avait rédigé déjà quatre actes pour la même parcelle et du fait que celui-ci n'a pas relevé l'excès de pouvoirs de la Municipalité. Elle en a inféré que l'acte litigieux lie la défenderesse dans la mesure où la demanderesse est de bonne foi.

L'autorité cantonale a aussi admis que le contenu matériel de l'acte du 19 juin 2006 n'est pas illicite au sens de l'art. 20 CO et que la violation des règles de droit public quant à la répartition des compétences au sein de la commune ne concernait pas le contenu du contrat et ne saurait entraîner sa nullité. De surcroît, l'art. 68 LC/VD prévoit que la commune est liée à l'égard des tiers de bonne foi.

Enfin, les magistrats vaudois ont rejeté le grief pris d'une transgression de l'art. 58 CPC.

## 3.

**3.1.** A l'appui de son premier moyen, la recourante invoque la violation des art. 6 CC, 19 et 20 CO, ainsi que l'application arbitraire de l'art. 4 al. 1 ch. 6 LC/VD. Elle fait valoir que le Conseil communal n'a jamais rendu de décision relative à la constitution du droit d'emption litigieux, de sorte que la Municipalité ne pouvait prendre seule une telle décision sans enfreindre l'art. 4 al. 1 ch. 6 LC/VD. Cette décision est de toute manière nulle au sens de l'art. 20 CO, car elle viole une norme de droit public impérative. La recourante allègue que l'acte du 19 juin 2006 est illicite, et partant nul au regard de l'art. 20 CO, pour avoir été accompli par une autorité incompétente. La bonne foi éventuelle de l'une des parties à l'acte précité ne permettrait pas de reconnaître malgré tout sa validité, car la lecture du document émanant du Conseil communal joint à l'acte notarié litigieux montre que le droit d'emption n'a pas été autorisé par cet organe communal. D'après l'art. 68 al. 1 LC/VD, pour être valables, les actes de droit privé auxquels une commune est partie doivent être réguliers en la forme. Or, dans la présente cause, cette condition n'est pas réalisée puisque la décision du Conseil communal autorisant l'octroi d'un droit d'emption n'était pas jointe à l'acte notarié.

## 3.2.

**3.2.1.** Pour être valable, le pacte d'emption relatif à un immeuble doit être passé en la forme

authentique (art. 216 al. 2 CO).

Par acte authentique du 19 juin 2006, la recourante a concédé à l'intimée, en plus d'un droit de superficie sur une partie de la parcelle 356 dont elle est propriétaire dans la ZI " V. \_\_\_\_\_ ", un droit d'emption dès le 19 juin 2011 sur ce bien-fonds, à savoir le droit personnel de se porter acquéreur de ce bien à titre onéreux, cela pour une durée de cinq ans (chiffre 3.19 dudit acte).

**3.2.2.** En droit vaudois, dans les transactions où la commune se présente comme personne morale de droit privé, c'est-à-dire quand elle conclut des contrats, passe des baux ou agit en sa qualité de propriétaire du domaine privé, les règles du droit civil fédéral s'appliquent obligatoirement à la commune comme à tout autre sujet de droit (art. 68 al. 2 LC/VD; Exposé des motifs de la LC/VD, Bulletin du Grand Conseil vaudois, BGC, printemps 1955, p. 825). Autrement dit, pour les actes qui ne sont pas des actes administratifs relevant du droit public, comme la conclusion d'un pacte d'emption sur un immeuble de son domaine privé, la commune est représentée conformément aux art. 32 ss CO.

### 3.2.3.

**3.2.3.1.** D'après l'art. 32 al. 1 CO, les droits et obligations dérivant d'un contrat fait au nom d'une autre personne par un représentant autorisé passent au représenté. Il s'ensuit que le représentant n'est pas lié par l'acte accompli. Les effets de la représentation ne naissent que si le représentant a manifesté, expressément ou tacitement (cf. art. 32 al. 2 CO), sa volonté d'agir au nom d'autrui et s'il dispose du pouvoir de représentation, c'est-à-dire s'il est habilité à faire naître des droits et des obligations directement en faveur et à la charge du représenté (**ATF 126 III 59** consid. 1b p. 64 et les arrêts cités).

In casu, le syndic de la commune et la secrétaire municipale, qui ont comparu en personne pour la signature de l'acte notarié du 19 juin 2006, ont manifesté expressis verbis (cf. chiffre 1 dudit acte) leur volonté d'agir au nom de la recourante dans le cadre de la constitution du droit de superficie et de l'octroi du droit d'emption sur la parcelle susmentionnée. Le syndic et la secrétaire municipale avaient donc la volonté de représenter la commune. La première condition de l'art. 32 al. 1 CO (la volonté du représentant d'agir au nom du représenté) est réalisée.

**3.2.3.2.** Pour qu'il y ait représentation directe, il faut encore que le représentant ait été muni de pouvoirs par le représenté (seconde condition de l'art. 32 al. 1 CO).

Afin de savoir si des pouvoirs et quels pouvoirs ont été octroyés au représentant par le représenté, il convient de se baser sur la manifestation de volonté du représenté au représentant (la procuration interne). Lorsque les pouvoirs découlent d'un acte juridique, l'étendue en est déterminée par cet acte même (art. 33 al. 2 CO), qui relève des rapports internes.

Lorsque le représentant agit au nom du représenté sans avoir reçu de pouvoirs, en particulier lorsque l'acte qu'il a passé n'est pas couvert par la procuration, cet acte reste sans effet pour le représenté, à moins que celui-ci ne le ratifie (art. 38 CO).

En cas de dépassement de pouvoirs, l'acte est accompli sans pouvoirs et les règles relatives à la représentation sans pouvoirs trouvent aussi application (cf. CHRISTINE CHAPPUIS, in Commentaire romand, Code des obligations I, 2e éd. 2012, n° 17 ad art. 33 CO).

Selon l'art. 4 al. 1 ch. 6 LC/VD, l'octroi du droit d'emption litigieux à l'intimée ressortissait à la compétence du Conseil communal, et non à celle de la Municipalité.

Or, dans sa séance du 3 juillet 2000, le Conseil communal a autorisé uniquement la Municipalité à constituer les droits de superficie. Il en découle que les pouvoirs conférés par le Conseil communal à la Municipalité, laquelle est présidée par le syndic (art. 73 LC/VD), ne portaient pas sur l'octroi d'un droit d'emption au superficiaire (i.e. l'intimée).

**3.2.3.3.** En l'espèce, le syndic de la commune et sa secrétaire municipale, qui ont comparu devant le notaire au nom de la recourante, ont agi en vertu de l'extrait du procès-verbal de la séance du 3 juillet 2000 du Conseil communal, lequel, comme on vient de le voir, permettait seulement à la Municipalité de constituer des droits de superficie. Ce document étant annexé à l'acte authentique, l'intimée a pu et dû comprendre que la procuration interne délivrée par la recourante ne permettait pas la constitution en sa faveur d'un droit d'emption.

En signant les clauses de l'acte notarié portant constitution d'un droit d'emption (cf. chiffre 3.19), les représentants de la commune ont excédé leurs pouvoirs (internes).

Le pacte d'emption passé le 19 juin 2006 ne déploie en conséquence aucun effet obligatoire pour la représentée (la commune recourante), car les pouvoirs qu'elle avait octroyés à ses représentants ne couvraient pas l'acte conclu en son nom.

La recourante n'a pas ratifié l'acte accompli sans pouvoirs, puisque lorsque l'intimée a manifesté le 22 octobre 2012 sa volonté d'exercer le droit d'emption, la Municipalité de la commune, par pli du 4 juillet 2013, a refusé de lui vendre la parcelle au prix convenu dans l'acte authentique.

Dès l'instant où il n'y pas eu in casu communication de pouvoirs externes (art. 33 al. 3 CO) allant au-delà des pouvoirs internes, la question de la protection du tiers de bonne foi ne se pose pas.

Partant, il y a lieu d'admettre que la constitution du droit d'emption n'est pas valable et que la société intimée doit être entièrement déboutée de son action.

**3.3.** Vu la solution adoptée, le grief de violation de l'art. 58 CPC n'a pas besoin d'être examiné.

## 4.

Il s'ensuit que le recours doit être admis et que l'arrêt attaqué doit être réformé en ce sens que la demande est entièrement rejetée.

L'intimée qui succombe, paiera les frais judiciaires et versera à sa partie adverse une indemnité à titre de dépens (art. 66 al. 1, 68 al. 1 et 2 LTF).

**Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :**

**1.**

Le recours est admis et l'arrêt attaqué est réformé en ce sens que la demande est entièrement rejetée.

**2.**

Les frais judiciaires, arrêtés à 6'000 fr., sont mis à la charge de l'intimée.

**3.**

L'intimée versera à la recourante une indemnité de 7'000 fr. à titre de dépens.

**4.**

Le présent arrêt est communiqué aux parties et au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour d'appel civile.

Lausanne, le 11 janvier 2017

Au nom de la Ire Cour de droit civil  
du Tribunal fédéral suisse

La Présidente : Kiss

Le Greffier : Ramelet