

**ARRÊT DU 25 OCTOBRE 2017**

**Tribunal cantonal du Valais**

**Cour de droit public**

Composition : Thomas Brunner, président ; Jean-Bernard Fournier et Christophe Joris, juges ; Ferdinand Vanay, greffier

**en la cause**

**Q** \_\_\_\_\_, **R** \_\_\_\_\_, **S** \_\_\_\_\_, **T** \_\_\_\_\_, **U** \_\_\_\_\_, **V** \_\_\_\_\_, **W** \_\_\_\_\_, **X** \_\_\_\_\_, **Y** \_\_\_\_\_, **Z** \_\_\_\_\_, recourants, tous représentés par Maîtres **M** \_\_\_\_\_, avocats,

**contre**

**CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DU VALAIS**, 1950 Sion, autorité attaquée, dans l'affaire qui oppose les recourants à **N** \_\_\_\_\_ **SA**, et à **O** \_\_\_\_\_ **SA**, tiers concernés, représentées par Maître **P** \_\_\_\_\_, avocat et à **ADMINISTRATION COMMUNALE DE A** \_\_\_\_\_, autre autorité, représentée par Maître **B** \_\_\_\_\_, avocat,

(droit des constructions)

recours de droit administratif contre la décision du 7 décembre 2016

## Faits

**A.** Les parcelles attenantes n<sup>os</sup> xxx1, xxx2, xxx3 et xxx4, plan n° xxx, du cadastre communal de A \_\_\_\_\_ forment un mas de 5633 m<sup>2</sup> au lieu dit « C \_\_\_\_\_ », entre D \_\_\_\_\_, E \_\_\_\_\_ et la voie de chemin de fer CFF. Propriété des entreprises N \_\_\_\_\_ SA et F \_\_\_\_\_ S.A. (actuellement et ci-après : O \_\_\_\_\_ SA), elles sont rangées en zone d'habitat collectif B (R3), selon le plan d'affectation des zones (ci-après : PAZ) et le règlement communal des constructions et des zones (ci-après : RCCZ), votés par le conseil général, le 16 novembre 2011, et approuvés par le Conseil d'Etat, le 23 janvier 2013.

**B.** Après avoir successivement déposé, puis retiré, deux projets de construction sur ces biens-fonds au cours de l'année 2012, les entreprises précitées ont fait paraître aux Bulletins officiels n°xxx du xxx 2013 (p. 2777) et n°xxx du xxx 2014 (p. 454) une demande d'autorisation de construire pour un immeuble mixte comprenant un hôtel (1891 m<sup>2</sup>), des logements (670 m<sup>2</sup>) et des commerces (995 m<sup>2</sup>), ainsi qu'un parking extérieur et un garage souterrain (dossier communal n°G \_\_\_\_\_) ; le projet a été modifié sur quelques points entre ces deux publications.

Celles-ci ont suscité notamment les oppositions conjointes de Q \_\_\_\_\_ et de plusieurs habitants de E \_\_\_\_\_, de H \_\_\_\_\_ et de C \_\_\_\_\_, soit en particulier R \_\_\_\_\_, S \_\_\_\_\_, T \_\_\_\_\_, U \_\_\_\_\_, V \_\_\_\_\_, W \_\_\_\_\_, X \_\_\_\_\_, Y \_\_\_\_\_, et Z \_\_\_\_\_ (ci-après : R \_\_\_\_\_ et consorts), les 29 novembre 2013 et 21 mars 2014. Les opposants faisaient notamment valoir que le projet ne respectait pas les prescriptions de la zone, qu'il ne s'intégrait pas au site, qu'il présentait des dangers et créait des entraves à la circulation et que sa conformité à la législation protégeant l'environnement n'était pas démontrée.

N \_\_\_\_\_ SA et O \_\_\_\_\_ SA se sont déterminées sur ces oppositions, les 11 décembre 2013 et 3 avril 2014.

Après avoir consulté les services cantonaux intéressés, ainsi que les CFF, le conseil municipal de A \_\_\_\_\_ a délivré l'autorisation de construire sollicitée et écarté les oppositions, le 18 juin 2014 ; il a intégré à cette décision les conditions formulées par les organes consultés.

**C.** Le 4 août 2014, Q \_\_\_\_\_ et R \_\_\_\_\_ et consorts ont contesté cette décision devant le Conseil d'Etat, demandant son annulation. Ils ont d'abord reproché

à l'exécutif communal d'avoir indûment et sans motivation refusé d'administrer certaines de leurs offres de preuve. Ensuite, ils ont affirmé que les modifications du PAZ et du RCCZ approuvées en 2013 par le Conseil d'Etat n'étaient pas encore en force et que, partant, l'examen de la légalité de ce projet à l'aune de cette réglementation communale révisée était prématuré. Ils ont aussi soutenu que la demande d'autorisation de construire était lacunaire et que la création d'une surface commerciale en dehors de la zone de centre d'achat était illégale, qu'elle générerait des nuisances incompatibles avec le degré de sensibilité au bruit II y prévalant, qu'elle contrevenait à la fiche de coordination B.3/5 du plan directeur cantonal et qu'elle ne reposait sur aucun besoin objectivement justifié. Les intéressés ont encore allégué que le projet contesté ne s'intégrait pas dans le quartier, qu'il allait créer des entraves importantes pour la circulation et que les routes aménagées à proximité des parcelles concernées n'étaient pas aptes à absorber le trafic ainsi généré. Ils ont ajouté que la décision attaquée violait le principe de coordination et qu'elle était incompatible avec le plan de circulation adopté par l'autorité communale pour ce quartier. Enfin, ils ont indiqué que le projet ne respectait pas les prescriptions légales en matière de protection de l'environnement, reprochant dans ce contexte à l'autorité communale de s'être appuyée sur des expertises privées, par nature impropres à établir le respect desdites prescriptions. A titre de moyens de preuve, ils ont notamment demandé que de nouvelles expertises (bruit, air, circulation, etc.) soient ordonnées.

N \_\_\_\_\_ SA et O \_\_\_\_\_ SA ont conclu au rejet de ce recours, le 22 septembre 2014, versant notamment en cause les copies d'une expertise de circulation du 13 mai 2014 (ci-après : expertise J \_\_\_\_\_) et d'une notice acoustique du 12 mai précédent. Elles ont mis en doute la qualité pour recourir de certains propriétaires voisins, en raison de l'éloignement de leurs parcelles, ainsi que de Q \_\_\_\_\_. Elles ont notamment indiqué que l'examen de leur projet à l'aune du PAZ et du RCCZ dans leurs versions homologuées en 2013 était correct, que ce projet était conforme aux prescriptions de la zone, qu'il avait été examiné et avalisé par plusieurs services cantonaux spécialisés et que les expertises au dossier étaient fiables.

Le même jour, Q \_\_\_\_\_ et R \_\_\_\_\_ et consorts ont déposé, à la demande de l'organe d'instruction du Conseil d'Etat (ci-après : le SAIC), un exemplaire des statuts de cette association, ainsi qu'une liste de membres et un jeu de plans indiquant leur localisation dans le quartier.

La commune a proposé de rejeter le recours administratif, le 13 octobre 2014 ; elle a produit son dossier, le 5 novembre suivant.

Le 15 octobre 2014, Q \_\_\_\_\_ et R \_\_\_\_\_ et consorts ont versé au dossier une expertise du 13 octobre précédent émanant du Centre d'études sur les réseaux de transports, l'environnement et le tourisme (ci-après : CERT), qui analysait les effets du projet sur le réseau routier environnant.

Le 12 novembre 2014, le Conseil d'Etat a décidé d'octroyer l'effet suspensif au recours administratif, faisant suite à une requête déposée en ce sens le 18 juillet précédent.

Les parties ont procédé à plusieurs échanges de mémoires entre le 16 décembre 2014 et le 27 mars 2015, au cours desquels elles ont maintenu leurs conclusions respectives. N \_\_\_\_\_ SA et O \_\_\_\_\_ SA ont, à cette occasion, produit un complément à l'expertise J \_\_\_\_\_, daté du 12 décembre 2014. Consulté à propos des impacts du projet sur le réseau routier environnant, le Service des routes, transports et cours d'eau (ci-après : SRTCE) s'est déterminé, le 12 janvier 2015. Q \_\_\_\_\_ et R \_\_\_\_\_ et consorts ont, quant à eux, requis l'administration de moyens de preuve supplémentaires et déposé un complément à l'expertise du CERT, daté du 23 mars 2015.

Le 19 mai suivant, le SAIC a sollicité des préavis complémentaires de divers organes cantonaux, lesquels se sont déterminés au cours de l'année 2015 et jusqu'au 7 janvier 2016. En particulier, le Service de la protection de l'environnement (ci-après : SPE) et le SRTCE ont pris position, respectivement le 21 septembre 2015 et le 12 octobre suivant.

Ces compléments ont suscité derechef la détermination de Q \_\_\_\_\_ et de R \_\_\_\_\_ et consorts, le 19 février 2016, à laquelle N \_\_\_\_\_ SA et O \_\_\_\_\_ SA ont répondu, le 22 juin suivant.

**D.** Le 7 décembre 2016, le Conseil d'Etat a rejeté le recours et confirmé la légalité de l'autorisation de construire, complétant cette décision par l'ajout de certaines conditions qu'avaient émises les différents services consultés en 2015 et 2016.

L'exécutif cantonal a d'abord refusé de donner suite aux offres de preuve formulées dans le recours, relevant notamment que les notices de bruit et les études de circulation au dossier avaient été analysées par le SPE sans que celui-ci n'y décèle d'erreurs ou de lacunes. Ensuite, il a notamment estimé que les documents mis à l'enquête publique étaient conformes aux réquisits légaux et que le projet devait être examiné à l'aune des prescriptions du PAZ et du RCCZ homologués en 2013, prescriptions qui étaient respectées, notamment en matière de protection contre le bruit. Le Conseil d'Etat a aussi indiqué que le projet ne contrevenait pas à la clause d'esthétique, dans

ce secteur architecturalement hétérogène, et qu'il respectait la fiche de coordination B.3/5 du plan directeur cantonal. Enfin, il a ajouté que le réseau de routes dans ce quartier était apte à absorber le trafic généré par le projet, qu'aucun problème de circulation sérieux n'était à attendre et que le nombre de places de parc prévu était suffisant, s'appuyant sur les conclusions du SRTCE à ce propos.

**E.** Le 27 janvier 2017, Q \_\_\_\_\_ et R \_\_\_\_\_ et consorts ont conclu céans, sous suite de dépens, principalement à l'annulation de cette décision et au rejet de la demande de permis de bâtir, subsidiairement au renvoi du dossier à l'autorité communale pour nouvelle décision.

Les recourants ont invoqué, d'abord, un déni de justice formel, reprochant au Conseil d'Etat d'avoir uniquement admis la qualité pour agir de deux voisins et de s'être dispensé d'examiner celles de l'association et des autres particuliers habitant le quartier. Ensuite, ils ont soutenu que l'autorité précédente avait indûment refusé d'ordonner la mise en œuvre d'expertises neutres en matière de bruit et de circulation, invoquant dans ce contexte une violation de l'article 17 alinéa 2 de loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6), dès lors que seules figuraient au dossier des analyses fondées sur des données de trafic routier obsolètes, analyses qui, au surplus, n'avaient pas été menées en contradictoire. Ils ont aussi affirmé que la décision du Conseil d'Etat ne remplissait pas les exigences de motivation, dans la mesure où elle ne discutait pas les arguments formulés dans leur détermination du 19 février 2016 en lien avec les nuisances de bruit et le trafic généré par le projet de construction. Puisque ladite décision se fondait sur des données qui n'étaient pas fiables, les recourants en ont déduit qu'il était impossible de soutenir que les prescriptions légales en matière de protection contre le bruit, singulièrement les articles 9 de l'ordonnance fédérale du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB ; RS 814.41) et 25 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.0), étaient respectées. En outre, le projet – qui incluait la construction d'un centre commercial qu'aucun besoin ne justifiait objectivement dans ce secteur – ne respectait pas la fiche de coordination B.3/5 du plan directeur cantonal relatives aux centres d'achat. Enfin, la décision attaquée violait le principe de coordination ancré aux articles 25a de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) et 16 de la loi du 8 février 1996 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1), dans la mesure où elle confirmait la légalité du permis de bâtir, alors même que ni le concept de circulation de ce secteur ni le plan d'aménagement du parking et de ses raccordements n'étaient en force.

A titre de moyens de preuve, les recourants ont sollicité l'édition du dossier de la cause, leur interrogatoire, la réalisation d'un comptage actualisé des véhicules circulant sur la D \_\_\_\_\_ en moyenne et aux heures de pointe, une expertise portant sur les conséquences du projet contesté en matière de circulation, une expertise de bruit et une inspection des lieux.

**F.** Le Conseil d'Etat a déposé le dossier de la cause, le 22 février 2017, et proposé de rejeter le recours.

La commune de A \_\_\_\_\_ a renoncé à se déterminer, le 28 février suivant, s'en tenant aux considérants de la décision attaquée.

Le 2 mars 2017, N \_\_\_\_\_ SA et O \_\_\_\_\_ SA ont conclu au rejet du recours, sous suite de dépens, répondant à chacun des griefs formulés dans le mémoire de recours.

Les recourants ont répliqué, le 17 mars suivant, maintenant leurs conclusions.

Cette dernière écriture a été communiquée trois jours plus tard aux autorités précédentes, ainsi qu'à N \_\_\_\_\_ SA \_\_\_\_\_ et O \_\_\_\_\_ SA, pour information.

### **Considérant en droit**

**1.1** Aux termes de l'article 44 alinéa 1 lettre a LPJA, applicable par renvoi de l'article 80 alinéa 1 lettre a LPJA, a qualité pour former un recours de droit administratif quiconque est atteint par la décision et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Ces exigences se recoupent avec celles qui découlent de l'article 89 alinéa 1 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF ; RS 173.110).

**1.2** Le voisin direct de la construction ou de l'installation litigieuse a en principe la qualité pour recourir. De même, s'il est certain ou très vraisemblable que l'installation litigieuse serait à l'origine d'immissions – bruit, poussières, vibrations, lumières ou autres – touchant spécialement les voisins, même situés à quelque distance, ces derniers peuvent aussi se voir reconnaître la vocation pour recourir (cf. ATF 140 II 214 consid. 2.3 et 136 II 281 consid. 2.3.1 ; Heinz Aemisegger / Stephan Haag, Commentaire pratique de la protection juridique en matière d'aménagement du

territoire, Genève / Zurich / Bâle 2010, n° 123 ad art. 34 LAT). La distance constitue ainsi un critère essentiel, la jurisprudence reconnaissant généralement la qualité pour agir lorsque l'opposant est situé à quelques dizaines de mètres du projet litigieux (cf. ATF 137 II 30 consid. 2.2.3, cité p. ex. in arrêt du Tribunal fédéral 1C\_246/2016 du 10 octobre 2016 consid. 3.2). La proximité avec l'objet du litige ne suffit toutefois pas à conférer la qualité pour recourir contre l'octroi d'une autorisation de construire. Les voisins doivent en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de la décision contestée qui permette d'admettre qu'ils sont touchés dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général des autres habitants de la collectivité concernée de manière à exclure l'action populaire (cf. ATF 137 II 30 consid. 2.2.3 et 2.3, cité p. ex. in ACDP A1 16 214 du 6 juillet 2017 consid. 3.1).

**1.3** En l'occurrence, les recourants les plus proches (V \_\_\_\_\_ - parcelle n° xxx5 et Z \_\_\_\_\_ - parcelle n° xxx6) se trouvent à environ 60 m des parcelles où il est prévu d'ériger le projet autorisé ; les plus éloignés (S \_\_\_\_\_ - parcelles n<sup>os</sup> xxx7 et xxx8) sont distants de plus de 350 m (cf. plan de situation répertorié sous pièce n° xxx). La proximité des biens-fonds qu'occupent V \_\_\_\_\_ et Z \_\_\_\_\_ fait que ceux-ci ont manifestement qualité pour recourir. La question est moins évidente à trancher pour les autres voisins, singulièrement pour ceux dont les parcelles sont les plus éloignées. En l'état, la Cour renonce à se prononcer à ce sujet, à l'instar de ce qu'a fait l'autorité précédente. En effet, du moment qu'il est entré en matière sur les arguments formulés dans le recours de droit administratif, les recourants n'ont pas d'intérêt pratique à ce que la qualité pour recourir soit formellement analysée pour chacun d'entre eux. Ce raisonnement s'applique également pour ce qui concerne la légitimation de Q \_\_\_\_\_.

**1.4** Le recours de droit administratif respecte les autres exigences de forme (cf. art. 72, 78 let. a, 79a let. c, 80 al. 1 let. b-c, 46 et 48 LPJA), de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

**2.1** Le grief de déni de justice adressé au Conseil d'Etat dans le contexte de l'examen de la qualité pour recourir est rejeté au vu de ce qui a été dit au considérant 1.3 ci-dessus.

**2.2** Les recourants sollicitent aussi l'administration de plusieurs moyens de preuve. Prévu par la loi (art. 17 al. 2 LPJA, applicable par renvoi des art. 80 al. 1 let. d et 56 al. 1 LPJA), le droit de faire administrer des preuves est une composante du droit d'être entendu que garantit l'article 29 alinéa 2 de la Constitution fédérale du 18 avril

1999 (Cst. ; RS 101). Il n'est cependant pas absolu, la prise en considération de moyens de preuve supposant que ceux-ci apparaissent utiles à l'établissement des faits pertinents. L'autorité de décision peut donc se livrer à une appréciation anticipée de l'utilité du moyen de preuve offert et renoncer à l'administrer lorsque le fait dont les parties veulent établir la réalité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque sa preuve résulte déjà de constatations versées au dossier ou lorsqu'elle arrive à la conclusion que ces preuves ne sont pas décisives pour la solution du litige, voire qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (cf. ATF 140 I 285 consid. 6.3.1, 130 II 425 consid. 2.1 et la jurisprudence citée ; RVJ 2009 p. 49 consid. 3b).

**2.3** Le 22 février 2017, le Conseil d'Etat a déposé son dossier, comprenant ceux de la commune de A \_\_\_\_\_. La requête des recourants en ce sens est donc satisfaite. Par contre, du moment que ceux-ci ont exposé céans par écrit tous leurs arguments, il ne se justifie pas de procéder à leur interrogatoire, moyen qui n'apparaît pas propre à apporter des éléments supplémentaires décisifs pour l'issue du litige. Il est également superflu d'organiser une visite des lieux, le dossier comprenant notamment des plans et des photographies qui permettent de se représenter le quartier. Enfin, il n'est pas non plus utile d'ordonner des expertises en matière de bruit et de circulation, ni de faire réaliser un comptage actualisé des véhicules circulant sur D \_\_\_\_\_. En effet, contrairement à ce que prétendent les recourants, les analyses au dossier sont fiables et permettent de se prononcer sur la conformité du projet aux prescriptions de protection contre le bruit (cf. *infra* consid. 5.4).

**2.4** Eu égard à ce qui précède, le grief des recourants qui reproche à l'autorité précédente d'avoir violé l'article 17 alinéa 2 LPJA en refusant d'ordonner la mise en œuvre d'expertises neutres en matière de bruit et de circulation, doit être écarté.

**3.** Les recourants soutiennent encore, à la forme, que la décision du Conseil d'Etat ne remplit pas les exigences de motivation, dès lors que celle-ci ne discute pas les arguments formulés dans leur détermination du 19 février 2016. Vu l'issue du litige (cf. *infra* consid. 8), la Cour peut se dispenser de trancher ce grief formel.

**4.** Sur le fond, l'affaire porte sur la construction d'un bâtiment comprenant un hôtel, des logements et des commerces, ainsi qu'un parking extérieur et un garage souterrain. Les recourants soutiennent que le Conseil d'Etat a confirmé à tort la légalité de ce projet de construction.

**5.1** Dans un premier grief matériel, les recourants invoquent la violation des articles 9 OPB, 25 LPE et 15 alinéa 2 LC. Ils affirment que la notice de bruit BM-075-C du

12 mai 2014 (cf. pièces n<sup>os</sup> 936 à 926) n'est pas fiable car elle se fonde sur des données de trafic routier obsolètes. Ils en déduisent que l'autorité précédente ne pouvait pas tabler sur ces données pour soutenir que le projet respecte les prescriptions légales en matière de protection contre le bruit, citant également les articles 22 LPE et 31 OPB.

**5.2** Aux termes de l'article 15 alinéa 2 LC, les constructions et installations doivent notamment respecter les dispositions du droit public fédéral, cantonal et communal. Pour évaluer et limiter la pollution sonore, la législation fédérale sur la protection contre le bruit prévoit des valeurs de planification, des valeurs limites d'immission et des valeurs d'alarme, et ce pour différents types de bruit. Ces valeurs sont adaptées au degré de sensibilité (ci-après : DS) de la zone exposée et sont plus basses la nuit que le jour.

Les valeurs de planification (ci-après : VP) sont fixées par le Conseil fédéral et appliquées pour la réalisation de nouvelles installations fixes et pour la délimitation et l'équipement de zones à bâtir destinées à des bâtiments à usage sensible au bruit (logements ; art. 23 LPE). De nouvelles installations fixes ne peuvent être construites que si les immissions causées par le bruit de ces seules installations ne dépassent pas les VP dans le voisinage ; l'autorité qui délivre l'autorisation peut exiger un pronostic de bruit (art. 25 al. 1 LPE).

Les valeurs limites d'immission (ci-après : VLI) définissent les seuils à partir desquels le bruit dérange considérablement le bien-être de la population. Elles s'appliquent aux installations bruyantes existantes et aux permis de construire pour des bâtiments à usage sensible au bruit (logements ; art. 22 al. 1 LPE). Si les VLI sont dépassées, les permis de construire de nouveaux immeubles destinés au séjour prolongé de personnes ne seront délivrés que si les pièces ont été judicieusement disposées et si les mesures complémentaires de lutte contre le bruit qui pourraient encore être nécessaires ont été prises (art. 22 al. 2 LPE et 31 OPB).

**5.3** En l'occurrence, les parcelles sur lesquelles il est prévu d'ériger le projet contesté se trouvent en zone d'habitat collectif B (R3), selon le PAZ et le tableau des zones annexé au RCCZ. Un DS II prévaut dans cette zone, sauf le long de l'alignement urbain (profondeur de 20 m à partir de D \_\_\_\_\_), où s'applique un DS III (art. 104 let. c RCCZ). Les VP et VLI sont les suivantes, en dB(A) :

	VP		VLI	
DS II	55 (jour)	45 (nuit)	60 (jour)	50 (nuit)
DS III	60 (jour)	50 (nuit)	65 (jour)	55 (nuit)

En l'état actuel, le secteur d'implantation du projet est soumis à des niveaux sonores supérieurs aux VLI des DS II et III, causés par le trafic routier et ferroviaire (cf. préavis du SPE du 21 septembre 2015 p. 2, répertorié sous pièce n° 689). Ce dépassement n'est pas contesté. Puisque les VLI sont dépassées dans ce secteur, le projet ne peut être autorisé qu'aux conditions fixées aux articles 22 alinéa 2 LPE et 31 OPB. Il doit ainsi être conçu de manière à ce que les locaux à usage sensible au bruit soient disposés sur le côté du bâtiment opposé au bruit ou en prévoyant des mesures de construction ou d'aménagement susceptibles de protéger le bâtiment contre le bruit (art. 31 al. 1 OPB). Si cela ne suffit pas à respecter les VLI, le permis de construire ne peut être délivré qu'avec l'assentiment de l'autorité cantonale et pour autant que l'édification du bâtiment présente un intérêt prépondérant (art. 31 al. 2 OPB). Ces règles ont pour but d'assurer un standard minimum en matière de protection contre le bruit pour les locaux dont l'usage est sensible à ces nuisances, ceci afin que lesdits locaux puissent être effectivement utilisés par la population sans que celle-ci ne soit considérablement affectée dans son bien-être.

Par ailleurs, en tant que nouvelle installation fixe, le projet contesté ne peut être autorisé que si les immissions de bruit qu'il génère à lui seul ne dépassent pas les VP dans le voisinage (art. 25 al. 1 LPE).

Enfin, conformément à l'article 9 OPB, le projet ne doit pas entraîner un dépassement des VLI consécutif à l'utilisation accrue d'une voie de communication (let. a) ou la perception d'immissions de bruit plus élevées en raison de l'utilisation accrue d'une voie de communication nécessitant un assainissement (let. b).

**5.4** Les recourants contestent le point de vue de l'autorité précédente, pour qui le projet respecte toutes les prescriptions précitées en matière de protection contre bruit. Selon eux, les niveaux de bruit actuels ne correspondent pas à ceux retenus par la notice de bruit BM-075-C, qui se fonde sur l'expertise routière du bureau J \_\_\_\_\_ du 13 mai 2014 (cf. pièces n<sup>os</sup> 925 à 906), elle-même se référant à des valeurs de trafic sur D \_\_\_\_\_ qui datent de 2009 et qui ont été complétées par des pointages manuels de trafic effectués en mai 2014. Ils signalent que le trafic routier sur

D \_\_\_\_\_ s'est fortement accru depuis 2009, notamment en raison de l'ouverture de plusieurs centres commerciaux en 2011 et 2012.

**5.4.1** La question à résoudre est celle de savoir si les analyses de circulation figurant au dossier, et plus particulièrement l'expertise routière du bureau J \_\_\_\_\_ du 13 mai 2014, tablent sur des données qui permettent d'apprécier adéquatement les nuisances de bruit dans le secteur d'implantation du projet. Pour motiver leur point de vue, les recourants s'appuient sur l'expertise du CERT d'octobre 2014 (cf. pièces n<sup>os</sup> 1010-1009). Le bureau J \_\_\_\_\_ s'est déterminé à ce propos, le 12 décembre 2014 (cf. pièces n<sup>os</sup> 582 à 575), expliquant que son étude disposait de données à jour issues d'un pointage de trafic effectué en mai 2014 au carrefour entre D \_\_\_\_\_ et E \_\_\_\_\_, ce qui tenait compte de l'ensemble des réalisations récentes dans le périmètre d'étude. Le CERT a répondu que ce comptage isolé était insuffisant, illustrant son propos en fournissant les données de trafic réalisées lors d'un comptage en mars 2015 et en les comparant à celles obtenues par le bureau J \_\_\_\_\_ (cf. pièces n<sup>os</sup> 526-525).

La notice de bruit BM-075-C annonce notamment l'état des immissions actuelles dans le secteur C \_\_\_\_\_, qui présente, le long de D \_\_\_\_\_ au niveau de bâtiments locatifs (DS III), des maxima à 68.4 dB(A) de jour et 58.9 dB(A) de nuit. Dans le quartier E \_\_\_\_\_ (DS II), la parcelle la plus exposée au bruit atteint des niveaux de 63.3 dB(A) de jour et 54.4 dB(A) de nuit (cf. pièce n° 931, points de mesure R-01221 E et 1062). D'après cette analyse, le projet induirait une augmentation de la charge de bruit en divers endroits, jusqu'à un maximum de 0.5 dB(A) (cf. pièce n° 930 et 932). Pour ce qui est des mesures sur les parcelles où le projet doit être implanté, elles indiquent un maximum de 63.2 dB(A) de jour et 56.4 dB(A) de nuit (cf. pièce n° 928, point de mesure appartement 2D).

**5.4.2** A l'examen des données de trafic au dossier, la Cour relève d'abord que celles datant de 2009 ont été actualisées par un pointage effectué par le bureau J \_\_\_\_\_ en mai 2014, au carrefour entre D \_\_\_\_\_ et E \_\_\_\_\_ : la charge de trafic sur D \_\_\_\_\_ aux heures de pointe, un soir de semaine et dans les deux sens, est de l'ordre de 1700 véhic. / h (2009) évoluant à environ 1800 à 1850 véhic. / h (mai 2014 ; cf. pièces n<sup>os</sup> 920 et 919). Le pointage réalisé par le CERT dans les mêmes conditions, en mars 2015, comptabilise environ 1900 véhic. / h pour ce qui concerne la circulation sur D \_\_\_\_\_ (cf. figures comparatives élaborées par le CERT sous pièce n° 525). L'écart entre ces deux derniers pointages doit être qualifié de faible : il ne représente qu'une différence de trafic de l'ordre de 5 % au maximum ; une comparaison avec les

données recueillies en 2009 montre que la circulation s'est modérément accrue sur cette portion de la D \_\_\_\_\_. Ces données sont assez proches les unes des autres et, de l'avis de la Cour, permettent de confirmer que l'estimation de trafic à 1800 - 1850 véhic. / h sur laquelle l'autorité précédente s'est fondée pour vérifier le respect des prescriptions en matière de bruit est fiable en ce qu'elle concerne D \_\_\_\_\_, qui est de loin l'axe routier le plus important du secteur. En particulier, les données recueillies par le CERT ne mettent pas en évidence une sous-évaluation notable du trafic routier à cet emplacement de D \_\_\_\_\_.

Toujours en comparant les mêmes données, la Cour remarque qu'en revanche, le nombre de véhicules entrant ou sortant de E \_\_\_\_\_ varie entre les deux pointages, le premier totalisant 65 véhic. / h, le second comptant 94 véhic. / h. Comme le font remarquer les recourants, cela représente certes une différence de trafic notable en pourcentage. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que cette différence porte sur environ 30 véhic. / h. Or, l'impact des nuisances sonores générées par un tel surplus de trafic sur cet axe secondaire est négligeable dans tout le secteur situé le long de D \_\_\_\_\_ et en particulier à l'endroit où doit être implanté le projet. En effet, dans ce secteur où les immissions sont les plus fortes (cf. *supra* consid. 5.4.1), le trafic sur D \_\_\_\_\_ et la circulation des trains sur la voie CFF créent l'essentiel des nuisances sonores, dont le niveau ne peut être influencé de manière déterminante par 30 véhic. / h de plus ou de moins à l'entrée ou à la sortie de E \_\_\_\_\_.

Au surplus, la Cour se réfère au préavis du SPE du 21 septembre 2015. Ce service spécialisé a pris position sur les mesures de trafic et a concédé que, s'agissant d'estimations, il était possible que le trafic actuel réel ainsi que le trafic réellement induit par le projet varient sensiblement en nombre par rapport aux valeurs considérées dans la notice de bruit BM-075-C. Toutefois, selon lui, même en admettant que les données de trafic réel seraient sensiblement plus élevées que celles retenues dans l'expertise routière du bureau J \_\_\_\_\_ et dans la notice de bruit BM-075-C, cela n'induirait pas une violation des exigences légales en matière de protection contre le bruit, car la marge jusqu'aux limites est assez importante. C'est pourquoi, il a considéré que ces analyses étaient suffisantes et qu'il n'y avait pas lieu d'en faire de nouvelles. En outre, il a souligné que les immissions de bruit routier sont peu sensibles à un accroissement modéré du trafic et a signalé, à titre d'exemple, qu'une augmentation de trafic de 25 % correspond à un surcroît de bruit de 1 dB(A) (cf. pièces n<sup>os</sup> 689 et 688). Ces remarques sont pertinentes. Elles permettent d'expliquer pourquoi, même si le trafic réel sur E \_\_\_\_\_ est sensiblement supérieur à celui pris en considération dans l'expertise

routière du bureau J \_\_\_\_\_ et dans la notice de bruit BM-075-C, cela ne remet pas en question le constat selon lequel les exigences légales en matière de protection contre le bruit sont respectées. Ainsi, c'est en vain que les recourants constatent cette différence de trafic sur cet axe routier secondaire et qu'ils invoquent dans ce cadre une violation des articles 25 et 31 LPE et 9 OPB. A noter, sous un autre angle, qu'une sous-évaluation du trafic réel n'induit aucune violation de l'article 9 OPB car, si l'on doit tenir compte de données de trafic plus élevées, le pourcentage d'accroissement du trafic lié à la réalisation du projet serait alors proportionnellement plus faible (cf. pièce n° 688).

**5.4.3** En l'état du dossier, rien ne permet donc de conclure que ces données de trafic prises en considération par l'autorité attaquée sont obsolètes ou qu'elles sont notablement sous-évaluées, au point d'empêcher une appréciation fiable des nuisances sonores prévalant dans le secteur d'implantation du projet. Les critiques des recourants sur ce point sont à écarter.

**6.1** Ceux-ci soutiennent également que le projet, qui comprend la construction d'un centre commercial, ne respecte pas la fiche de coordination B.3/5 du plan directeur cantonal relative aux centres d'achat.

**6.2** Cette fiche définit plusieurs principes d'aménagement à respecter lors de la création de centres d'achat. Il s'agit, en particulier, d'intégrer les centres d'achat offrant des biens de consommation journaliers ou non encombrants dans les centres urbains, à l'intérieur des zones d'habitation, à proximité des dessertes de transports publics ou à distance piétonnière. Ces centres doivent également être justifiés en fonction d'un besoin régional et être raccordés au réseau routier de manière adéquate et suffisante en termes de fluidité et de sécurité (cf. fiche de coordination B.3/5 p. 3 s.).

Afin de mettre en œuvre ces principes, la fiche de coordination prévoit une marche à suivre en trois étapes. Il convient, en premier lieu, de démontrer la justification du besoin en fonction du développement souhaité dans le secteur d'implantation. Il faut, ensuite, désigner des zones d'affectation correspondantes pour les centres d'achat, en fonction des dimensions de leurs surfaces de vente. Par exemple, les centres ayant des surfaces de vente inférieures à 2000 m<sup>2</sup>, comme c'est le cas en l'espèce, sont admissibles dans les zones de centre, dans les zones d'habitation ou dans d'autres zones adéquates, pour autant que les prescriptions réglementaires le permettent. Enfin, la procédure d'autorisation de construire doit permettre de vérifier que les princi-

pes énoncés et les prescriptions de la zone sont respectés (cf. fiche de coordination B.3/5 p. 4 ss).

**6.3** Le projet litigieux prévoit d'ériger notamment un centre commercial comprenant des surfaces totalisant 995 m<sup>2</sup>, destinées à la vente de biens de consommation journaliers ou non encombrants (enseigne K \_\_\_\_\_). Le secteur d'implantation se situe en zone d'habitat collectif B (R3), dans laquelle des commerces peuvent être autorisés sous conditions (cf. tableau des zones en annexe 3 au RCCZ).

**6.3.1** Les recourants ne remettent pas en question ces éléments. Leurs critiques se concentrent d'abord sur l'absence de justification du projet au regard des buts de l'aménagement du territoire (art. 1 al. 1 LAT). Ils soulignent que, dans ce secteur, D \_\_\_\_\_ est déjà bordée par trois grands centres commerciaux proposant une offre pléthorique de biens de consommation. Ils soutiennent que les besoins d'approvisionnement de la population ne nécessitent aucunement d'ouvrir de nouvelles surfaces de vente à cet emplacement. Dans ce cadre, ils reprochent aussi à l'autorité précédente de n'avoir pas procédé à une pesée des intérêts en présence, laquelle aurait à leur avis fait prévaloir celui des riverains du quartier résidentiel E \_\_\_\_\_.

**6.3.2** Le droit cantonal ne réglemente pas la planification de centres d'achat autrement que par la fiche de coordination B.3/5 du plan directeur cantonal, lequel a force obligatoire notamment pour les autorités communales et cantonales (art. 8 al. 2<sup>bis</sup> de la loi du 23 janvier 1987 d'application de la LAT – LcLAT ; RS/VS 701.1). Selon cette fiche, il s'agit de « justifier les centres d'achat en fonction du besoin régional » ; ainsi, « la justification du besoin doit être démontrée en prenant en considération le développement souhaité pour l'approvisionnement de la population en biens et services. Il s'agit, en particulier, d'indiquer les secteurs où les centres d'achat sont admis en tenant compte des objectifs généraux en matière d'approvisionnement et d'aménagement du territoire, du développement d'urbanisation souhaité, des aires de chalandise des centres d'achat, ainsi que des potentialités d'approvisionnement existantes et futures » (cf. fiche de coordination B.3/5 p. 4).

L'autorité précédente a indiqué que les communes devaient délimiter des secteurs où les centres d'achat sont admis et a constaté qu'en l'occurrence, le projet incluait un centre commercial dont la surface de vente était inférieure à 2000 m<sup>2</sup>, ce qui était admissible en zone d'habitation (cf. décision attaquée consid. 6). Ces règles sont tirées de la deuxième étape de la marche à suivre que la fiche de coordination B.3/5 mentionne sous le titre « Mise en œuvre dans le plan d'affectation de zones » (p. 4 s.).

Le constat de conformité du projet à la zone que dresse le Conseil d'Etat apparaît exact. Toutefois, ni l'autorité communale ni l'autorité cantonale n'ont examiné plus en avant la question de la justification du besoin d'implanter un centre commercial sur les parcelles en cause. Cette justification correspond pourtant à la première étape de la marche à suivre mentionnée par la fiche de coordination B.3/5, intitulée « Justification du besoin, coordination spatiale et localisation » (cf. p. 4). De plus, au stade de la procédure d'autorisation de construire, ladite fiche prescrit aussi de vérifier si les principes d'aménagement qu'elle énonce à propos des centres d'achat – au rang desquels figure la justification du besoin régional – sont respectés (cf. p. 6). Or, la Cour constate que le dossier d'autorisation de construire ne comporte aucune pièce analysant cette clause du besoin. Consulté, le Service du développement territorial a signalé à l'autorité communale que le projet de commerce devait respecter les principes et la marche à suivre énoncés dans la fiche de coordination B.3/5 (cf. pièce n° 368), mais cette mention n'a pas conduit l'autorité communale à étudier formellement la clause du besoin. Dès lors, la Cour ne voit pas comment les autorités précédentes ont pu se convaincre que le besoin d'ériger un centre d'achat à cet emplacement était démontré.

N \_\_\_\_\_ SA et O \_\_\_\_\_ SA relèvent, dans leur réponse du 2 mars 2017, qu'au vu de la surface de vente projetée, inférieure à 1000 m<sup>2</sup>, le projet concerne un commerce de quartier et non un centre d'achat. A les suivre, ce commerce serait destiné avant tout à approvisionner les habitants des quartiers proches de la gare, sans qu'ils aient à se déplacer en véhicule jusqu'aux centres commerciaux plus imposants situés à l'entrée de la ville. Les recourants relèvent qu'une telle distinction entre commerce de proximité et centre d'achat ne ressort pas de la fiche de coordination B 3/5. En effet, celle-ci définit un centre d'achat sans faire aucune mention d'une surface commerciale minimale (cf. p. 1 s.). Il n'est donc pas possible d'analyser la légalité du projet en cause en faisant abstraction des règles posées en matière de centres d'achat par le plan directeur cantonal. Dans ces conditions, c'est à bon droit que les recourants invoquent une violation des prescriptions tirées de la fiche de coordination B.3/5 (dans le même sens, au stade de la planification de détail, cf. RVJ 2009 p. 39 ss, spéc. consid. 8.1 et 8.2).

**6.4** Ensuite, les recourants reprochent au projet litigieux de ne contenir aucun concept d'entrée et de sortie du parking et de raccordement à E \_\_\_\_\_, en violation de la fiche de coordination B 3/5. Ils ajoutent que le Conseil d'Etat n'a pas examiné si l'implantation d'un centre d'achat à cet endroit est compatible avec la capacité du réseau routier. Ils s'appuient sur l'expertise du CERT pour affirmer que ce projet va

bouleverser les flux de circulation actuels et créer des engorgements sur E \_\_\_\_\_, ce qui n'a pas été pris en compte.

**6.4.1** La fiche de coordination B 3/5 indique que, dans le cadre de l'aménagement d'un centre d'achat, il faut « prévoir une gestion adéquate des places de parc en tenant compte de la répartition modale en faveur des transports publics et de la capacité du réseau routier » ; il convient également d'assurer « un raccordement au réseau routier adéquat et suffisant en termes de fluidité et de sécurité, ainsi qu'une accessibilité optimale des centres d'achat par des modes de transport écomobiles : transports publics, vélo, marche à pied, ... » (p. 4).

**6.4.2** Quoiqu'en disent les recourants, sans d'ailleurs étayer concrètement leurs assertions à ce sujet, le projet respecte ces exigences. D'abord, le nombre de places de parking a été calculé en fonction des besoins prévisibles et selon les normes en vigueur (cf. préavis du SRTCE du 12 octobre 2015 p. 1, répertorié sous pièce n° 685). Ensuite, la situation du projet de centre commercial sur ces parcelles sises à proximité non seulement de la gare CFF, mais aussi de quartiers d'habitation, favorise manifestement l'accessibilité au moyen du train, respectivement à pied ou en vélo. Enfin, la question du raccordement au réseau routier existant a été analysée en détail par le SRTCE (cf. préavis précité, ainsi que la détermination du 12 janvier 2015, répertoriée sous pièces n<sup>os</sup> 611-610). On y lit, notamment, que pour entrer dans E \_\_\_\_\_, une présélection sera créée sur D \_\_\_\_\_ pour le trafic circulant en direction de la ville de A \_\_\_\_\_. En outre, depuis la sortie E \_\_\_\_\_, les véhicules auront l'obligation de tourner à droite, favorisant ainsi une insertion fluide dans le trafic circulant sur D \_\_\_\_\_. Par ailleurs, il a été prévu d'instaurer une zone 30 sur C \_\_\_\_\_, avec des aménagements de modération de trafic, afin de décourager les automobilistes de transiter par cette voie publique plutôt que par D \_\_\_\_\_. Enfin, la capacité de E \_\_\_\_\_ à absorber le trafic est largement garantie. Ces éléments sont convaincants et démontrent que la question des flux de circulation générés par le projet a été étudiée par des spécialistes. Ils contredisent les conclusions formulées dans l'expertise du CERT sur ce point, conclusions que la Cour n'a pas de raisons sérieuses de suivre.

**7.1** Enfin, les recourants affirment que la décision attaquée viole le principe de coordination ancré aux articles 25a LAT et 16 LC, dans la mesure où elle confirme la légalité du permis de bâtir, alors même que ni le concept de circulation de ce secteur ni le plan d'aménagement du parking et de ses raccordements ne sont en force.

**7.2** L'article 25a LAT énonce, à ses alinéas 1 à 3, des principes en matière de coordination « lorsque l'implantation ou la transformation d'une construction ou d'une installation nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités ». Une autorité chargée de la coordination doit en particulier veiller à ce qu'il y ait une concordance matérielle des décisions ainsi que, en règle générale, une notification commune ou simultanée (art. 25a al. 2 let. d LAT). Ces décisions ne doivent pas être contradictoires (art. 25a al. 3 LAT). Ces principes ont été conçus pour être mis en oeuvre au stade de l'autorisation de construire ; la loi prévoit cependant qu'ils « sont applicables par analogie à la procédure des plans d'affectation » (art. 25a al. 4 LAT). La loi ne tend pas à une coordination maximale, mais doit assurer une coordination suffisante, ce que précisent les textes allemand et italien de l'article 25a alinéa 1 LAT (cf. p. ex. arrêt du Tribunal fédéral 1C\_304/2016 du 5 décembre 2016 consid. 5.1 ; ACDP A1 15 205 du 25 mai 2016 consid. 4.1 ; Arnold Marti, in : Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen (éd.), Commentaire LAT, Genève/Zurich/Bâle 2010, n° 23 ad art. 25a LAT). L'article 16 LC transpose ces règles en droit cantonal des constructions.

**7.3.1** En ce qu'il concerne le plan d'aménagement du parking et de ses raccordements, le grief des recourants ne porte pas sur une question de coordination. En effet, ces éléments font partie de la demande d'autorisation de construire, pour laquelle l'exécutif communal de A \_\_\_\_\_ est compétent ; ils n'ont pas à faire l'objet d'une décision distincte sujette à coordination. Il s'agit, en réalité, d'une problématique relative à l'existence de lacunes ou d'irrégularités dans les documents mis à l'enquête publique et à la possibilité d'y remédier par le biais d'une modification du projet, sans nouvelle mise à l'enquête (cf. art. 57 de l'ordonnance du 2 octobre 1996 sur les constructions – OC ; RS/VS 705.100). Cette disposition prévoit une telle possibilité, à condition toutefois que les caractéristiques principales du projet demeurent inchangées (al. 1 et 2). Le cas échéant, elle n'exclut pas qu'une telle modification puisse intervenir au stade de la procédure de recours administratif, moyennant toutefois le respect du droit d'être entendu des parties et avec le risque, pour le requérant, que l'autorité de recours décide de renvoyer l'affaire à l'instance inférieure pour suite utile (al. 4).

**7.3.2** *In casu*, les documents mis à l'enquête publique incluait un plan « masse » daté du 18 février 2014, où étaient représentés l'entrée et la sortie du parking projeté devant le centre commercial, ainsi que les places de stationnement, l'accès marchandises et l'accès au parking souterrain (cf. pièce n° 4). Ce plan a été approuvé par l'autorité communale, comme l'atteste le sceau qui y a été apposé.

Dans le cadre de la procédure de recours administratif, les recourants ont émis des critiques à l'égard du contenu de ce plan, par le biais du CERT. Le 12 décembre 2014, le bureau J \_\_\_\_\_ a admis le bien-fondé de certaines de ces critiques et a expliqué que l'aménagement du parking du centre commercial et le concept d'entrées, de sorties et de stationnement lié audit parking devaient être adaptés, indiquant travailler en ce sens en vue d'élaborer un « projet définitif » (cf. pièce n° 575). Dans son préavis du 12 octobre 2015 (cf. pièce n° 685), le SRTCE se réfère à un « plan masse et circulations daté du 15 octobre 2013 », qu'il aurait demandé à l'architecte. Cette pièce est répertoriée sous le n° 23 et se trouve dans le dossier communal. Il est cependant manifeste qu'elle ne faisait pas partie du dossier mis à l'enquête publique. Ce plan – qui ne comporte d'ailleurs pas le sceau d'approbation de la commune – diffère à plusieurs égards du plan « masse » répertorié sous pièce n° 4 : notamment, la sortie du parking du centre commercial sur E \_\_\_\_\_ y est plus rapprochée de D \_\_\_\_\_ et les accès marchandise et parking souterrain ont été réaménagés. Le SRTCE s'est fondé sur ce nouveau plan pour préavisier positivement la configuration du parking et celle de l'accès aux parcelles concernées. Néanmoins, le dispositif de la décision du Conseil d'Etat n'a pas modifié l'autorisation de construire sur ce point précis, de sorte que formellement, pour ce qui concerne l'aménagement du parking et les accès, les plans qui font foi sont ceux qui ont été approuvés par le conseil communal de A \_\_\_\_\_.

Dès lors qu'une modification du projet est exclue devant le Tribunal cantonal (cf. art. 57 al. 5 OC), celui-ci doit constater que le permis de bâtir a été en définitive confirmé par l'autorité précédente sur la base d'un plan « masse » qui ne correspond pas à celui qu'a préavisé le SRTCE. On peut d'ailleurs se demander si les modifications d'accès envisagées par ce nouveau plan, ayant trait à l'équipement des parcelles concernées, n'auraient pas dû obligatoirement faire l'objet d'une nouvelle demande de permis de bâtir (cf. art. 57 al. 2 OC). Ces constatations, qui illustrent les difficultés que de multiples modifications de projet en cours de procédure sont susceptibles de créer, conduisent elles aussi à l'annulation de la décision attaquée. Si les requérants persistent dans leurs intentions de valoriser ces parcelles, ils seraient bien inspirés de déposer auprès de l'autorité communale un projet complet et définitif avant la mise à l'enquête publique.

**7.4** Les recourants invoquent encore un défaut de coordination de la procédure d'autorisation de construire avec celle(s) devant permettre de modifier la circulation sur plusieurs voies publiques à proximité du projet (à ce sujet, cf. *supra* consid. 6.4.2). De l'avis de la Cour, les exigences de coordination ne requerraient pas que ces procédures soient

menées en parallèle et que des décisions soient rendues simultanément. Rien ne permet de penser que les modifications de circulation en question, en particulier la présélection sur D \_\_\_\_\_ et la mise en zone 30 de C \_\_\_\_\_, ne puissent pas être mises en place dans des procédures réglementées séparément à cet effet.

**8.1** Attendu ce qui précède, le recours est admis au sens des considérants 6.3 et 7.3 et la décision attaquée est annulée (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

**8.2** Vu l'issue du litige, les frais de la cause sont mis à la charge de N \_\_\_\_\_ SA et de O \_\_\_\_\_ SA, solidairement entre elles (art. 88 al. 2 et 89 al. 1 LPJA). Celles-ci n'ont pas droit à des dépens. Elles sont par contre astreintes à en verser aux recourants, qui ont pris une conclusion en ce sens et obtiennent gain de cause (art. 91 al. 1 LPJA).

**8.3** Sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des articles 13 alinéa 1 et 25 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives (LTar ; RS/VS 173.8), l'émolument de justice est fixé à 2500 fr., débours compris (art. 11 LTar).

Le montant des dépens dus par N \_\_\_\_\_ SA et O \_\_\_\_\_ SA aux recourants est fixé à 4500 fr. (TVA et débours inclus) pour les deux instances de recours ; il tient compte du travail effectué par les mandataires de ceux-ci, qui a consisté principalement en la rédaction de deux mémoires de recours de respectivement 40 et 19 pages et de plusieurs déterminations, la plus longue comprenant 17 pages (art. 4, 27, 37 al. 2 et 39 LTar).

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

1. Le recours est admis au sens des considérants 6.3 et 7.3 et la décision du Conseil d'Etat est annulée.
2. Les frais, par 2500 fr., sont mis à la charge de N \_\_\_\_\_ SA et de O \_\_\_\_\_ SA, solidairement entre elles.
3. N \_\_\_\_\_ SA et O \_\_\_\_\_ SA, qui supportent leurs frais d'intervention, verseront 4500 fr. à Q \_\_\_\_\_ et à R \_\_\_\_\_ et consorts pour leurs dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Maîtres M \_\_\_\_\_, avocats pour les recourants, à Maître P \_\_\_\_\_, avocat pour N \_\_\_\_\_ SA et O \_\_\_\_\_ SA, à Maître B \_\_\_\_\_, pour la commune de A \_\_\_\_\_, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 25 octobre 2017.