

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2013.196 vom 5. Februar 2014

Ne Jurisprudence Adm, 2014-02-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2013.196

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2013.196 du 5 février 2014

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2013.196 del 5 febbraio 2014

Regeste

Droit d'être entendu : exigences relatives à la motivation d'une décision et à la participation des parties à une inspection locale; L'autorisation de construire ne saurait porter sur des exigences de droit privé. Le fait que certains clients d'un établissement public interpellent les habitants de manière irrespectueuse ou tentent de forcer leur porte relève du droit de police, d'un excès du droit de propriété au sens du Code civil, voire du droit pénal, mais ne peut être réglé dans la procédure de permis de construire. Principes applicables en matière de protection contre le bruit dans les établissements publics : exigences de la norme SIA 181 pour le bruit intérieur et de la directive Cercle bruit, bruit des installations techniques et de la clientèle. Evacuation en façade des odeurs provenant de la cuisine d'un établissement public. Les moyens financiers de la recourante ne permettent pas d'admettre qu'elle se trouve dans l'indigence et qu'elle a droit à l'assistance administrative.

_____ Par arrêt du 29 juillet 2014 (Réf.: [CDP.2014.71-AMTC]), le Tribunal cantonal a admis le recours déposé contre la présente décision pour la violation du droit d'être entendu; arrêt non publié. Par arrêt du 16 septembre 2014 (Réf.: [1C_422/2014]), le Tribunal fédéral a déclaré irrecevable le recours déposé contre l'arrêt du Tribunal cantonal.

Volltext

Arrêt du Tribunal fédéral

Arrêt du 16.09.2014 [1C_422/2014]

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants:

A.

Z. (ci-après : le propriétaire) est propriétaire de l'article [a] du cadastre de A., qui se trouve en zone d'ancienne localité selon le plan d'aménagement communal sanctionné le 16 septembre 1992. Sur cette parcelle se trouve le bâtiment rue C., qui abrite un local commercial au rez-de-chaussée et un appartement au premier étage. Le 30 août 2011, le propriétaire a conclu avec la société au nom collectif E. (ci-après : la société) un contrat de bail pour le local commercial. Le 15 septembre 2011, la société a déposé auprès de la commune de A. une demande de permis de construire pour constructions ou installations de minime importance, portant sur l'aménagement d'un snack dans le local précité.

B.

X., locataire de l'appartement du premier étage (ci-après : la voisine, respectivement la recourante), s'est opposée à ce projet lors de sa mise à l'enquête publique, en invoquant les nuisances qu'elle subirait en raison de l'entrée commune au futur snack-bar et à son

appartement, ainsi que celles liées au bruit et aux odeurs dus à l'exploitation de l'établissement.

C.

Par décision du 12 décembre 2012, le Conseil d'Etat a admis le recours de la voisine contre la décision du 9 mars 2012 du Conseil communal de A. levant son opposition. Il a considéré que le Conseil communal avait violé le droit d'être entendu de la recourante en se référant dans la décision attaquée au préavis de synthèse émis par le service de l'aménagement du territoire (ci-après : SCAT) sur le projet le 15 février 2012, sans lui avoir préalablement donné connaissance de ce préavis et lui avoir permis de s'exprimer à ce sujet. S'agissant des nuisances sonores liées au projet litigieux, le Conseil d'Etat, après avoir rappelé le système de lutte contre les atteintes nuisibles et incommodantes prévu par la loi sur la protection de l'environnement (LPE), du 7 octobre 1983, a retenu que le dossier n'avait pas été suffisamment instruit sur ce point. Il a dès lors renvoyé la cause au Conseil communal pour instruction complémentaire et nouvelle décision, en précisant que l'autorité communale devrait à cet égard se coordonner avec le service de l'énergie et de l'environnement (ci-après : SENE), compétent pour prendre toute décision d'application de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB), du 15 décembre 1986.

Cette décision du Conseil d'Etat n'a pas fait l'objet d'un recours.

D.

Par courrier du 19 décembre 2012, le Conseil communal a sollicité de la part du SENE une visite de l'immeuble de la rue C., "afin d'obtenir un rapport qui évalue les nuisances potentiellement occasionnées par l'installation [d'un snack-bar], ainsi que les possibilités d'y remédier". Selon une note de la responsable du service technique et des constructions de la commune (ci-après : le service communal) figurant au dossier communal, rendez-vous a été pris par la commune avec la recourante et Y., associé de la société et futur exploitant du snack-bar (ci-après : l'exploitant) pour effectuer cette visite, le 22 janvier 2013.

E.

Le 26 mars 2013, la mandataire de l'exploitant a écrit au service communal, en lui transmettant un rapport du 4 mars 2013 sur une étude de bruit d'exploitation pour le projet litigieux, effectuée par le bureau D. Sàrl, à Neuchâtel (ci-après : rapport D.). Elle a précisé que ce rapport avait également été transmis au SENE.

Le rapport D., qui se réfère à la norme SIA 181.2006 "Protection contre le bruit dans le bâtiment", arrive à la conclusion que certaines exigences de cette norme ne sont pas respectées, sur la base de mesures effectuées le 21 février 2013. Le rapport constate ainsi que l'isolation par rapport aux bruits aériens n'est pas suffisante entre la cuisine du futur snack-bar et le séjour de l'appartement de la voisine, situé juste au-dessus. Il ajoute que l'installation d'aspiration de l'établissement provoque des nuisances supérieures à la norme lorsqu'elle est utilisée à puissance maximale. Il préconise dès lors les mesures constructives suivantes :

- Remplacement de la porte d'entrée de l'appartement de la voisine par une porte isolante lourde;

- Comblement des interstices entre le mur et le plafond de la cuisine du snack-bar, au niveau de la cage d'escaliers.

Il ajoute que l'utilisation normale de l'installation d'aspiration du snack-bar ne doit pas dépasser 30% de la puissance maximale de cet appareil et qu'avec l'ensemble de ces mesures, l'isolement aux bruits aériens sera augmenté de 5 à 10 dB. Il précise que des mesures constructives plus lourdes seraient disproportionnées, compte tenu de l'âge du bâtiment et de son type de construction. Il relève enfin que l'exploitation de l'établissement n'engendrera pas de nuisance particulièrement gênante pour le voisinage, mais que les clients devront faire preuve d'égards envers les occupants du bâtiment, conformément à la norme SIA précitée (cf. rapport D., ch. 4 p. 9).

F.

Le 5 avril 2013, le SENE a fait parvenir au service communal une décision se référant au rapport D. et ordonnant diverses mesures de protection contre le bruit, à savoir :

- Des mesures constructives, à valider par un spécialiste en acoustique et à mettre en œuvre avant l'exploitation du snack-bar, pour isoler la porte d'entrée de l'appartement de la recourante et les "raccords entre le mur et le plafond de la cuisine au niveau de la cage d'escalier";

- L'installation de la hotte d'aspiration de manière à ce que celle-ci fonctionne au maximum à 30% de sa puissance;

- L'interdiction de toute installation de sonorisation et d'amplification du son dans le snack-bar;

- L'obligation pour le titulaire de la patente d'exploitation de cet établissement d'éviter des nuisances sonores dues aux allées et venues de sa clientèle et à d'éventuels attroupements devant le snack-bar.

G.

Dans sa communication du 5 avril 2013, le SENE a demandé au service communal de "dater [la décision qu'il avait préparée], pour l'envoi". Le Conseil communal a rendu une nouvelle décision levant l'opposition de la voisine, le 6 juin 2013. Cette décision relève que la décision du SENE a été datée du 25 avril 2013 par la commune et transmise le même jour au mandataire de la voisine, avec le rapport D. et une copie du préavis de synthèse du SCAT du 15 février 2012, de manière à ce que l'intéressée puisse exercer son droit d'être entendue. Le mandataire de la voisine a adressé des observations à la commune le 27 mai 2013.

Dans ces observations, la voisine estime que le rapport D., manquant d'objectivité puisque commandé et payé par l'exploitant, part d'un postulat irréalisable, car la limite de fonctionnement de la hotte d'aspiration au 30% de sa puissance est laissée au bon vouloir du tenancier de l'établissement. Elle ajoute que ce rapport est défavorable au projet litigieux, puisqu'il part du principe que des mesures permettant de résoudre définitivement le problème de la transmission du bruit dans la maison seraient disproportionnées au vu des caractéristiques du bâtiment et la contraint dès lors à subir les inconvénients qui en découlent, bien qu'elle ait occupé la maison avant l'exploitant. Par ailleurs, elle reproche à la décision du SENE de reporter à un moment ultérieur la prise en compte des nuisances provoquées par les conversations des clients du snack-bar à l'intérieur de celui-ci et dans le corridor d'entrée commun. A son avis, l'autorité administrative devrait procéder à un contrôle de ces nuisances en situation réelle avant de se prononcer; une vision locale, qu'elle a toujours réclamée, devrait être effectuée pour démontrer qu'elle-même et sa fille ne

peuvent "cohabiter" avec les clients de l'établissement litigieux, susceptibles d'avoir envers elles des attitudes désobligeantes. Enfin, elle s'inquiète des mesures à ordonner en matière de protection contre le feu.

La mandataire de l'exploitant a fait parvenir à la commune une réponse sur ces observations, le 31 mai 2013.

Dans sa décision du 6 juin 2013, le Conseil communal a rappelé les faits principaux du dossier et s'est référé au préavis de synthèse du SCAT et aux mesures ordonnées dans la décision du 25 avril 2013 du SENE. Il a refusé la demande de vision locale de la voisine, en relevant qu'il ne voyait pas quels éléments nouveaux une telle séance pourrait révéler, dès lors que les personnes appelées à se prononcer sur le dossier s'étaient déjà rendues sur les lieux.

H.

La voisine a recouru contre la décision du Conseil communal par mémoire du 29 juillet 2013. Elle reproche au Conseil communal d'avoir rendu une décision sommairement motivée, ne se prononçant pas sur les arguments contenus dans ses observations du 27 mai 2013, n'évoquant pas les normes à respecter en matière de police du feu et ne donnant pas suite à sa demande de vision locale. Elle estime dès lors que son droit d'être entendu a été violé et que ce manque ne saurait être réparé dans le cadre de la procédure de recours, car l'autorité de céans n'a pas le pouvoir de revoir librement toutes les questions que le Conseil communal aurait dû examiner. En outre, elle reprend les arguments formulés dans ses observations du 27 mai 2013, en relevant qu'il "reste à déterminer si un snack-bar, même s'il remplit les conditions prévues par la loi en matière de sécurité du feu, et même s'il obtient le préavis favorable de l'office des patentes, peut être exploité dans le contexte exact de la rue C., alors que l'étage immédiatement supérieur au local est habité par une famille". A cet égard, elle souligne que pour des motifs de sécurité, il lui est impossible de partager son petit couloir d'entrée, d'une surface inférieure à 2 m², avec les clients du snack-bar, qui pourraient avoir abusé de boissons alcoolisées ou se montrer irrespectueux envers elle et sa fille juste majeure. Elle insiste sur le fait qu'elle habite un bâtiment ancien dont l'isolation est mauvaise, de sorte que les échanges verbaux qui ont lieu dans le local destiné au snack-bar sont déjà perceptibles aujourd'hui et deviendraient difficilement supportables avec un établissement ouvert tard le soir. Toujours en raison de la mauvaise isolation du bâtiment, elle craint les émanations qui se propageront dans le bâtiment si de l'huile à frire est utilisée dans le snack-bar ou si un four à pizza y fonctionne. Elle demande une nouvelle fois à ce que soit organisée une vision locale réunissant des représentants de toutes les autorités cantonales et communales concernées. Implicitement, elle conclut à l'annulation de la décision attaquée.

Par courrier du 30 août 2013, complété les 26 septembre et 21 octobre 2013, la recourante a demandé à bénéficier de l'assistance administrative.

I.

Le SENE a formulé des observations sur le recours le 13 septembre 2013, en donnant diverses explications sur les mesures ordonnées dans sa décision du 25 avril 2013 et sur la visite des lieux effectuée le 22 janvier 2013. Ces éléments seront repris ci-après dans la mesure nécessaire.

L'exploitant a annoncé par lettre du 24 septembre 2013 qu'il n'avait pas d'observations à formuler sur le recours, en se référant aux arguments qu'il avait déjà émis dans ses précédents mémoires.

J.

Par décision du 30 septembre 2013, le Conseil d'Etat a rejeté la requête de retrait de l'effet suspensif du recours présentée par l'exploitant le 30 août 2013. Cette décision n'a pas fait l'objet d'un recours.

K.

Par mémoire du 16 octobre 2013, le Conseil communal a conclu au rejet du recours. Il a exposé qu'une vision locale, organisée d'un commun accord entre la commune, les représentants du SENE, l'exploitant et la recourante, avait eu lieu le 22 janvier 2013 mais que la recourante ne s'y était pas présentée. Il a ajouté que suite à cette séance, le bureau D. avait effectué des mesures dans l'appartement de la recourante, en présence du mandataire de cette dernière. Les autres éléments contenus dans ses observations seront repris ci-après dans la mesure nécessaire.

Dans un courrier du 31 octobre 2013, le mandataire de la recourante a allégué que ni lui-même, ni sa cliente, n'avaient été convoqués à une vision locale le 22 janvier 2013 et que cette séance n'avait jamais eu lieu. L'exploitant, dans un courrier du 26 novembre 2013, ainsi que le Conseil communal, par lettre du 28 novembre 2013, ont répliqué qu'une vision locale avait eu lieu le 22 janvier 2013 en présence de l'exploitant et représentants de la commune et du SENE, que la voisine ne s'y était pas rendue alors qu'elle était dûment convoquée et qu'elle n'avait pas répondu lorsque la représentante de la commune avait sonné à sa porte ce jour-là. Ils ont ajouté que des mesures de bruit avaient bien été effectuées dans l'appartement de la voisine le 21 février 2013 par le bureau D., en présence de cette dernière, de son mandataire et d'un représentant du SENE. Dans une lettre du 8 janvier 2014, la recourante a répété que ni elle-même ni son mandataire n'avaient reçu une quelconque convocation pour une vision locale qui se serait déroulée le 22 janvier 2013. En ce qui concerne les mesures effectuées par le bureau D. le 21 février 2013, elle précise que son mandataire était présent à sa demande suite à une convocation de la commune, qu'il n'a échangé à cette occasion aucun propos avec l'exploitant ou le représentant du SENE et qu'elle-même n'était pas sur les lieux.

Considérant en droit:

1.

Compte tenu de la suspension des délais légaux du 15 juillet au 15 août inclus, le recours, déposé dans les formes et délai légaux, doit être déclaré recevable (art. 145 du Code de procédure civile (CPC) du 19 décembre 2008; art. 20 et 34s de la loi sur la procédure administrative (LPJA), du 27 juin 1979).

2.

2.1.

Lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions de plusieurs autorités, une coordination suffisante est assurée par le service de l'aménagement du territoire (art. 30 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996; art. 2 et 65 du règlement d'exécution de la dite loi (RELConstr.), du 16

octobre 1996). Les décisions autres que le permis de construire et nécessaires pour autoriser un projet de construction sont nommées "autorisations spéciales" ou "décisions spéciales" (art. 65ss RELConstr.).

Si des oppositions sont déposées contre un projet qui doit faire l'objet d'une décision spéciale et concernent des points à traiter dans cette décision, c'est l'autorité compétente pour rendre cette décision qui se prononce, dans celle-ci, sur les oppositions (art. 67 RELConstr.). Les décisions des communes et des autorités compétentes chargées de rendre les décisions spéciales sont ensuite susceptibles d'un recours au Conseil d'Etat, puis au Tribunal cantonal (art. 52, al. 1 LConstr.).

Selon l'article 70 RELConstr., le Conseil communal se prononce sur les oppositions qui relèvent de sa compétence ou statue sur la requête de permis de construire, une fois les décisions spéciales entrées en force. Toutefois, selon l'article 25a, alinéa 2, lettre d, de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, qui consacre le principe de la coordination, les décisions relatives à un projet de construction doivent en règle générale être notifiées de manière commune ou simultanée. En vertu de cette disposition, malgré le texte de l'article 70 RELConstr., le permis de construire et les décisions spéciales qui l'accompagnent doivent être notifiés en même temps aux parties concernées (ATF 1A.172/1998 et 1P.414/1998 du 22 décembre 1998, consid. 7d). Cette solution s'impose d'autant plus qu'en cas d'éventuel recours au Tribunal fédéral, les décisions spéciales sont des décisions incidentes, qui ne peuvent pas être contestées seules auprès de cette autorité mais seulement en même temps que la décision statuant sur la demande de permis de construire (ATF 1C_404/2012 du 22 novembre 2013, consid. 2).

Par ailleurs, le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'article 29, alinéa 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.), comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents du dossier avant qu'une décision touchant sa situation juridique ne soit prise (ATF 135 I 279, consid. 2.3 p. 282 ■ JT 2010 I 258).

2.2.

En l'occurrence, le SENE a rendu une décision spéciale en matière de protection contre le bruit et l'a transmise à la commune pour notification aux parties. Selon la décision attaquée, celle-ci a daté cette décision du 25 avril 2013 et l'a transmise à la voisine avant que le Conseil communal statue sur l'opposition de cette dernière, pour qu'elle puisse exercer son droit d'être entendue.

Si l'on s'en tient aux principes de coordination rappelés ci-dessus, la décision du SENE aurait dû être notifiée à la voisine en même temps que la décision du 6 juin 2013 du Conseil communal levant son opposition au projet, et non préalablement. En effet, le droit d'être entendu implique le droit de s'exprimer sur les éléments réunis par l'autorité en vue de la décision à prendre, par exemple lors d'une vision locale, et non sur la décision elle-même.

La question de savoir si la transmission préalable de la décision du SENE a contribué au respect du droit d'être entendu de la recourante sera examinée ci-après. A ce stade, il convient de retenir que la commune a commis une erreur en ce qui concerne le moment de la notification de la décision du SENE, mais que ce vice de forme ne doit pas porter préjudice à la recourante dans la défense de ses droits (Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, Neuchâtel 1995, p. 35). En effet, ce n'est qu'au moment où la décision du Conseil communal levant son opposition lui a été notifiée que celle-ci a pu se faire une idée

complète du sort réservé à la procédure d'opposition. La décision du SENE ne se prononce pas sur son opposition (alors qu'elle aurait dû le faire selon l'article 67 RELConstr.); c'est la décision communale qui lève l'opposition, en se référant à la décision du SENE. Par conséquent, comme la voisine invoque dans son recours des éléments traités dans la décision du SENE, il convient d'admettre qu'elle conteste aussi bien cette dernière que la décision du Conseil communal et que ses arguments en matière de bruit n'interviennent pas tardivement, compte tenu de l'erreur de notification intervenue dans le cadre de la procédure communale. Cette solution correspond à la jurisprudence du Tribunal cantonal, qui a eu l'occasion de préciser que les administrés ne devaient pas pâtir d'une violation du principe de la coordination prévu par le droit fédéral (ATA du 25 novembre 2004 TA.2004.2; ATA du 2 juin 2009 TA.2008.409)

3.

3.1.

Le droit d'être entendu implique aussi l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision. Selon la jurisprudence, la motivation d'une décision est suffisante lorsque l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. L'autorité ne doit toutefois pas se prononcer sur tous les moyens des parties; elle peut se limiter aux questions décisives (ATF 130 II 530, consid. 4.3 p. 540; ATF 1C_192/2011 du 8 novembre 2011, consid. 2.1; arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 7 avril 2011 CDP.2009.121, consid. 3a). En outre, la motivation ne doit pas nécessairement se trouver dans la décision elle-même; elle peut notamment découler d'une correspondance séparée (Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 267 et référence citée).

3.2.

En l'espèce, la recourante reproche au Conseil communal de ne pas s'être prononcé sur les arguments contenus dans ses observations du 27 mai 2013, qui avaient trait à la propagation du bruit provenant de l'établissement litigieux. Ces questions sont traitées par la décision du 25 avril 2013 du SENE, dont la recourante a eu connaissance préalablement et qu'elle a été en mesure de contester auprès de l'autorité de céans.

La recourante estime également que la décision du Conseil communal n'est pas motivée en ce qui concerne les exigences relatives à la protection contre le feu. Toutefois, dans le cadre de l'instruction de la demande de permis de construire, le bureau de la prévention de l'Etablissement cantonal d'assurance et de prévention a été consulté sur le projet de snack-bar, conformément à l'article 31 LConstr. Son préavis, intégralement repris dans le préavis de synthèse du SCAT du 15 février 2012, occupe plus de trois pages et formule des exigences nombreuses et précises pour assurer un aménagement du snack-bar et de ses installations assurant la protection contre le feu. La commune a transmis le préavis du SCAT à la recourante pour observations avant de rendre la décision attaquée et se réfère audit préavis dans cette dernière. La voisine était donc parfaitement en mesure de mettre en cause les exigences relatives à la police du feu dans son recours, ce qu'elle n'a pas fait.

4.

4.1.

Le droit d'être entendu comprend encore le droit pour l'intéressé de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 135 II 286, consid. 5.1 p. 293; ATF 1C_660/2012 du 16 octobre 2013, consid. 2.1). Les parties ont en particulier le droit d'assister à une inspection locale, à laquelle elles doivent être invitées par une convocation, assez tôt pour avoir la possibilité de s'y faire dûment représenter si elles ne peuvent pas y assister elles-mêmes. Elles ont en outre le droit de s'expliquer sur le résultat d'une telle séance, ce qui implique en principe la tenue d'un procès-verbal où sont consignées les observations faites à cette occasion (ATF 121 V 150, consid. 4; RJN 1988, p. 167, consid. 2a p. 170; Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 222/223 et références citées).

4.2.

Suite à la décision du 12 décembre 2012 du Conseil d'Etat, une visite des lieux était nécessaire pour procéder à une évaluation du bruit lié au projet litigieux. Des mesures ont été effectuées à ce titre par le bureau D. le 21 février 2013 (cf. rapport D., ch. 1.7 p. 4) et la recourante ne nie pas que son mandataire se trouvait sur les lieux à cette occasion, suite à une convocation de la commune. A supposer que le mandataire, comme allégué dans la procédure de recours, n'ait échangé à ce moment-là aucun propos avec l'exploitant et le représentait du SENE, cela ne change rien au fait que la recourante a été en mesure de participer à cette visite en s'y faisant représenter et que le mandataire aurait pu, s'il le jugeait utile, adresser des questions aux autres personnes présentes. Les constatations faites lors de cette visite font l'objet du rapport D. et de la décision du SENE du 25 avril 2013, qui s'y réfère. Ces documents ont été transmis à la recourante, qui a formulé des observations le 27 mai 2013. Son droit d'être entendu a dès lors été respecté.

4.3.

La situation est moins claire en ce qui concerne la première vision locale, du 22 janvier 2013, la recourante affirmant que cette séance n'a jamais eu lieu et qu'en tous les cas, ni elle-même ni son mandataire n'y ont été convoqués. Il est difficile d'admettre, comme le voudrait la recourante, que cette visite constitue une pure invention, dans la mesure où l'exploitant mais aussi l'autorité communale et le SENE affirment avoir participé à une vision locale le 22 janvier 2013. Ces parties précisent en outre qu'en raison de l'absence de la recourante, il n'a pas été possible d'accéder à son appartement, contrairement à ce qui était prévu. Par ailleurs, le dossier communal contient une note relative à l'organisation d'une réunion ce jour-là, établie par la responsable du service communal et mentionnant sous forme manuscrite que l'exploitant et la recourante ont été contactés et ont donné leur accord pour cette visite. La note manuscrite indique les numéros de téléphone personnels de l'exploitant et de la recourante. Tout laisse donc penser que cette dernière a été avertie directement de la vision locale et pouvait, si elle le souhaitait, y convier son mandataire ou se faire représenter par lui. La note du dossier communal n'est par contre pas datée, de sorte que l'on ignore si la recourante a été invitée à participer suffisamment à l'avance pour pouvoir s'organiser. Par ailleurs, le dossier ne contient aucune trace d'un quelconque procès-verbal de la séance du 22 janvier 2013. Si l'on ne peut que regretter ce manque de rigueur dans la conduite de la procédure, force est de constater que l'absence de la recourante lors de cette vision locale, qui pourrait résulter d'une volonté de sa part, ne l'a pas entravée dans la défense de ses droits. En effet, c'est lors de la visite du bureau D. que les constatations déterminantes en matière de protection contre le bruit ont eu lieu. Ce sont ces

éléments qui ont été pris en compte dans le rapport D. et la décision du SENE, sur lesquels la recourante a eu l'occasion de s'exprimer. Son droit d'être entendu a dès lors été respecté à cet égard également.

5.

5.1.

D'après un principe applicable dans la procédure administrative en général, lorsqu'une autorité de recours statue par une décision de renvoi, l'autorité à laquelle la cause est renvoyée, de même que celle qui a rendu la décision sur recours, sont tenues de se conformer aux instructions du jugement de renvoi. Les considérants de l'autorité de recours ont un caractère obligatoire pour l'instance inférieure autant que le dispositif, lorsque celui-ci y renvoie. L'autorité inférieure est donc liée par ce qui a déjà été définitivement tranché par l'autorité de recours, laquelle ne saurait, de son côté, revenir sur sa décision à l'occasion d'un recours subséquent (arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 4 octobre 2013 CDP.2012.384, consid. 2a et références citées).

5.2.

La recourante prétend qu'il reste à déterminer si un snack-bar peut être exploité à la rue C., alors que l'étage immédiatement supérieur au local est habité par une famille. Cet argument était déjà invoqué dans sa première opposition, du 21 décembre 2011, ainsi que dans son premier recours, du 2 mai 2012.

Or, le Conseil d'Etat a déjà admis dans sa décision du 12 décembre 2012 que la création de l'établissement litigieux, dans son principe, était conforme à l'affectation actuelle de la zone d'ancienne localité de B.. La conformité du projet litigieux à l'affectation de la zone a donc été définitivement tranchée dans le cadre du premier recours et ne saurait être remise en question par la recourante ou par le Conseil d'Etat au stade actuel de la procédure.

6.

6.1.

Selon l'article 61 RELConstr., le permis de construire est octroyé lorsque le projet est conforme aux dispositions de la législation sur l'aménagement du territoire et sur les constructions, ainsi qu'aux prescriptions des autres lois applicables dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire. Ces autres prescriptions sont principalement la loi sur la protection de l'environnement et ses ordonnances d'exécution, la législation sur la protection des eaux, sur l'énergie, sur la sécurité routière et sur la protection de la nature, du paysage et des monuments, ainsi que la législation cantonale sur la police du feu. Par contre, l'autorisation de construire ne saurait porter sur des exigences de droit privé (Guide sur la procédure neuchâteloise de délivrance du permis de construire publié par le Département de la gestion du territoire et l'ASPA, Berne 1996, p., 38; Ruch, in Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Genève ■ Zurich ■ Bâle 2010, N. 12 et 13 ad art. 22).

6.2.

Dans ses observations du 27 mai 2013 et dans le présent recours, la voisine s'inquiète des difficultés que pourrait impliquer l'entrée commune et exigüe au snack-bar et à son appartement du point de vue de la sécurité. Elle craint que certains clients, sous l'effet de l'alcool, s'adressent à elle ou à sa fille de manière irrespectueuse ou même tentent de se

rendre aux toilettes en forçant la porte de son appartement.

Dans la décision attaquée, le Conseil communal a exigé de l'exploitant qu'il évite les attroupements de clients devant le snack et dans la cage d'escaliers. C'est à juste titre qu'il n'est pas allé plus loin s'agissant des questions invoquées par la recourante en lien avec le comportement des clients de l'établissement litigieux, qui relèvent strictement de la sécurité. En effet, celles-ci ne font pas partie des atteintes visées par la loi sur la protection de l'environnement (LPE), du 7 octobre 1983, qui sont les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations, les rayons, les pollutions des eaux, les atteintes portées au sol, ainsi que les modifications du patrimoine génétique d'organismes ou de la diversité biologique (art. 7, al. 1 LPE). Les problèmes ayant trait à d'éventuelles attitudes irrespectueuses des clients relèvent quant à eux de la législation sur les établissements publics et des dispositions de police, voire du droit pénal. Ils pourraient aussi constituer un excès du droit de propriété au sens des articles 679 et 684 du Code civil suisse, à régler dans le cadre d'une action civile. Par ailleurs, comme l'a souligné le Conseil communal dans ses observations sur le recours, la voisine peut mettre en place facilement certaines mesures de sécurité, telles que la fermeture à clé de son appartement et la mention bien visible de son nom à côté de sa porte. Enfin, l'exploitant a allégué dans sa requête de retrait de l'effet suspensif que c'était une patente sans alcool qui avait été sollicitée pour l'établissement de la rue C.. Le service de la consommation et des affaires vétérinaires a confirmé au service juridique de l'Etat, chargé de l'instruction du recours (ci-après : service juridique), qu'une demande pour une patente D (patente de bar permettant de servir de la petite restauration et des boissons à consommer sur place, selon l'article 17 de la loi sur les établissements publics (LEP), du 1er février 1993), datée du 7 septembre 2011, avait bien été déposée. Bien que la patente n'ait pas encore été octroyée et que la demande soit ancienne, l'intention manifestée dans celle-ci de ne pas servir d'alcool dans le futur snack-bar est un élément qui pourra contribuer à éviter des comportements inadéquats des clients.

7.

7.1.

En ce qui concerne la protection contre le bruit, la recourante reproche aux autorités inférieures de laisser à l'exploitant le soin de limiter le fonctionnement de la hotte d'aspiration du snack-bar au 30% de sa puissance maximale; de contraindre la recourante à subir les nuisances liées à la propagation du bruit dans la maison, sous prétexte que des mesures résolvant définitivement ce problème seraient disproportionnées; et de ne pas avoir évalué en situation réelle, avant de rendre une décision positive au projet, les nuisances dues aux conversations des clients dans le snack-bar et le corridor d'entrée, induisant selon elle un bruit de l'ordre de 20 à 50 dB pour une conversation normale et de 50 à 65 dB pour une conversation animée;

7.2.

Les principes applicables à la protection contre le bruit ont été énoncés dans la décision du 12 décembre 2012 du Conseil d'Etat (consid. 5.2 et 5.4).

Il convient de rappeler que les émissions de bruit provenant du snack-bar, installation nouvelle, doivent respecter les exigences des articles 11 et 25 LPE. Des mesures préventives doivent ainsi être ordonnées, dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation, pour autant que cela soit économiquement

supportable (art. 11, al. 2 LPE). Au surplus, conformément à l'article 25, alinéa 1 LPE, il faut que ces émissions ne dépassent pas les valeurs de planification dans le voisinage. Comme le Conseil fédéral n'a pas défini, pour les établissements publics, de valeurs limites d'exposition (valeurs de planification, valeurs limites d'immissions), l'autorité compétente pour autoriser l'installation doit évaluer elle-même les immissions de bruit en fonction des critères légaux relatifs à ces valeurs limites (art. 40, al. 3 OPB). En vertu de l'article 23 LPE, les valeurs de planification sont des valeurs inférieures aux valeurs limites d'immissions. Dès lors, les habitants du voisinage d'une nouvelle installation peuvent en principe exiger une limitation des émissions de bruit plus sévère que si la loi prévoyait uniquement le respect des valeurs limites d'immissions, seuil en deçà duquel la population n'est pas censée être gênée de manière sensible dans son bien-être (art. 15 LPE) (ATF 130 II 32, consid. 2.2 p. 35).

7.3.

Un établissement public est une installation dont les bruits peuvent être très divers (production de musique, bruit de la clientèle y compris ses allées et venues, travaux de nettoyage et d'entretien, installations techniques y compris les cuisines). Cette variété constitue l'une des difficultés dont l'autorité doit tenir compte dans son évaluation. Certains bruits extérieurs, comme celui des installations de ventilation ou de climatisation, relèvent de l'annexe 6 OPB relative aux valeurs limites d'exposition au bruit de l'industrie et des arts et métiers (ch. 1, al. 1, litt. e de ladite annexe). Dans la plupart des autres cas, l'autorité ne dispose pas de norme de référence, d'où la nécessité de disposer d'une méthode ou d'un "guide" pour effectuer une évaluation. Tel est précisément le rôle de la directive du 10 mars 1999 du groupement des responsables cantonaux de la protection contre le bruit (ci-après : directive du Cercle bruit, consultable sur le site Internet http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/environnement/bruit/fichiers_pdf/directive_etablissements_publics_032007.pdf), dont l'objectif est de constituer une "aide à la décision" et d'uniformiser les pratiques cantonales. En tant que directive, ce texte ne lie pas les autorités comme le ferait une réglementation d'exécution. Cependant, l'autorité judiciaire la prendra en considération si elle concerne des questions techniques et que les principes posés n'excèdent pas le pouvoir d'appréciation accordé par la loi, en particulier par l'article 15 LPE (Anne-Christine Favre, *Le bruit des établissements publics*, in RDAF 2000 I 2ss, p. 7 et 14/15). C'est ainsi que le Tribunal administratif vaudois a considéré la directive du Cercle bruit comme déterminante pour l'évaluation du bruit des établissements publics (arrêt du Tribunal administratif vaudois du 3 janvier 2000 AC.1998.0213). S'agissant de l'évaluation du bruit intérieur, les autorités d'exécution doivent non seulement évaluer le seuil des immissions excessives, mais également déterminer le lieu de mesure des atteintes, puisque l'article 39, alinéa 1 OPB (lieu de la détermination du bruit extérieur) n'est pas transposable. La seule norme à laquelle il puisse être fait référence à cet égard est la norme SIA 181 sur l'isolation intérieure des bâtiments, dont s'inspire la directive du Cercle bruit (cf. ladite directive, ch. 4 p. 3; Favre, op. cit., p. 11). La norme SIA 181 s'applique notamment aux changements d'affectation de locaux. Elle définit des exigences minimales, qui assurent une protection nécessaire contre le bruit afin d'éviter les nuisances importantes. Des exigences accrues et particulières sont fixées pour les bâtiments tels que les maisons mitoyennes ou en ordre contigu, ainsi que pour les locaux et bruits spécifiques commandant une protection particulière (norme SIA 181, édition 2006, ch. 0.1.1, 2.2.1 à 2.2.3).

7.4.

En ce qui concerne la limitation des émissions, l'article 12, alinéa 1, lettres a, b et c LPE prévoit qu'elle peut avoir lieu notamment par l'application des valeurs limites d'émissions, des prescriptions en matière de construction ou d'équipement et des prescriptions en matière de trafic ou d'exploitation. Lorsque, comme pour les établissements publics, ces limitations ne figurent pas dans des ordonnances, des mesures fondées directement sur la LPE doivent être ordonnées de cas en cas (art. 12, al. 2 LPE). L'autorité d'exécution dispose donc d'un large pouvoir d'appréciation pour le choix des mesures de limitation des atteintes. Elle pourra également se référer à la directive du Cercle bruit pour le choix de ces mesures (Favre, op. cit., p. 14/15).

8.

8.1.

Pour évaluer le bruit intérieur lié au fonctionnement de la hotte d'aspiration d'ores et déjà installée dans la cuisine du futur snack-bar, le bureau D. s'est référé aux exigences de la norme SIA 181 pour le bruit des équipements techniques et des installations fixes d'un bâtiment. A l'égard d'un local utilisé pour l'habitat, soit d'un local de sensibilité moyenne comme le séjour salle-à-manger de l'appartement de la recourante, la norme exige que la valeur globale du bruit d'un équipement technique ne dépasse pas 28 dB(A) pour des bruits continus, qui s'opposent aux bruits de courte durée (norme SIA 181, ch. 2.3 et 3.2.3.3). Le bureau D. a mesuré le bruit causé par le fonctionnement de la hotte d'aspiration en plusieurs endroits du séjour salle-à-manger occupé par la recourante, au niveau du mur ou de la dalle et toutes portes et fenêtres fermées (cf. rapport D., ch. 1.7, p. 4) : avec un fonctionnement au maximum de la puissance de l'appareil, la valeur précitée est dépassée, tant dans la pièce que dans la cage d'escaliers. Avec un fonctionnement limité à 30% de la puissance de l'appareil et correspondant au fonctionnement habituel de celui-ci, cette valeur est respectée, sauf dans la cage d'escaliers où elle atteint 36 dB(a) et à proximité immédiate de celle-ci où 29 dB(A) ont été mesurés (cf. rapport D., ch. 1.5.1, p. 4 et ch. 2.3, p. 6).

8.2.

En réponse à ce constat, le bureau D. a proposé une limitation à 30% de la puissance de la hotte d'aspiration (cf. rapport D., ch. 3.2, p. 8). Cette exigence a été reprise au chiffre 2 du dispositif de la décision du 25 avril 2013 du SENE, qui prévoit que la hotte d'aspiration "devra être installée de manière à fonctionner au maximum à 30% de sa puissance". Comme le relève le Conseil communal dans ses observations, cette formulation implique qu'il ne s'agit pas de laisser au bon vouloir de l'exploitant le réglage du fonctionnement de l'installation, mais de régler celle-ci préalablement, de manière à ce que les 30% ne puissent pas être dépassés. Le SENE indique d'ailleurs dans ses observations sur le recours qu'une telle limitation est techniquement possible. C'est donc ainsi qu'il faut comprendre l'exigence formulée dans la décision du SENE, qui permettra de respecter les exigences minimales de la norme SIA 181. A cela s'ajoutent que des mesures constructives sont ordonnées dans la décision du SENE en ce qui concerne la porte d'entrée à l'appartement de la recourante et les "raccords" entre le mur et le plafond de la cuisine du snack-bar au niveau de la cage d'escaliers. Ces mesures, sur lesquelles on reviendra ci-après, contribueront à diminuer encore davantage les nuisances dues au bruit intérieur de la hotte d'aspiration. Enfin, il convient de relever que l'effet du bruit de la hotte d'aspiration dans l'appartement de la recourante doit être relativisé, si la situation est identique à celle qui prévalait lorsque D. a effectué ses mesures : à cette occasion, le bruit de fond du réfrigérateur situé dans la pièce

objet des mesures était proche, voire supérieur à celui de la hotte d'aspiration (cf. rapport D., ch. 2.3, p. 7).

9.1.

Dans sa jurisprudence relative aux nuisances des établissements publics, le Tribunal fédéral a ainsi considéré, sous l'angle de l'article 25, alinéa 1 LPE, que les bruits de comportement des clients ne devaient en principe pas provoquer davantage que des dérangements minimes, en particulier durant la nuit. Il faut toutefois tenir compte, dans cette appréciation fondée sur les critères des valeurs de planification, du genre de bruit, du moment où il se produit, de la fréquence à laquelle il se répète, du niveau de bruit ambiant existant ainsi que du degré de sensibilité au bruit de la zone considérée (ATF 130 II 32, consid. 2.2 p. 36; ATF 123 II 325 consid. 4d bb p. 335 ■ JT 1998 I 468).

S'il est possible de mesurer au moyen d'un sonomètre le niveau du bruit de la musique ou de voix humaines, une telle démarche ne permet pas d'apprécier la gêne liée au caractère informatif de ces bruits, qui constitue souvent un facteur ressenti comme très dérangent (Favre, op. cit., p. 8). Par ailleurs, les valeurs limites d'exposition des annexes de l'OPB ne sont pas conçues pour permettre d'évaluer les bruits caractéristiques provenant d'établissements publics (ATF 123 II 325, consid. 4d p. 332 ■ JT 1998 I 465). L'article 40, alinéa 3 OPB exige une évaluation des immissions, ce par quoi il faut entendre un examen concret et complet de la situation au vu des critères cités plus haut. Cela ne signifie nullement que l'autorité doive nécessairement évaluer en décibels le niveau d'immissions d'une installation (Favre, op. cit., p. 9). Par conséquent, contrairement à ce qu'affirme la recourante, l'autorité inférieure n'avait pas à se baser sur des mesures de bruit "en situation réelle" pour évaluer les nuisances dues à la clientèle.

9.2.

En l'occurrence, le bureau D. a commencé par évaluer l'efficacité de l'isolation du bâtiment concerné au bruit intérieur. Toujours en application de la norme SIA 181, il s'est référé à la valeur de 57 dB prescrite par cette norme pour les locaux de sensibilité moyenne au bruit exposés à un degré de nuisance qualifié de fort, par exemple au bruit d'un restaurant sans sonorisation. Cette valeur définit l'efficacité de l'isolation entre des unités d'utilisation voisines dans un bâtiment (norme SIA 181, ch. 3.2.1.1 et 3.2.1.2). Le bureau D. a effectué des mesures en plusieurs endroits du séjour salle-à-manger de l'appartement de la recourante pour évaluer le niveau d'isolation du plancher et de la porte d'entrée de l'appartement (cf. rapport D., annexe A1). Il en ressort que l'isolation acoustique, de 41 dB, est inférieure aux exigences de la norme SIA 181 (cf. rapport D., ch. 2.2). Pour pallier à cette insuffisance, le bureau D. a préconisé des mesures constructives, à savoir le remplacement de la porte d'entrée de l'appartement du 1er étage par une porte isolante lourde, avec la mise en place d'un seuil et de joints, ainsi que le comblement des interstices entre le mur et le plafond de la cuisine du snack-bar, au niveau de la cage d'escaliers. Ces mesures entraîneront un gain d'isolation estimé entre 5 et 10 dB (cf. rapport D., ch. 3.1 et 4). Dans sa décision du 25 avril 2013, le SENE s'est référé aux constatations de l'étude D. et a ordonné que "des mesures constructives validées par un spécialiste en acoustique [soient] mises en œuvre avant l'exploitation du projet". Sa décision ne reprend pas les mesures d'isolation détaillées proposées par le bureau D., mais énonce les éléments du bâtiment sur lesquels les mesures constructives doivent porter (porte d'entrée de l'appartement de la recourante et "raccords" entre le mur et le plafond de la cuisine au niveau de la cage

d'escaliers). Il appartiendra dès lors à l'exploitant de pourvoir à l'isolation de ces éléments avant l'ouverture du snack-bar. Il s'agira là d'une première mesure apte à diminuer les possibles atteintes dues au bruit de la clientèle.

9.3.

Par ailleurs, le snack-bar aura pour activité la confection de pizzas et de kebabs, à l'emporter en journée, ainsi que pour l'établissement voisin E. en soirée. Une salle-à-manger en demi sous-sol, pourvue d'une télévision, pourra accueillir une dizaine de clients environ (cf. étude D., ch. 1.4). L'établissement litigieux est donc petit et les possibles nuisances dues au comportement de sa clientèle ne sauraient être comparées à celles que pourrait causer un bar ou un pub accueillant plusieurs dizaines de personnes, par exemple. En outre, il ressort de l'étude D. et plus précisément des considérants de la décision du SENE que l'exploitant entend exploiter le snack-bar de 11h à 22h du dimanche au jeudi et de 11h à 23h le vendredi et le samedi. Cette limitation des horaires d'exploitation préserve la période de repos nocturne et constitue une mesure de prévention adéquate (Favre, op. cit., p. 9).

En outre, le préavis de synthèse du SCAT, auquel renvoie la décision du Conseil communal, demande que toute diffusion de musique dans le snack-bar se limite à une musique de fond d'un niveau sonore moyen horaire Leq de 79 dB(A) au maximum. Toute installation de sonorisation et d'amplification du son est interdite par le chiffre 3 du dispositif de la décision du SENE. Enfin, le chiffre 4 de cette décision exige du titulaire de la patente d'exploitation de l'établissement qu'il évite les nuisances sonores pour le voisinage qui seraient dues aux allées venues de la clientèle ainsi qu'à d'éventuels attroupements devant le snack-bar. Une telle clause constitue elle aussi une mesure adéquate de limitation des atteintes (Favre, op. cit., p. 14, ch. 8). Ces diverses mesures correspondent à celles qui sont préconisées dans la directive du Cercle bruit pour lutter contre le bruit de la clientèle (ch. 6.2 p. 6). Il s'avère ainsi que les conditions d'exploitation du snack-bar et les diverses mesures ordonnées par les autorités permettent de prévenir et limiter les nuisances dues à la présence de la clientèle et que c'est à juste titre que le SENE, compte tenu de son pouvoir d'appréciation, n'a pas exigé d'autres mesures constructives d'isolation à ce titre.

9.4.

Il faut en outre rappeler que selon l'article 12 OPB, l'autorité d'exécution s'assurera, au plus tard un an après la mise en service de l'installation nouvelle ou modifiée, que les limitations d'émissions et les mesures d'isolation acoustique ordonnées ont bien été prises. En cas de doute, elle devra examiner l'efficacité des mesures. Par conséquent, celles-ci ne sont pas ordonnées une fois pour toutes dans la décision autorisant une installation; si elles s'avèrent insuffisantes, elles doivent être complétées une fois l'installation mise en exploitation (ATF du 20 novembre 1998 publié in DEP 1999 p. 264, consid. 4f p. 272; Anne-Christine Favre, La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement, Zurich ■ Bâle ■ Genève 2002, p. 323). Il appartiendra dès lors au SENE d'effectuer ces vérifications une fois le snack-bar mis en service, notamment en fonction des valeurs limites prévues par la directive du Cercle bruit pour la musique et le bruit de la clientèle (cf. ladite directive, p. 3 et 4). Le cas échéant, si tel n'a pas déjà été le cas lors de l'octroi d'une patente pour l'exploitation de l'établissement, le SENE aura la possibilité de limiter les horaires d'exploitation dans le dispositif d'une décision.

9.5.

La recourante n'explique pas concrètement en quoi l'étude effectuée par le bureau D., effectuée en présence du service de l'Etat spécialisé en la matière et contrôlée par celui-ci, pourrait être inexacte. Dès lors, au vu de ce qui précède, les arguments avancés par la recourante en matière de protection contre le bruit, mal fondés, doivent être rejetés.

10.

10.1.

La recourante craint les émanations qui se propageront dans le bâtiment si de l'huile à frire est utilisée dans le snack-bar ou si un four à pizza y fonctionne.

La protection à deux niveaux prévue par la LPE est applicable aux pollutions atmosphériques : afin de lutter contre les pollutions atmosphériques telles que les odeurs, pour lesquelles il n'existe pas de valeurs limites d'immissions, l'autorité fixe une limitation préventive dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportable (art. 11, al. 2 LPE et 4, al. 1 de l'ordonnance sur la protection de l'air (OPair), du 16 décembre 1985). S'il est à prévoir qu'une installation projetée entraînera des immissions excessives, quand bien même elle respecte la limitation préventive des émissions, l'autorité impose une limitation d'émissions complémentaire et plus sévère (art. 11, al. 3 LPE et 5 OPair). Une cheminée destinée à évacuer l'air vicié de la cuisine d'un établissement public dans l'environnement constitue une installation stationnaire au sens des articles 7, alinéa 7 LPE et 2, alinéa 1, lettre a OPair (ATF du 28 novembre 2005 1A.121/2005, consid. 2.1 et 2.2 et références citées).

10.2.

Selon l'article 6 OPair, les émissions doivent être captées aussi complètement et aussi près que possible de leur source, et évacuées de telle sorte qu'il n'en ressorte pas d'immissions excessives (al. 1). Leur rejet s'effectuera en général au-dessus des toits, par une cheminée ou un conduit d'évacuation (al. 2). Se fondant sur l'article 36, alinéa 3, lettre c OPair, l'Office fédéral de l'environnement a émis en 2013 des recommandations sur la hauteur minimale des cheminées sur toit (ci-après : recommandations de l'OFEV), qui font suite à de précédentes recommandations du 15 décembre 1989. Le Tribunal fédéral a jugé que de telles recommandations n'avaient pas force de loi et ne liaient en principe pas le juge, ni les autorités administratives; il a cependant ajouté que, dans la mesure où elles sont l'expression des connaissances et expériences de spécialistes avertis, soit de ce qui est considéré comme conforme aux règles de l'art et nécessaire pour une bonne application de la loi, l'autorité ne saurait s'en écarter sans motifs particuliers (ATF précité du 28 novembre 2005, consid. 2.2 publié in DEP 2006 p. 178). Dans la version de 2013 (p. 7), l'Office fédéral de l'environnement part du principe que les recommandations sont contraignantes pour les autorités.

Selon la jurisprudence, les normes juridiques déterminantes en matière d'autorisation de construire sont celles qui sont en vigueur au moment de la réalisation de l'état de fait à réglementer juridiquement ou qui a des conséquences juridiques. On déduit de ce principe que si le droit s'est modifié entre le dépôt de la requête et le traitement définitif de celle-ci, c'est le nouveau droit qu'il faut appliquer (RJN 1999, p. 213 et 1987, p. 257/258). Il convient d'appliquer ce principe aux recommandations sur la hauteur minimale des cheminées sur toit. Selon ce texte, les cheminées doivent être installées au faite ou à proximité immédiate de celui-ci sur les toits à deux pans, ou en tout cas sur la partie la plus

élevée du bâtiment (ch. 2.3). Des dérogations sont cependant possibles pour autant qu'il n'en résulte pas des immissions excessives (ch. 2.4).

10.3.

En l'occurrence, il résulte du préavis de synthèse du SCAT que le SENE a estimé que les rejets provenant du snack-bar pouvaient avoir lieu en façade. La sortie de la ventilation indiquée sur les plans de l'établissement donne sur une façade sans fenêtres et sur une rue étroite, de sorte qu'aucune gêne n'est a priori à craindre de ce mode d'évacuation. Si tel devait être le cas, le préavis de synthèse du SCAT relève que le canal d'évacuation devrait être prolongé de 50 cm au-dessus de la partie la plus haute du toit. Une décision pourrait être rendue à ce sujet en application de l'article 5 OPair.

La recourante n'émet aucun grief sur le système d'évacuation qui vient d'être décrit, pas plus que sur la qualité des appareils de ventilation prévus dans le snack-bar. Par conséquent, il n'y a pas lieu de donner suite aux craintes non motivées qu'elle manifeste au sujet de la propagation d'odeurs dans son appartement.

11.

11.1.

Il résulte de ce qui précède que le recours, mal fondé, doit être rejeté. Au vu du dossier, des mesures effectuées sur place par le bureau D. en présence du SENE et du rapport dudit bureau, une nouvelle vision locale n'est pas nécessaire (art. 14 LPJA).

11.2.

Selon l'article 47, alinéa 1 LPJA, la partie qui succombe est condamnée au paiement des frais de la procédure. La recourante a toutefois demandé à être mise au bénéfice de l'assistance administrative. En l'espèce, une telle assistance ne peut porter que sur l'exonération des frais judiciaires et non sur la commission d'un conseil juridique, puisque le mandataire qui représente la recourante n'est pas un avocat inscrit à un registre cantonal des avocats (art. 60d LPJA).

11.3.

Une personne a droit à l'assistance en matière administrative (ou à l'assistance judiciaire dans les procès civils) à condition qu'elle ne dispose pas de ressources suffisantes et que sa cause ne paraisse pas dépourvue de toute chance de succès (art. 117 du code de procédure civile (CPC), du 19 décembre 2008, auquel renvoie l'article 60i LPJA). L'assistance en matière administrative est toutefois subsidiaire aux obligations découlant du droit civil (art. 60a LPJA).

La jurisprudence considère qu'un requérant est dans le besoin s'il ne peut faire face aux frais de justice et d'avocat sans entamer son minimum vital et celui de sa famille (RJV 1991 p.110). La jurisprudence neuchâteloise reconnaît en général que le requérant n'est pas indigent lorsqu'il peut s'acquitter, sans entamer son minimum vital, d'un montant dépassant une limite supplémentaire de Fr. 200.- par mois environ (supplément de procédure; RJV 1995 p.151; v. également RAMA 1996 p.108; ATF 106 Ia 83, 108 Ia 108). En principe, le juge doit s'appuyer sur les circonstances concrètes existant au moment où l'assistance est demandée (RJV 2002 p.246, RJV 1988, p.112; ATF 122 I 5).

L'autorité doit se fonder sur une situation de fait objective et concrète pour établir les revenus et la fortune éventuelle de l'intéressé, ainsi que le minimum nécessaire pour procéder en justice. A cet effet, elle peut partir du minimum d'existence du droit des poursuites, mais elle évitera de procéder de façon trop schématique, pour tenir compte de manière suffisante de toutes les données individuelles en présence. Parmi les charges, il y a lieu de tenir compte en particulier des impôts, pour autant qu'ils soient payés régulièrement. De manière générale, l'autorité ne tiendra compte des dettes et engagements financiers du requérant que si celui-ci les honore et les respecte. Il ne saurait être question de retenir des charges, tels des impôts ou des cotisations d'assurance-maladie, que le requérant ne paie pas, (RJN 2002 p.246, RJN 1998 p.221, RJN 1991 p.111 et RJN 1984 p.136).

11.4.

D'après les pièces versées au dossier, la recourante touche des allocations de la caisse cantonale d'assurance-chômage, pour un montant mensuel net de 3'292.60 francs en moyenne. Elle déclare par ailleurs dans sa requête être au bénéfice de pensions alimentaires de 850 francs par mois, ce qui porte son revenu mensuel à 4'142.60. Le loyer mensuel de son appartement étant de 1'580 francs, cette dépense représente 38.1% de son revenu mensuel. Or, sa fille, qui vit en ménage commun avec elle, perçoit un salaire mensuel net de 1'374.55. Selon les normes d'insaisissabilité éditées par l'autorité cantonale inférieure de surveillance en matière LP pour 2013, lorsque des enfants majeurs ayant leurs propres revenus professionnels vivent dans le même appartement que leurs parents, il convient de tenir compte d'une participation proportionnelle de leur part aux dépenses de logement. Une contribution de la fille de la recourante aux frais de logement de 38.1% de son revenu, arrondie à 500 francs, doit dès lors être ajoutée au revenu de la recourante, qui atteint donc 4'642.60 francs.

Les charges à prendre en considération comprennent le minimum vital de 1'350 francs pour un débiteur monoparental (normes d'insaisissabilité 2013), le loyer de 1'580 francs, les primes d'assurance-maladie obligatoire de la recourante par 315.45 francs (les primes de l'assurance-maladie complémentaire n'ayant pas à être prises en compte selon les normes d'insaisissabilité 2013) et les impôts de 48 francs (montant résultant d'un arrangement convenu en juillet 2013 avec le service des contributions, selon les informations prises auprès de ce service par le service juridique). La recourante a en outre déposé divers documents concernant des frais médicaux et une somme qu'elle aurait empruntée. Comme on ignore si elle respecte ces engagements financiers, dont une partie au moins est sans doute prise en charge par l'assurance-maladie, il n'est pas possible d'en tenir compte.

En prenant en considération les éléments qui précèdent, et même si la recourante devait prendre en charge les primes d'assurance-maladie obligatoire de sa fille à raison de 173.85 francs par mois, elle dispose encore de 1'175.30 francs par mois, soit d'un montant largement supérieur au supplément de procédure reconnu par la jurisprudence.

La condition de l'indigence n'étant pas réalisée, la demande d'assistance administrative doit être rejetée, l'autorité de céans pouvant se dispenser, par économie de procédure, d'examiner la question des chances de succès du recours.

11.5.

Les frais de procédure comprennent les émoluments et les débours. En application du décret fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile,

pénale et administrative (TFrais), du 6 novembre 2012, les frais sont fixés à raison de la mise à contribution de l'autorité de recours, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 6 TFrais). En règle générale, l'émolument de décision n'excède pas le montant de Fr. 6'000.■ (art. 44, al. 1 TFrais). Quant aux débours, ils sont généralement calculés forfaitairement à raison de 10% de l'émolument arrêté (art. 49 TFrais).

En l'occurrence, tout bien considéré, des frais réduits de procédure seront fixés à 600 francs, auxquels s'ajoutent les débours par 60 francs, soit au total 660 francs.

11.6.

Vu le sort de la cause, il ne sera pas alloué de dépens (art. 48, al. 1 LPJA).

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide:

1.Le recours de X. contre les décisions du 25 avril 2013 et du 6 juin 2013 du Conseil communal de A. est rejeté;

2.Des frais réduits de procédure, comprenant un émolument de 600 francs, auquel s'ajoutent les frais par 60 francs, soit au total 660 francs, sont mis à la charge de la recourante;

3.Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 5 février 2014

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président, La chancelière,

L. Kurth S. Despland

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.