Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1A.19/2003 /col
Arrêt du 24 novembre 2003
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Président de la Cour et Président du Tribunal fédéral, Aeschlimann, Reeb, Féraud et Catenazzi.
Greffier: M. Jomini.

Parties
WWF Suisse, Hohlstrasse 110, 8004 Zurich,
recourant, représenté par Me Raphaël Dallèves, avocat, passage Raphy-Dallèves, case postale 374, 1951 Sion,

contre

Forces Motrices de Martigny-Bourg S.A.,
1920 Martigny,
intimée, représentée par Me Marie-Claire Pont Veuthey, avocate, avenue Château-de-la-Cour 4, case postale 788, 3960 Sierre,
Commune de Vollèges, 1941 Vollèges,
Commune de Sembrancher, 1933 Sembrancher,
Commune de Bovernier, 1932 Bovernier,
Commune de Martigny-Combe, 1921 Martigny-Croix,
Commune de Martigny, 1920 Martigny,
Conseil d'Etat du canton du Valais, Palais du Gouvernement, 1950 Sion,
Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, Palais de Justice, avenue Mathieu-Schiner 1, 1950 Sion 2.

Objet
concessions pour l'utilisation de forces hydrauliques,
recours de droit administratif contre l'arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais du 29 novembre 2002.

Faits:

A.
La rivière la Dranse se jette dans le Rhône à Martigny, après avoir traversé le territoire des communes de Vollèges, Sembrancher, Bovernier et Martigny-Combe. En amont, cette rivière est formée de trois cours d'eau: la Dranse de Bagnes, la Dranse d'Entremont et la Dranse de Ferret. Les eaux de la Dranse sont utilisées à différents endroits pour la production d'électricité. Elles sont parfois restituées dans la rivière elle-même (ouvrages des Forces Motrices du Grand-Saint-Bernard, des Forces Motrices d'Orsières et de Romande-Energie, notamment); dans d'autres cas, les eaux captées sont déversées directement dans le Rhône (ouvrages des Forces Motrices de Mauvoisin et d'Emosson).
A la fin du XIXe siècle et au début du XXe siècle, les cinq communes précitées ont concédé à une société de production d'électricité (en dernier lieu L'Energie de l'Ouest-Suisse) le droit d'utiliser les eaux de la Dranse, sur leurs territoires respectifs, pour l'exploitation de l'aménagement hydroélectrique de Martigny-Bourg. Cet ouvrage comporte une prise d'eau sur la Dranse entre Bovernier et Sembrancher ainsi qu'une centrale électrique à Martigny-Bourg, les eaux dérivées se déversant ensuite dans la Dranse. Ces concessions sont parvenues à échéance le 4 mars 2000 (deux concessions étaient déjà échues le 27 février 1998 mais la continuation de

l'exploitation jusqu'au 4 mars 2000 a été autorisée par le Conseil d'Etat du canton du Valais).

B.
Le 13 décembre 2001, les communes municipales de Vollèges, Sembrancher, Bovernier, Martigny-Combe et Martigny ont chacune conclu un acte de concession de forces hydrauliques avec la société anonyme Forces Motrices de Martigny-Bourg S.A. (FMMB), constituée peu auparavant. L'art. 1, identique dans les cinq actes, a la teneur suivante:
"Article 1: Description de l'aménagement, dotation et mode d'utilisation

L'aménagement hydro-électrique de "Martigny-Bourg" comprend:
- une prise d'eau sur la Dranse, au lieu-dit "Les Trappistes", débit d'équipement: 10.2 m3/s
- une galerie Les Trappistes - Mont-Chemin, d'une longueur totale de 5.33 km
- une cheminée d'équilibre au Mont-Chemin
- une conduite forcée souterraine entre le Mont-Chemin et la centrale de Martigny-Bourg
- une centrale à Martigny-Bourg avec trois groupes de 7.36 MW
- un canal de fuite restituant les eaux dérivées à la Dranse.

La hauteur de chute brute est de 191.4 m (différence entre la cote des Trappistes 683 m s. mer et la cote de la restitution 491.6 m s. mer).

Le débit moyen annuel utilisable est de 6.7 m3/s, correspondant à un volume d'eau de 211.7 mios de m3 annuels environ.

Le débit minimal de dotation servi à la prise des Trappistes correspond à 1.250 m3/s, mesuré à la prise des Trappistes par la méthode du déversoir.

Mode d'utilisation: les eaux concédées seront utilisées au fil de l'eau."
L'art. 2 est quasiment identique dans les cinq actes. S'agissant de la concession octroyée par Vollèges à FMBB, cet article a la teneur suivante:
"Article 2: Eaux concédées

La Commune accorde au concessionnaire la concession pour l'utilisation de ses eaux de la Dranse sur son propre territoire, à l'exception de celles réservées et concédées à l'Electricité d'Emosson S.A. selon la concession fédérale du 27 juin 1966, ce qui représente 2 % des forces présentement concédées."
Dans les autres concessions, la proportion des "forces présentement concédées" qui sont "réservées et concédées à l'Electricité d'Emosson S.A." est respectivement de 26 % (Sembrancher), 32 % (Bovernier), 19 % (Martigny-Combe) et 21 % (Martigny).
L'art. 3, identique dans les cinq actes, est libellé ainsi:
"Article 3: Durée

La durée de la concession pour l'utilisation des eaux est de 80 (quatre-vingts) ans dès le 5 mars 2000 jusqu'au 4 mars 2080."

C.
En vertu de la loi cantonale valaisanne sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH/VS), les concessions de droits d'eau octroyées par les communes doivent être approuvées par le Conseil d'Etat. Préalablement, le projet de concession est mis à l'enquête publique et les intéressés peuvent former opposition.
Dans le cas particulier, une enquête publique a été ouverte le 24 avril 1998. Le WWF Suisse (ci-après: le WWF) s'est opposé en faisant valoir en substance:
- que les dispositions des art. 29 ss de la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20) concernant le maintien de débits résiduels convenables n'étaient pas respectées;
- que la réglementation des purges pour l'évacuation des sédiments à la prise d'eau des Trappistes était insatisfaisante;

- que la durée des nouvelles concessions était excessive;
- que les mesures de réduction des impacts - ou de compensation des impacts résiduels - de l'aménagement hydroélectrique sur l'environnement, la nature et le paysage étaient insuffisantes.
Le Conseil d'Etat a finalement approuvé le 16 janvier 2002 les cinq nouvelles concessions en les assortissant de diverses conditions et charges. Il a ainsi imposé des mesures qui avaient été proposées dans le rapport d'impact sur l'environnement (RIE) déposé par les auteurs du projet. L'opposition du WWF a été rejetée.

D.
Le WWF a recouru auprès du Tribunal cantonal contre la décision du Conseil d'Etat en développant les griefs de son opposition.
La Cour de droit public du Tribunal cantonal a rendu son arrêt le 29 novembre 2002. Elle a admis le recours, annulé la décision attaquée et renvoyé l'affaire au Conseil d'Etat pour nouvelle décision dans le sens des considérants (ch. 1 du dispositif). Selon cet arrêt, les normes du droit fédéral et du droit cantonal sur la durée des concessions hydroélectriques n'ont pas été violées. En ce qui concerne les purges du "bassin des Trappistes", l'arrêt retient que les mesures proposées dans le rapport d'impact (étalement dans le temps des purges, ouverture en priorité des vannes de la rive droite de la Dranse dès lors que la passe à poissons se trouve sur la rive gauche, creusement d'une gouille reliée à la Dranse destinée à servir de lieu de repli aux poissons du bassin) permettraient d'en pallier les effets négatifs. Pour le Conseil d'Etat et son service spécialisé, ces opérations devraient être entreprises à un rythme tenant compte des risques pour la faune aquatique, et elles devraient faire l'objet d'autorisations cantonales ultérieures; il n'y avait ainsi pas lieu de régler cette question de manière plus détaillée lors de la procédure d'approbation des concessions. Les griefs du WWF concernant le maintien de débits résiduels
convenables dans la Dranse après le prélèvement ont été admis car le Conseil d'Etat n'avait pas examiné la possibilité d'une augmentation du débit minimal conformément à l'art. 33 al. 1 LEaux (débit supérieur au seuil calculé selon l'art. 31 al. 1 LEaux). Le Tribunal cantonal a enfin reproché au Conseil d'Etat une constatation incomplète des faits au sujet des mesures de protection des biotopes ou de compensation fondées sur l'art. 18 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451).

E.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, le WWF demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal cantonal "sur les points sur lesquels il a été attaqué" et de renvoyer l'affaire au Conseil d'Etat pour nouvelle décision dans le sens des considérants avec les instructions suivantes:
- limiter la concession de droits d'eau octroyée à la société Forces Motrices de Martigny-Bourg S.A. (FMMB) à une durée n'excédant pas quarante ans, à compter du 5 mars 2000;
- renvoyer au stade de la deuxième étape de l'étude d'impact et de l'autorisation de construire d'une part les études et le choix du mode d'élimination des sédiments s'accumulant à la prise d'eau des Trappistes, sans tenir compte du chiffre 4.1, alinéa 1, du dispositif de la décision d'approbation des concessions du 16 janvier 2002, et d'autre part l'étude et l'adoption des mesures de réduction et/ou de compensation des impacts négatifs de l'aménagement hydroélectrique litigieux.
La société Forces Motrices de Martigny-Bourg S.A. conclut au rejet du recours. Le Conseil d'Etat propose le rejet du recours, dans la mesure où il est recevable.
Aucune des cinq communes concédantes n'a répondu au recours.
Le Département fédéral des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a été invité à donner son avis sur le recours. L'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) a déposé des observations et l'Office fédéral des eaux et de la géologie (OFEG) a renoncé à se déterminer. Ces écritures ont été communiquées aux parties; le WWF a déposé des observations à ce sujet.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1.
Selon l'art. 97 OJ en relation avec l'art. 5 PA, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions fondées sur le droit public fédéral - ou qui auraient dû l'être -, à condition qu'elles émanent d'autorités énumérées à l'art. 98 OJ et pour autant qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ ou dans la

législation spéciale ne soit réalisée (ATF 129 II 183 consid. 3.1 et les arrêts cités).

1.1 La contestation porte sur l'octroi de concessions de droits d'eau au sens des art. 38 ss de la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH; RS 721.80). La décision attaquée, prise en dernière instance cantonale par une autorité judiciaire (cf. art. 98 let. g OJ en relation avec l'art. 98a al. 1 OJ), est fondée sur des prescriptions du droit public fédéral relatives à l'utilisation des forces hydrauliques, à la protection des eaux, à la pêche et à la protection de la nature et du paysage, notamment; elle concerne un aménagement hydroélectrique dont la construction et la modification sont soumises à une étude de l'impact sur l'environnement (ch. 21.3 de l'annexe de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement [OEIE; RS 814.011]). L'application de ces prescriptions fédérales est en jeu; aussi la voie du recours de droit administratif est-elle ouverte conformément aux art. 97 ss OJ (cf. en particulier art. 99 al. 1 let. d et al. 2 let. a OJ).

1.2 Le WWF Suisse a qualité pour recourir sur la base de l'art. 103 let. c OJ et des dispositions de la législation fédérale accordant un droit de recours à cette organisation d'importance nationale, soit l'art. 55 LPE et l'art. 12 LPN (en relation avec l'art. 1 et le ch. 3 de l'annexe de l'ordonnance relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage [ODO; RS 814.076]; cf. notamment ATF 119 Ib 254 consid. 1c p. 263).

1.3 L'arrêt attaqué est une décision d'annulation de l'approbation de concessions, avec renvoi à l'autorité administrative pour nouvelle décision. Le Tribunal cantonal n'a donc pas mis fin à la procédure cantonale; formellement, son arrêt constitue une décision incidente. En vertu de l'art. 101 let. a OJ, le recours de droit administratif est en principe recevable contre les décisions incidentes, lorsqu'il est aussi ouvert contre la décision finale; il faut toutefois encore, selon la jurisprudence, que le recourant ait un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit immédiatement annulée ou modifiée (cf. ATF 129 II 183 consid. 3.2 p. 187 et les arrêts cités).
L'organisation recourante ne conteste pas tous les éléments de la décision attaquée. Ses griefs se rapportent en effet seulement à trois questions traitées par le Tribunal cantonal: la durée des nouvelles concessions; les modalités des purges à la prise d'eau des Trappistes; les mesures de réduction et de compensation des impacts de l'aménagement hydroélectrique. Elle prétend que, sur ces points, l'arrêt attaqué équivaudrait à un décision finale partielle, tranchant définitivement des questions relatives à l'application du droit public fédéral. En pareil cas, la jurisprudence admet la recevabilité du recours de droit administratif, nonobstant le régime particulier s'appliquant aux décisions incidentes (cf. ATF 129 II 286 consid. 4.2 p. 291, 384 consid. 2.3 p. 385; 120 Ib 97 consid. 1b p. 99; 118 Ib 196 consid. 1b p. 198 et les arrêts cités). Il convient donc de vérifier si, sur les trois points litigieux, on se trouve en présence d'une décision finale partielle.
1.3.1 En rejetant l'objection de l'organisation recourante qui qualifiait d'excessive la durée des concessions, le Tribunal cantonal a statué définitivement sur l'application, en l'espèce, de l'art. 58 LFH. Les griefs du recours de droit administratif sont recevables à ce propos.
1.3.2 A propos de l'évacuation des sédiments (purges), l'arrêt attaqué représente également une décision finale partielle d'application de la législation fédérale sur la protection des eaux et sur la pêche. Le Tribunal cantonal a examiné les questions à traiter au stade de l'approbation des concessions, tout en réservant les décisions à prendre dans une phase ultérieure. Il est admissible, en l'état, de contester cette décision partielle par la voie du recours de droit administratif.
1.3.3 En ce qui concerne enfin les mesures de protection des biotopes ou les mesures de compensation à ordonner conformément à l'art. 18 LPN, le Tribunal cantonal s'est borné à renvoyer l'affaire au Conseil d'Etat pour qu'il statue à nouveau en tenant compte de tous les faits pertinents et en imposant, le cas échéant, des mesures supplémentaires. On ne voit pas, dans l'arrêt attaqué, de décision de principe sur la portée de l'art. 18 LPN dans le cas d'espèce ni de restriction du pouvoir d'appréciation du Conseil d'Etat. La nouvelle décision sur l'approbation des concessions pourra derechef faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal. L'organisation recourante n'a donc aucun intérêt digne de protection à demander, sur ce point, l'annulation de l'arrêt attaqué. Le recours de droit administratif est à cet égard irrecevable.

1.4 Il y a donc lieu d'entrer partiellement en matière. Dans le cadre de la contestation, conformément à l'art. 114

al. 1 OJ, le Tribunal fédéral peut admettre le recours pour d'autres raisons que celles avancées par le recourant ou, au contraire, confirmer l'arrêt attaqué pour d'autres motifs que ceux retenus par l'autorité intimée (ATF 129 II 183 consid. 3.4 p. 188).

2.
L'organisation recourante fait valoir que l'arrêt attaqué est contradictoire au sujet de l'élimination des sédiments à la prise d'eau des Trappistes. Elle conclut à ce que le choix du mode d'élimination soit renvoyé à une phase ultérieure de la procédure (deuxième étape de l'étude d'impact et autorisation de construire). Dans son argumentation, elle déclare toutefois ne pas être "fondamentalement opposée" à la décision prise à ce propos par le Tribunal cantonal. Elle soutient malgré tout que la logique aurait commandé l'annulation du ch. 4.1 al. 1 du dispositif de la décision du 16 janvier 2002 par laquelle le Conseil d'Etat a approuvé les concessions. Ce dernier argument n'est cependant pas concluant dès lors que la décision d'approbation a été annulée dans son ensemble, y compris le ch. 4.1 (conditions et charges en matière de protection de la nature et du paysage).
En renvoyant l'affaire au gouvernement cantonal pour nouvelle décision "dans le sens des considérants", le Tribunal cantonal n'a pas donné d'instructions précises au sujet de l'élimination des sédiments. Il a constaté pour l'essentiel que le rapport d'impact sur l'environnement avait traité la question des purges à la prise d'eau (en proposant notamment un étalement dans le temps pour réduire le débit instantané et l'ouverture en priorité des vannes les plus éloignées de la passe à poissons - p. B.19 du RIE) et que les mesures proposées avaient été admises par l'administration cantonale lors de la première étape de l'étude d'impact. Cette solution a été qualifiée par la Cour cantonale de raisonnable. Cette appréciation - que l'organisation recourante ne met pas en doute car elle ne prétend pas s'opposer par principe à des purges périodiques - n'exclut pas d'autres mesures ou modalités, qui pourront le cas échéant être étudiées et ordonnées ultérieurement. L'arrêt attaqué prévoit en effet, sans que cela soit critiqué dans le recours, des autorisations ultérieures à ce sujet, indépendantes de l'approbation des concessions. Le droit fédéral prescrit pour ces projets hydroélectriques une étude d'impact en deux étapes, la première dans
la procédure d'octroi de la concession et la seconde dans une procédure à déterminer par le droit cantonal (art. 6 OEIE et ch. 21.3 annexe OEIE). Il n'y a pas lieu d'examiner ici quel devra être le fondement légal des décisions à prendre au terme de cette seconde étape car, d'après le recours de droit administratif, la contestation ne porte pas sur ce point. En outre, comme le Conseil d'Etat doit encore se prononcer (dans la phase d'approbation des concessions) sur le débit résiduel à garantir dans la Dranse après le prélèvement, il est possible que sa nouvelle décision influence partiellement le régime des purges ou les mesures à ordonner, à la prise d'eau des Trappistes, pour la protection de la faune aquatique.
En définitive, la solution de la juridiction cantonale n'est pas contradictoire, formellement ou matériellement. Elle n'est pas susceptible de compromettre la mise en oeuvre des prescriptions fédérales de protection de la nature ou de l'environnement. Les conclusions du recours à ce propos doivent être rejetées.

3.
L'organisation recourante fait valoir qu'en approuvant des concessions d'une durée de quatre-vingts ans, le Conseil d'Etat a violé l'art. 4 al. 2 LFH car il aurait insuffisamment tenu compte de l'intérêt public ainsi que de l'obligation de garantir une utilisation rationnelle du cours d'eau.

3.1 L'art. 4 al. 1 LFH prévoit que les communes qui disposent de la force hydraulique ne peuvent la céder à des tiers sans l'approbation de l'autorité cantonale. Dans le canton du Valais, il appartient au Conseil d'Etat de se prononcer (art. 9 al. 2 LFH/VS). En vertu de l'art. 4 al. 2 LFH, l'autorité cantonale est tenue de refuser l'approbation si le projet d'utilisation est contraire à l'intérêt public ou à l'utilisation rationnelle du cours d'eau (l'art. 20 LFH/VS contient une clause analogue).
La concession est un acte mixte, composé de clauses bilatérales et de clauses unilatérales ou décisionnelles. Ces dernières clauses résultent directement ou impérativement de la loi (les modalités d'utilisation de la force hydraulique telles que les débits utilisables, de dotation et résiduels, notamment - cf. art. 54 let. b et c LFH), tandis que le contenu des clauses bilatérales est négocié par les parties. Cela n'engage en principe que leurs intérêts propres; en d'autres termes, l'intérêt public n'est pas concerné au même degré. La clause fixant la durée de la concession est typiquement une clause bilatérale, la loi se contentant généralement de définir une limite à l'autonomie de la volonté de l'autorité concédante et du concessionnaire en fixant un maximum qu'ils ne

sauraient dépasser (cf. Pierre Moor, Droit administratif, vol. III, Berne 1992, p. 124/125; André Grisel, Traité de droit administratif, vol. I, Neuchâtel 1984, p. 284; Michel Hanhardt, La concession de service public, thèse Lausanne 1977, p. 81 ss; Jacques Fournier, Vers un nouveau droit des concessions hydroélectriques, thèse Fribourg 2002, p. 150 ss, 154). L'approbation cantonale doit porter sur tous les éléments de la concession. Pour les clauses bilatérales,
le pouvoir d'appréciation et de décision de l'autorité cantonale est cependant par principe plus limité, vu les intérêts en jeu.

3.2 Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal cantonal s'est référé aux règles du droit fédéral et du droit cantonal sur la durée maximale des concessions hydroélectriques, en considérant qu'elles n'avaient pas été violées dans le cas particulier.
L'art. 58 LFH dispose que la durée de la concession est de quatre-vingts ans au plus, à compter de la mise en service de l'aménagement hydroélectrique; cette règle est reprise, en droit cantonal, à l'art. 49 al. 1 LFH/VS. La durée légale maximale vaut aussi en cas de renouvellement d'une concession. Si la concession est renouvelée avant son échéance, l'art. 58a al. 4 LFH permet aux parties de fixer la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle concession au maximum vingt-cinq ans après la décision de renouvellement, ce qui diffère d'autant l'échéance de cette concession (cf. Message du Conseil fédéral relatif à la révision de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques, FF 1995 IV 986).
La durée maximale des concessions est une limite à l'autonomie des parties que le législateur fédéral a introduite pour des motifs d'intérêt public, car une concession perpétuelle ou de trop longue durée priverait la collectivité concédante de la maîtrise du domaine public (cf. ATF 127 II 69 consid. 4c p. 74 et 5b p. 77). Le cadre légal a été défini de manière à permettre la sauvegarde des intérêts économiques du concessionnaire, en particulier en vue de l'amortissement de ses investissements; cela nécessite la fixation d'une durée maximale suffisamment longue (cf. ATF 127 II 69 consid. 5b p. 76). La concession confère en effet au concessionnaire un droit stable: pendant la durée de la concession, l'art. 43 al. 2 LFH prévoit que le droit d'utilisation ne peut être retiré ou restreint sauf pour cause d'utilité publique et moyennant indemnité. Néanmoins, l'intérêt public à réaliser les objectifs de la protection des eaux, de la pêche ou de la nature - ceux que défend généralement l'organisation recourante - n'est pas en soi compromis dans le cas d'une concession d'une durée correspondant au maximum légal, puisque des mesures complémentaires à celles fixées dans les clauses unilatérales peuvent, à certaines conditions, être encore
ordonnées après coup, avec ou sans indemnité selon que l'on atteint ou non la substance des droits acquis du concessionnaire (cf. ATF 127 II 69 consid. 5a p. 75; 126 II 171 consid. 3c p. 179; 119 Ib 254 consid. 5a p. 268; 107 Ib 140 consid. 4 p. 146 et 6b p. 150; arrêt A.188/1987 du 11 juillet 1988, publié in ZBl 90/1989 p. 83, consid. 4d).

3.3 A raison, l'organisation recourante ne prétend pas que les règles impératives sur la durée des concessions auraient été violées. Elle fait en revanche valoir que l'autorité cantonale d'approbation aurait dû imposer une durée inférieure à quatre-vingts ans pour mieux tenir compte de l'intérêt public et de l'impératif d'utilisation rationnelle de la Dranse.
Comme cela vient d'être exposé (supra, consid. 3.2), le législateur fédéral a lui-même effectué une pesée des intérêts en fixant la durée maximale à l'art. 58 LFH. En soi, il n'est donc pas contraire à l'intérêt public de convenir, entre parties, d'une durée conforme à cette disposition légale. En cas de renouvellement d'une concession pour des installations existantes, ou de changement de concessionnaire à l'échéance de la première concession, les intérêts économiques du nouveau concessionnaire ne sont pas sensiblement différents, dans la situation actuelle, de ceux que pourrait invoquer le concessionnaire d'un nouvel aménagement hydroélectrique. L'arrêt attaqué mentionne l'évolution récente du marché de l'électricité, qui rend plus aléatoires les perspectives de rendement commercial des ouvrages hydroélectriques. Dans sa réponse au recours, la société intimée donne en outre un aperçu convaincant de ses charges financières prévisibles, non négligeables, à cause notamment du renouvellement nécessaire de certains équipements.
L'organisation recourante fait cependant valoir que l'autorité cantonale n'aurait pas dû approuver des concessions de quatre-vingts ans car, avec l'évolution des circonstances et des connaissances, on pourrait concevoir à moyen terme une utilisation plus rationnelle du cours d'eau concerné. Elle invoque la situation particulière résultant des concessions des eaux de la Dranse, ou de la Dranse de Bagnes, octroyées par les cinq mêmes

communes à la société anonyme Forces Motrices de Mauvoisin S.A. (FMM). Ces concessions, approuvées en 1948 et 1951, parviendront à échéance en 2040 ou 2041 (voir l'extrait du registre cantonal des concessions reproduit in Hans Wyer, Rechtsfragen der Wasserkraftnutzung, thèse Berne 2000, annexes p. 35). A ce propos, l'organisation recourante prétend que la superposition, jusqu'en 2040, des droits d'utilisation de FMMB, d'une part, et de FMM, d'autre part, serait contraire au droit fédéral. Quoi qu'il en soit, elle prône une unification des dates d'échéance de ces différentes concessions - ce qui entraînerait une réduction de moitié de la durée des concessions litigieuses -, de façon à garantir ensuite une utilisation mieux coordonnée et plus rationnelle des forces hydrauliques de la Dranse. Cela étant,
l'organisation recourante ne soutient pas que l'aménagement en cause, dans son mode d'exploitation actuel, serait peu rationnel.
Dans sa réponse au recours de droit administratif, la société intimée expose que son droit d'eau est défini dans les concessions en fonction du débit utilisable. Le volume d'eau annuel mentionné (art. 1 al. 3: 211.7 mios de m3 au total, ou 6.7 m3/s) équivaudrait aux quantités d'eau disponibles dans la Dranse à la prise des Trappistes, compte tenu des concessions déjà accordées aux sociétés Electricité d'Emosson (pour ses prélèvements dans la Dranse de Ferret) et FMM (pour ses prélèvements dans la Dranse de Bagnes). En outre, avec un débit résiduel futur de 1.25 m3/s (art. 1 al. 4 des concessions), le volume d'eau annuel prélevé pour l'usine de Martigny-Bourg correspondrait aux droits d'eaux concédés (permettant une production de 78 mio de kWh, soit la production future annoncée de l'usine). Dans ces conditions, il n'y aurait pas concrètement de superposition des droits d'eau de FMM et FMMB.
Il arrive, dans le canton du Valais, que les droits d'utilisation de la force hydraulique d'un cours d'eau soient concédés successivement à deux sociétés, le second concessionnaire pouvant alors s'engager à fournir au premier concessionnaire des prestations compensatoires (cf. Wyer, op. cit., p. 43 ss - le droit fédéral évoque ces prestations compensatoires à l'art. 54 let. l LFH). En l'occurrence, dès la mise en service du barrage de Mauvoisin, les installations de FMM - historiquement le second concessionnaire - ont permis une utilisation rationnelle des eaux de la Dranse prélevées en amont (le bassin de retenue se trouve à une altitude proche de 2'000 m et la restitution des eaux s'effectue directement dans le Rhône - cf. Wyer, op. cit., annexes p. 6). Cela n'a pas empêché l'exploitation, dont le caractère rationnel n'est pas contesté, de l'usine de Martigny-Bourg par l'Energie de l'Ouest-Suisse puis par FMMB.
L'art. 39 LFH dispose qu'en statuant sur les demandes de concession, les communes concédantes doivent tenir compte de l'intérêt public, de l'utilisation rationnelle du cours d'eau et des intérêts existants. Ces critères légaux, formulés de manière indéterminée, confèrent aux communes un large pouvoir d'appréciation dans ce domaine. En approuvant les nouvelles concessions litigieuses, le Conseil d'Etat ne pouvait pas substituer son pouvoir d'appréciation à celui des communes. Il lui appartenait cependant de veiller à ce que les différents concessionnaires de la Dranse puissent tous utiliser rationnellement le cours d'eau. Dans la mesure où elle doit garantir une coordination adéquate de l'utilisation des forces hydrauliques sur différents tronçons d'un cours d'eau, l'autorité cantonale dispose elle aussi, à ce sujet, d'un certain pouvoir d'appréciation. Dans le cas de la Dranse, on ne peut certes pas exclure des difficultés ou des problèmes de coordination à l'échéance de certaines concessions, mais il s'agit là de pures spéculations et l'utilisation rationnelle du cours d'eau ne serait a priori pas fondamentalement compromise. Au reste, si l'évolution des circonstances révélait la nécessité de prendre de nouvelles mesures de
protection des eaux ou de l'environnement, la longue durée des concessions n'y ferait en principe pas obstacle (cf. supra, consid. 3.2). D'une façon générale, sur la base du dossier, il apparaît que ni les communes concédantes, ni le Conseil d'Etat n'ont commis un abus ou un excès de leur pouvoir d'appréciation en admettant, pour les concessions litigieuses, une durée correspondant au maximum de l'art. 58 LFH. Le grief de violation du droit fédéral (cf. art. 104 let. a OJ) est par conséquent mal fondé.

4.
Il s'ensuit que le recours de droit administratif doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable.
Selon une jurisprudence constante, les organisations de protection de la nature, du paysage ou de l'environnement sont normalement dispensées du paiement des frais judiciaires lorsqu'elles succombent dans la procédure du recours de droit administratif (cf. ATF 123 II 337 consid. 10a p. 357). Le WWF aura cependant à payer à la société concessionnaire une indemnité à titre de dépens; quant aux communes concédantes, qui n'ont pas procédé, et aux autorités cantonales, elles n'ont pas droit à des dépens (art. 159 al. 1 et 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours de droit administratif est rejeté, dans la mesure où il est recevable.

2.
Il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.

3.
Une indemnité de 3'000 fr., à payer à la société anonyme Forces Motrices de Martigny-Bourg S.A., à titre de dépens, est mise à la charge du WWF Suisse.

4.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires de l'organisation recourante et de la société anonyme Forces Motrices de Martigny-Bourg S.A., à la Commune de Vollèges, à la Commune de Sembrancher, à la Commune de Bovernier, à la Commune de Martigny-Combe, à la Commune de Martigny, au Conseil d'Etat et au Tribunal cantonal du canton du Valais, ainsi qu'au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (pour l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage et l'Office fédéral des eaux et de la géologie).
Lausanne, le 24 novembre 2003
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: