

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 589/2020

Arrêt du 25 mars 2021

Ire Cour de droit public

Composition

MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Président,
Chaix et Hofmann, Juge suppléant.
Greffière : Mme Tornay Schaller.

Participants à la procédure

A. _____ SA,
représentée par Me Christian Voide, avocat,
recourante,

contre

1. B.B. _____,
2. C.B. _____,
3. D.D. _____,
4. E.D. _____,
5. F.F. _____,
6. G.F. _____,
7. H.H. _____,
8. I.H. _____,
9. J.J. _____,
10. K.J. _____,
11. L.L. _____,
12. M.L. _____,
13. N.N. _____,
14. O.N. _____,
15. P. _____,
16. Q.Q. _____,
17. R.Q. _____,

tous représentés par Me Stéphane Coudray, avocat,
intimés,

Commune de Sion, rue du Grand-Pont 12, 1950 Sion,
Conseil d'Etat du canton du Valais, place de la Planta, 1950 Sion.

Objet

Autorisation de construire,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, du 22 septembre 2020 (A1 19 234).

Faits :

A.

Le 15 décembre 2014 (recte: le 2 avril 2015), A. _____ SA a déposé une demande d'autorisation de construire, visant la démolition de deux guérites et la construction de neuf maisons d'habitation individuelles groupées de deux niveaux habitables, avec couvert à voitures en toiture, sur les parcelles contiguës n° 6690 et 6704 du registre foncier de la commune de Sion. Ces terrains, d'une surface respectivement de 2'294 m² et de 429 m², sont colloqués en zone d'habitat individuel de coteau sensible (IS) selon le plan d'affection des zones communal (PAZ) et le règlement communal de construction et de zones (RCCZ) de Sion, homologués le 28 juin 1989 par le Conseil d'Etat du

canton du Valais (ci-après: le Conseil d'Etat). La formule officielle de demande d'autorisation de construire indiquait des accès à la fois "existants" et "à créer". L'accès des villas A à H est envisagé par l'ouest, depuis la rue des Vignettes (n° 13'182); les véhicules doivent d'abord emprunter un tronçon rectiligne d'environ 40 m du chemin communal du Clavoz (n° 6'691), qui se situe aux abords immédiats de l'école de Platta (n° 6'692); l'accès à la parcelle n° 6'690 est ensuite garanti juridiquement par une servitude de passage dont l'assiette est longue d'environ 35 m, grevant les parcelles n° 15'950 et 16'266. L'accès à la villa I est prévu pour sa part depuis la rue de la Mazerette, puis par une route privée existante grevée d'une servitude de passage en faveur du fond n° 6'704.

Mis à l'enquête publique le 24 avril 2015, ce projet a suscité plusieurs oppositions de propriétaires voisins dénonçant notamment un défaut d'intégration du projet dans le quartier, un dépassement de la hauteur maximale de 7 m 50 et des accès insuffisants.

Par décision du 20 juillet 2017, le Conseil municipal de Sion a délivré l'autorisation de construire et levé les oppositions.

B.

Par avis du 4 mars 2016, la Ville de Sion a mis à l'enquête publique un projet de correction du chemin communal de Clavoz. Ce projet, qui a suscité plusieurs oppositions, a été mis "en arrêt" ou "en suspens" par le service municipal des travaux publics jusqu'à droit connu concernant l'autorisation de construire susmentionnée.

C.

Par décision du 16 octobre 2019, le Conseil d'Etat a rejeté au sens des considérants le recours interjeté par plusieurs des opposants déboutés. Il a retenu, sur le fond, que les critères d'esthétique et d'intégration étaient respectés et que les constructions litigieuses n'excédaient pas la hauteur maximale de 7 m 50 admissible dans cette zone. S'agissant des accès, il a estimé que l'accès à la villa I n'était pas critiquable. Pour le reste, il a considéré que le chemin communal de Clavoz constituait un accès suffisant et conforme à la norme VSS SN 640 045 de l'Union suisse des professionnels de la route et que la Ville de Sion paraissait avoir la ferme intention de l'élargir et de le réaménager. Il a ensuite relevé que le passage privé sur la parcelle n° 16'266 ne prêtait pas à discussion. En revanche, s'il était juridiquement garanti, l'accès sur la parcelle n° 15'950 n'était pas clairement défini au niveau de son emprise et de son débouché sur le chemin communal de Clavoz. Le Conseil d'Etat a toutefois jugé que l'autorisation de construire pouvait malgré tout être confirmée moyennant une charge prévoyant que les travaux ne débiteront qu'après l'entrée en vigueur d'une autorisation ou d'un plan routier décrivant, de manière contraignante pour les propriétaires concernés, l'aménagement du passage sur la parcelle n° 15'950 ainsi que sa jonction avec le chemin communal de Clavoz.

Les opposants ont recouru contre cette décision auprès de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais (ci-après: le Tribunal cantonal). Après avoir procédé à une inspection des lieux en présence des parties, celle-ci a admis le recours et annulé l'autorisation de construire délivrée, par arrêt du 22 septembre 2020. Les juges cantonaux ont retenu en substance que le grief de dépassement de la hauteur était bien-fondé, que celui tiré d'un défaut d'intégration et d'esthétique du projet dans cette zone de coteau sensible devenait dès lors sans objet et que celui relatif à l'accès insuffisant aux huit villas A à H devait aussi être admis.

D.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. _____ SA demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt attaqué, ainsi que, principalement, de confirmer la décision du Conseil d'Etat et, subsidiairement, de renvoyer la cause au Tribunal cantonal pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Au titre de moyen de preuve, elle demande, outre l'édition du dossier du Tribunal cantonal et de celui de la commune, la production du dossier relatif au projet routier communal; elle requiert par ailleurs que la commune soit invitée à se déterminer sur le recours et à exposer sa pratique.

Invités à se déterminer, le Conseil d'Etat et la commune concluent à l'admission du recours. Le Tribunal cantonal propose le rejet du recours. Les intimés concluent au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité. Les parties se déterminent plus avant dans le cadre d'un second échange d'écritures et par des considérations finales.

Considérant en droit :

1.

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public des constructions (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a pris part à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal. Elle est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué, qui lui refuse l'autorisation de construire requise. Elle peut ainsi se prévaloir d'un intérêt personnel et digne de protection à l'annulation de l'arrêt attaqué. Elle a dès lors qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

Les autres conditions de recevabilité sont au surplus réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière.

2.

La recourante fait tout d'abord valoir une constatation inexacte des faits (art. 97 al. 1 LTF).

2.1. Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF (ATF 142 I 155 consid. 4.4.3 p. 156). Le recourant ne peut critiquer les constatations de fait ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été effectuées en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF; ATF 142 II 355 consid. 6 p. 358). Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, le recourant doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. Les faits et les critiques invoqués de manière appellatoire sont irrecevables (ATF 141 IV 369 consid. 6.3 p. 375).

2.2. Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal cantonal a constaté que le chemin communal de Clavoz est "large d'environ 3 m 70 au niveau du raccord avec la rue des Vignettes, se réduit progressivement à 2 m 25 à l'angle nord-ouest de la parcelle n° 15'950 pour s'élargir à nouveau quelque peu [...]. La chaussée ne comporte aucun accotement et, en raison de son étroitesse et de sa configuration (mur, barrières, végétation), n'offre aucune possibilité factuelle de croisement ou d'évitement jusqu'au niveau du n° 15950, d'où l'impossibilité devient juridique (empiètement sur cette parcelle) voire factuelle, l'espace privé goudronné bordant le chemin de Clavoz servant, comme indiqué précédemment, de places de parc pour les deux villas susvisées".

La recourante soutient que si la chaussée fait bien 3 m 70 de large au niveau du raccord avec la rue des Vignettes la largeur du bien-fonds communal est à cet endroit de 4 m 40, qu'elle se réduit ensuite à 2 m 91, que la largeur du bien-fonds communal est à cet endroit de 3 m 16, qu'elle s'élargit ensuite à 5 m 96 et que la largeur du bien-fonds communal est à cet endroit de 6 m 83, à quoi il convient encore d'ajouter une surlargeur provenant de l'assiette de la servitude de passage. Elle expose que l'Etat de fait doit nécessairement être complété par, pour le bas de l'accès, la largeur du bien-fonds de la voie publique communale, ainsi que, pour le haut de l'accès, la largeur de l'assiette de la servitude, dans la mesure où ces informations permettent de déterminer l'accès garanti.

2.3. Il convient de distinguer la configuration actuelle, effective, du chemin communal de Clavoz de celle potentielle, théorique, que ledit chemin pourrait avoir après que des travaux de correction auraient été entrepris.

En ce qui concerne la configuration actuelle, effective, du chemin communal de Clavoz, la recourante se borne à amener sa propre version des faits, qui contredit celle retenue par le Tribunal cantonal, lequel a procédé à une inspection locale en présence des parties et s'est fondé sur les plans de situation tirés du Système d'information du territoire (SIT) de la Ville de Sion figurant au dossier du Conseil d'Etat. La recourante ne démontre pas en quoi les juges cantonaux auraient opéré des constatations de faits de manière manifestement inexacte. Elle se fonde par ailleurs exclusivement sur un relevé établi par un géomètre en date du 4 décembre 2020 et sur une pièce appelée "document consolidé". Or, le relevé du géomètre ne porte que sur la mesure de la largeur la plus étroite de la route communale, élément qui n'est pas pertinent pour déterminer si l'accès est techniquement suffisant sur toute sa longueur. Quant à la pièce appelée "document consolidé", elle est l'oeuvre de la recourante et contient des mesures approximatives, qui ne tiennent pas compte des obstacles existants (tels que muret et plantations); en particulier, la mesure portée à 5 m 96, qui permettrait de conclure à l'existence d'une possibilité de croisement entre véhicules automobiles, a été prise à l'aveugle (vue du ciel avec les points de mesure dissimulés par les arbres) et n'a en aucune façon été explicitée plus avant. De surcroît, ces deux pièces, produites respectivement avec le recours et avec l'écriture complémentaire du 14 décembre

2020 sont des pièces nouvelles, irrecevables en application de l'art. 99 al. 1 LTF. Certes la version des faits présentée par la recourante est soutenue par le Conseil d'Etat et la Ville de Sion, mais ces autorités se bornent à de sommaires déclarations et n'exposent pas non plus en quoi le Tribunal cantonal aurait versé dans l'arbitraire. En de telles circonstances, l'autonomie communale ne saurait être valablement invoquée. Par conséquent, le grief ainsi invoqué par la recourante ne respecte pas les exigences de l'art. 106 al. 2 LTF et est irrecevable.

S'agissant de la configuration potentielle, théorique, que le chemin en question pourrait avoir - en considérant la largeur du bien-fonds de la voie publique communale et celle de l'assiette de la servitude -, elle n'est pas susceptible d'avoir une incidence sur l'issue de la procédure, vu le raisonnement qui suit (cf. infra consid. 3).

Par conséquent, le grief de la constatation arbitraire des faits est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

3.

Sur le fond, la recourante soutient que le Tribunal cantonal a retenu à tort que l'accès aux huit villas A à H était insuffisant et non-conforme aux prescriptions sur l'équipement. Elle se plaint d'une violation des art. 19 et 22 LAT.

3.1. Conformément à l'art. 22 al. 2 let. b LAT, l'autorisation de construire n'est délivrée que si le terrain est équipé. Tel est le cas selon l'art. 19 al. 1 LAT lorsqu'il est desservi d'une manière adaptée à l'utilisation prévue par des voies d'accès.

Une voie d'accès est adaptée à l'utilisation prévue lorsqu'elle est suffisante d'un point de vue technique et juridique pour accueillir tout le trafic de la zone qu'elle dessert (ATF 121 I 65 consid. 3 a et les arrêts cités). Il faut aussi que la sécurité des usagers soit garantie sur toute sa longueur, que la visibilité et les possibilités de croisement soient suffisantes et que l'accès des services de secours et de voirie soit assuré. La loi n'impose pas des voies d'accès idéales; il faut et il suffit que, par sa construction et son aménagement, une voie de desserte soit praticable pour le trafic lié à l'utilisation du bien-fonds et n'expose pas ses usagers ni ceux des voies publiques auxquelles elle se raccorderait à des dangers excessifs (arrêt 1C 424/2019 du 2 avril 2020 consid. 3.1 et les références citées).

Les accès doivent être garantis tant sur le plan juridique que factuel au moment de la délivrance du permis de construire (arrêts 1C 254/2014 du 18 novembre 2014 consid. 4.1; 1C 155/2010 du 3 juin 2010 consid. 2.2, in RtiD 2011 I p. 181; 1P.319/2002 du 25 novembre 2002 consid. 3, in R DAT 2003 I 59 211). S'il est vraisemblable que le terrain destiné à être construit dispose d'un accès suffisant en vertu du droit privé, il appartient aux propriétaires du terrain grevé de démontrer le contraire (arrêt 1C 245/2014 du 10 novembre 2014 consid. 4.1). Le projet doit disposer de l'équipement routier au plus tard au moment de sa réalisation (ATF 127 I 103 consid. 7d p. 111). Il est à cet égard suffisant que, pour entrer en force, l'autorisation de construire soit assortie de la condition que l'accès routier est garanti (arrêt 1C 271/2011 du 27 septembre 2011 consid. 2.5).

Dans le cadre de l'interprétation et de l'application de la notion d'accès suffisant, les autorités communales et cantonales disposent d'une importante marge d'appréciation que le Tribunal fédéral doit respecter, en particulier quand il s'agit d'évaluer les circonstances locales (ATF 121 I 65 consid. 3a in fine p. 68; arrêt 1C 210/2018 du 11 décembre 2018 consid. 11.1 et les arrêts cités). Elles peuvent aussi se fonder sur les normes édictées en la matière par l'Union des professionnels suisses de la route, étant précisé que ces normes, non contraignantes, doivent être appliquées en fonction des circonstances concrètes et en accord avec les principes généraux du droit, dont celui de la proportionnalité (arrêt 1C 424/2019 du 2 avril 2020 consid. 3.1 et les références citées).

3.2.

3.2.1. L'aptitude d'une voie d'accès à assurer la desserte d'une parcelle ou d'un quartier dépend ainsi de nombreux éléments qui varient dans chaque cas. Les autorités précédentes ont retenu que l'accès litigieux desservirait au total, avec la construction projetée, 8 unités d'habitations, comportant en toiture 18 places de parc; il devait donc être qualifié de chemin d'accès selon la norme VSS 640 045 (émise par l'Union des professionnels suisses de la route et remplacée par la norme VSS 40 045 de teneur identique), à savoir de route desservant "de petites zones habitées jusqu'à 30 unités de logement", ce que la recourante ne remet pas en question. Selon cette norme, pour de telles voies d'accès (dont la longueur devrait être limitée entre 40 et 80 m environ), il suffit que le croisement des voitures de tourisme et des piétons et cyclistes soit possible à vitesse très réduite; pour les rares cas de croisement entre des véhicules à moteur, on peut utiliser les accotements et les autres espaces libres.

Ainsi que précédemment établi (cf. supra consid. 2), il convient - s'agissant de la configuration

actuelle du chemin communal de Clavoz - de se fonder sur les constatations de fait opérées par le Tribunal cantonal et dès lors de retenir que le chemin communal ne comporte aucun accotement et, en raison de son étroitesse et de sa configuration (mur, barrières, végétation), n'offre aucune possibilité factuelle de croisement ou d'évitement sur toute la longueur cumulée du chemin communal et de l'assiette de la servitude, soit 75 m environ. De plus, la présence des bâtiments érigés à l'est du tronçon carrossable du chemin communal empêcherait d'anticiper l'arrivée de véhicules en provenance des constructions prévues, ce qui rend la visibilité insatisfaisante. Enfin et surtout, vu l'importance du projet de construction en question et le fait que le chemin communal est utilisé par des élèves en bas âge fréquentant l'école primaire de Platta, la sécurité des usagers n'est pas garantie. La cour cantonale pouvait ainsi considérer, sans violer le droit fédéral, que l'accès en cause, qui ne remplit pas les exigences jurisprudentielles et ni celles de la norme VSS 640 045, était insuffisant d'un point de vue technique.

Quant à l'existence d'une configuration potentielle, théorique, suffisante d'un point de vue technique, du chemin d'accès litigieux, il sied de constater, avec le Tribunal cantonal et le Conseil d'Etat (dans sa détermination du 9 décembre 2020), qu'un tel accès ne fait pour l'heure l'objet "d'aucun plan ou autorisation en force", d'"aucun projet communal officiel". En effet, si la Ville de Sion semble avoir manifesté l'intention d'élargir et de réaménager le chemin communal de Clavoz à cet endroit, aucun plan routier de correction de cette voie publique n'est entré en force à ce jour, la commune ayant même expressément déclaré avoir suspendu la procédure jusqu'à droit connu concernant l'autorisation de construire litigieuse. Surtout, rien ne garantit qu'une éventuelle correction de ce tronçon sera terminée au début ou au plus tard à la fin des travaux de construction du projet litigieux. Le Conseil d'Etat a certes grevé l'autorisation de construire d'une charge en lien avec la problématique des accès consistant à permettre à A. _____ SA de débiter les travaux "qu'après l'entrée en vigueur d'une autorisation ou d'un plan routier selon le considérant 4h". S'il est toutefois possible de suspendre l'entrée en force d'une autorisation de construire jusqu'à ce que l'équipement définitif soit réalisé, cet équipement doit être garanti sur le plan juridique au moment de la délivrance du permis de construire. Or tel n'est pas le cas en l'espèce, l'accès techniquement suffisant n'étant pas assuré par le biais d'un plan ou d'une autorisation en force. Dans ces conditions, la production du dossier relatif au projet routier communal - requise au titre de moyen de preuve par la recourante - apparaît inutile.

Pour le reste, les art. 10 et 11 de la loi valaisanne d'application de la LAT du 23 janvier 1987 (LcAT; RS/VS 701.1), invoqués par la recourante, ne sauraient être interprétés de manière contraire à ce qui précède et ne lui sont dès lors d'aucun secours.

Par conséquent, les conditions des art. 19 et 22 LAT n'apparaissent pas réunies.

3.2.2. Certes, le Tribunal fédéral a déjà considéré que, même dans de telles circonstances, il n'était pas exclu que des droits fondamentaux puissent s'opposer à une application stricte du droit matériel, en particulier si celle-ci leur cause une atteinte disproportionnée. Dans l'examen de cette question, il convient de prendre en compte tous les intérêts en présence et de s'assurer que les principes majeurs de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement ne soient pas compromis. Par ailleurs, l'art. 19 LAT comporte des notions indéterminées, qui doivent s'interpréter en tenant compte du principe de la proportionnalité (cf. ELOI JE annerat, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 6 ad art. 19 LAT; ANDRÉ JOMINI, in Commentaire LAT, 2009, n. 11 ad art. 19 LAT et les références citées). Ainsi, même si les conditions des art. 19 et 22 LAT n'apparaissent pas réunies, le juge conserve un certain pouvoir d'appréciation et doit procéder à une pesée des intérêts en présence (arrêts 1C 225/2017 du 16 janvier 2018 consid. 5.3.2; 1C 244/2009 du 1er février 2010 consid. 2.2.1 in RDAF 2011 I 434; cf. Ruch, op. cit., Introduction n. 25; Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, 2006, n. 10 ad art. 19 LAT et les références citées).

En l'espèce toutefois, le Tribunal cantonal a considéré que dans la mesure où aucun accès n'existait de fait et où ledit accès était incertain tant dans son emprise que dans son tracé (notamment le raccordement entre la route communale et le chemin privé), il n'y avait pas lieu de faire exception aux normes précitées en application du principe de proportionnalité. Cette appréciation ne prête pas le flanc à la critique, a fortiori parce que la sécurité d'élèves en bas âge est en jeu, ainsi que l'a répété à plusieurs reprises l'instance précédente.

3.2.3. En définitive, il n'y a pas lieu de s'écarter de l'appréciation du Tribunal cantonal selon laquelle la voie d'accès litigieuse ne revêt pas des caractéristiques suffisantes d'un point de vue technique et juridique pour assurer la desserte des constructions projetées. Avec la retenue dont doit faire preuve le Tribunal de céans dans cet examen (cf. arrêt 1C 424/2019 du 2 avril 2020 consid. 4.1 et les références citées), l'analyse opérée par l'instance précédente doit être confirmée, ce d'autant plus qu'elle a procédé à une inspection locale.

Ce grief est donc rejeté.

4.

La recourante reproche enfin au Tribunal cantonal d'avoir appliqué arbitrairement l'art. 11 de l'ancienne loi cantonale sur les constructions du 8 février 1996 (aLC; RO/VS 1996 p. 82 ss) et le glossaire de l'ancienne ordonnance sur les constructions du 2 octobre 1996 (aOC; RO/VS 1996 p. 342 ss), en vigueur jusqu'au 31 décembre 2017.

4.1. Le Tribunal fédéral ne revoit l'interprétation et l'application du droit cantonal - et a fortiori communal - que sous l'angle de l'arbitraire. Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions applicables; il doit uniquement examiner si l'interprétation qui a été faite est défendable. Par conséquent, si celle-ci ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation cantonale en cause, elle sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable. De plus, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 144 I 170 consid. 7.3 p. 175 s.; arrêt 1C 597/2019 du 9 octobre 2020 consid. 3.3.2). Dans ce contexte, la partie recourante est soumise aux exigences accrues de motivation de l'art. 106 al. 2 LTF.

4.2. Aux termes de l'art. 11 aLC, la hauteur des bâtiments est fixée dans les règlements communaux (al. 1). La hauteur d'un bâtiment se mesure dès le niveau du terrain naturel ou du sol aménagé s'il est plus bas que le sol naturel, jusqu'à la face supérieure de la panne faîtière pour les toits en pente, et jusqu'à la face supérieure de l'acrotère pour les toits plats. Sur un terrain en pente, la hauteur du bâtiment se mesure sur la façade avale (al. 2). Si les corps de bâtiment sont échelonnés, la hauteur autorisée doit être calculée séparément pour chacun d'eux (al. 3).

Selon l'art. 4 al. 1 aOC, le glossaire précise les définitions de base et les modes de calcul.

Un "corps de bâtiments échelonnés", au sens de l'art. 11 al. 3 aLC, y est défini comme un bâtiment comportant plusieurs éléments distincts mais contigus, décrochés en élévation. La définition renvoie expressément au croquis n° 10.

En vertu de l'art. 95 RCCZ, la hauteur de bâtiment maximum dans la zone IS est de 7m50.

4.3. En l'espèce, s'agissant d'une part des cinq volumes servant de réduits et de cages d'escalier situés au niveau de la toiture, le Tribunal cantonal a considéré que leur dimension était très nettement insuffisante pour qu'ils puissent être assimilés à des corps distincts de bâtiments devant être mesurés en tant que tels, lesdits volumes ne constituant que de simples superstructures. De plus, il a estimé, en se référant au croquis n° 10 du glossaire, qu'un retrait de 1 m 80 était insuffisant pour que l'on puisse conclure à l'existence de "corps de bâtiments échelonnés" au sens de l'art. 11 al. 3 aLC et du glossaire de l'aOC.

En ce qui concerne d'autre part les abris à voiture situés sur le toit, les juges cantonaux ont retenu qu'ils s'inscrivaient dans le tout et ne pouvaient pas non plus être considérés comme des corps distincts de bâtiments: par ailleurs, ces couverts ne pouvaient être assimilés à des superstructures techniques, telles que des cheminées, des sorties de ventilation, des cages d'ascenseur, qui n'entrent pas en considération dans le calcul de la hauteur maximale du bâtiment. La cour cantonale en a conclu que ces volumes devaient être pris en considération dans le calcul de la hauteur du bâtiment, qui serait dès lors respectivement de 8 m 35 et de 9 m 25 selon la coupe considérée. La hauteur maximale de 7 m 50 prescrite par l'art. 95 RCCZ serait donc dépassée.

4.4. La recourante, à l'instar du Conseil d'Etat et de la commune, fait valoir à l'inverse que les superstructures maçonnées abritant à certains endroits les accès au parking supérieur et des réduits constituaient, vu leur retrait net par rapport à la façade, des "corps de bâtiments échelonnés": quant aux abris à voitures situés sur le toit, ils seraient de simples couverts soutenus par des poteaux, sans façade ni acrotère - élément défini par le glossaire comme un muret entourant une toiture plate - , et ne devraient dès lors pas être comptabilisés dans le calcul de la hauteur du bâtiment. La recourante reproche aux juges cantonaux d'avoir violé la latitude de jugement dont dispose la commune dans l'application de sa réglementation et précise que les pratiques des autres cantons confirment que c'est l'aspect extérieur qui est déterminant dans l'appréhension de l'existence de corps échelonnés. Elle ajoute que la nouvelle législation cantonale sur les constructions et l'Accord intercantonal du 22 septembre 2005 harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC; RS 710.7) réglementent aussi le calcul de la hauteur d'un bâtiment en présence de "corps de bâtiments échelonnés". Elle estime que le Tribunal cantonal a

fait preuve d'incohérence, en tant qu'il a, d'abord, considéré que les volumes situés sur le toit constituaient de simples superstructures ne pouvant pas être assimilés à des "corps de bâtiments échelonnés" et, ensuite, retenu que lesdits volumes ne pouvaient pas être assimilés à des superstructures non prises en compte pour le calcul de la hauteur. La recourante considère en définitive que la hauteur du bâtiment, mesurée à l'aplomb depuis le terrain naturel, n'excéderait pas 6 m 37 et que la prescription de l'art. 95 RCCZ serait donc respectée.

La recourante soutient que les juges cantonaux ont fait preuve d'incohérence dans leur appréciation de la notion de superstructure et ont violé la latitude de jugement dont dispose la commune dans l'application de sa réglementation. Toutefois, il n'y a rien d'incohérent ou de contradictoire à considérer, d'une part, que, en raison de leur modeste dimension, les volumes situés sur le toit ne constituent que de "simples superstructures" et ne peuvent donc constituer des corps distincts de bâtiment, et, d'autre part, que, en raison de leur fonction principale, lesdits volumes ne peuvent être assimilés à des "superstructures non prises en compte pour le calcul de la hauteur maximale du bâtiment": les juges cantonaux ont en effet retenu dans les deux cas que ces volumes constituaient des superstructures, mais ont considéré qu'il y avait deux types de superstructures, soit celles de fonction principale, devant être prises en compte pour le calcul de la hauteur maximale du bâtiment et celles, de fonction technique, ne devant pas; selon le Tribunal cantonal, les volumes en question appartiennent à la première de ces deux catégories. Par ailleurs, la latitude de jugement dont disposent effectivement les communes (cf. arrêt 1C 178/

2013 consid. 6.4) peut être restreinte lorsqu'il existe une volonté d'harmoniser la pratique au niveau cantonal, a fortiori lorsque comme en l'occurrence la règle concernée est de rang cantonal.

Pour le surplus, la recourante se borne à proposer une autre manière de calculer la hauteur d'un bâtiment, une autre interprétation de la notion de "corps de bâtiments échelonnés" au sens de l'art. 11 al. 3 aLC et du glossaire de l'aOC. Si elle annonce en effet sommairement en fin d'argumentaire que le Tribunal cantonal a appliqué le droit cantonal de manière arbitraire et a abouti ce faisant à un résultat arbitraire, elle ne tente pas concrètement de démontrer le caractère insoutenable de la motivation retenue dans l'arrêt cantonal.

En tout Etat de cause, il n'est pas arbitraire de retenir que les volumes litigieux forment un tout avec le bâtiment et qu'ils ne présentent pas une dimension suffisante pour pouvoir être considérés comme des corps de bâtiments distincts. Il n'y a rien de choquant non plus à prendre d'autres critères en considération que l'aspect extérieur, à l'exemple de la nature et de la fonction des volumes, et ainsi de retenir que, parce qu'ils ne sont pas imposés par leur destination sur le toit du bâtiment et qu'ils n'exercent pas seulement une fonction technique, lesdits volumes doivent être traités comme des superstructures devant être prises en compte dans le calcul de la hauteur maximale du bâtiment. De la même manière, il apparaît tout à fait défendable, en se fondant comme l'a fait le Tribunal cantonal sur la configuration d'échelonnement présentée par le croquis n° 10 du glossaire, d'estimer que le retrait de 1 m 80 présenté par ces volumes par rapport à la façade est insuffisant pour que l'on puisse parler de "corps de bâtiments échelonnés" au sens de l'art. 11 al. 3 aLC et du glossaire de l'aOC et que cette notion ne saurait s'appliquer à de simples superstructures. La nouvelle législation cantonale sur les constructions et l'AIHC

ne s'opposent par ailleurs pas à cette appréciation. Enfin, une pratique éventuellement contradictoire des autres cantons relative aux corps échelonnés et le fait que certains voisins du quartier aient pu bénéficier d'une pratique plus large de la commune n'ont manifestement pas vocation à rendre l'interprétation du Tribunal cantonal arbitraire.

Ce grief est donc aussi mal fondé.

5.

Il s'ensuit que le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable, aux frais de la recourante, qui succombe (art. 66 al. 1 LTF). Les intimés, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat, ont droit à des dépens (art. 68 al. 1 et 2 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 4'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Une indemnité de dépens de 4'000 fr. est allouée aux intimés, à la charge de la recourante.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires du recourant et des intimés, à la Commune de Sion, au Conseil d'Etat du canton du Valais et à la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais.

Lausanne, le 25 mars 2021

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

Le Président : Kneubühler

La Greffière : Tornay Schaller