

Commande publique et candidature des personnes publiques : le statut d'établissement public n'est pas un obstacle !

La candidature des personnes publiques lors de l'attribution de contrats de la commande publique continue de faire parler d'elle. Devant concilier la liberté d'accès à la commande publique et le respect des conditions de la concurrence sur le marché, le Conseil d'Etat se livre à une analyse relativement souple des conditions dans lesquelles un établissement public peut se porter candidat pour l'attribution d'un contrat de concession de distribution d'eau potable.

Note sous CE, 18 septembre 2019, n°430368 et 430474, Communauté de communes de l'Ile-Rousse-Balagne et Office d'équipement hydraulique de la Corse

Les limites apportées s'agissant de la candidature de personnes publiques lors de l'attribution des contrats de la commande publique restent relativement souples. L'arrêt rendu le 18 septembre 2019 en constitue une parfaite illustration.

En l'espèce, la communauté de communes du bassin de vie de l'Ile-Rousse, devenue la communauté de communes de l'Ile-Rousse-Balagne, souhaitait passer un contrat pour concéder le service public de distribution de l'eau potable dont elle a la charge. Pour cela elle a publié un avis d'appel public à la concurrence le 14 août 2018 au Bulletin officiel des annonces des marchés publics. A l'issue de la procédure, c'est l'offre présentée par l'Office d'équipement hydraulique de Corse qui a été désignée comme celle présentant le meilleur avantage économique global. Le conseil communautaire de la communauté de communes s'est donc prononcé par une délibération du 28 mars 2019 dans laquelle il approuve la décision d'attribution du contrat de concession à cet Office.

Toutefois, avant que ce contrat de concession ne soit signé, un référé précontractuel a été intenté devant le tribunal administratif de Bastia. Celui-ci a été présenté par la société des eaux de Corse, candidat évincé qui avait été informé du rejet de son offre par un courriel du 21 mars 2019. Conformément aux dispositions de l'article L. 551-1 du code de justice administrative, c'est donc sur le fondement du non-respect des obligations de publicité et de mise en concurrence que le juge des référés a été saisi. Plus précisément, c'est le statut de l'Office d'équipement hydraulique de Corse qui explique le recours de la société. En effet, cet Office est un établissement public industriel et commercial dont le fonctionnement et les compétences sont prévus par le code rural. La question posée au juge des référés était donc de savoir si les obligations spécifiques de publicité et de mise en concurrence imposées lorsqu'une personne publique candidate à l'attribution d'un contrat de la commande publique avaient bien été respectées. Pour cela, la société des eaux de Corse demandait dans un premier temps au juge des référés d'enjoindre, avant dire droit, à la communauté de communes de l'Ile-Rousse-Balagne de produire les documents qui lui ont permis de contrôler la candidature et l'offre de l'Office. Elle lui demandait, dans un second temps, d'annuler la procédure de passation ou d'ordonner la reprise de la procédure au stade de l'examen des candidatures.

Au regard de la valeur estimée du contrat – supérieure au seuil européen – le juge des référés du tribunal administratif de Bastia a estimé que la communauté de communes était tenue

de procéder à une hiérarchisation des critères d'attribution des offres et d'indiquer cette hiérarchie dans l'avis de concession, dans l'invitation à présenter une offre ou dans tout autre document de la consultation. La communauté de communes n'ayant pas procédé à cette hiérarchisation et n'ayant pas fait connaître cette hiérarchie, le juge des référés a fait droit à la demande de la société des eaux de Corse et a annulé la procédure de passation du contrat de concession du service public de distribution d'eau potable par une ordonnance du 18 avril 2019. Mécontents de cette décision, la communauté de communes et l'Office d'équipement hydraulique ont introduit des pourvois auprès du Conseil d'Etat. Le juge administratif suprême devait donc se prononcer sur la validité de la procédure de publicité et de mise en concurrence mise en œuvre par la communauté de communes de l'Ile-Rousse-Balagne pour la passation du contrat de concession du service public de distribution d'eau potable.

Le premier point sur lequel le Conseil d'Etat devait se prononcer – mais qui n'est pas la question centrale dans cette affaire – était donc de savoir si la communauté de communes a effectivement méconnu les obligations de publicité et de mise en concurrence en ne hiérarchisant pas les critères d'attribution des offres et en ne faisant pas connaître cette hiérarchisation.

Cette question est l'occasion pour le juge de rappeler que, si les procédures de passation applicables dépendent souvent du calcul de la valeur estimée des contrats de la commande publique, l'objet des contrats peut également avoir de l'importance et justifier l'application de règles particulières. En l'espèce, la procédure de passation a été lancée sur le fondement des dispositions de l'ordonnance du 29 janvier 2016 et de son décret d'application du 1^{er} février de la même année. Ces textes, désormais codifiés dans le Code de la commande publique, imposent par principe aux autorités concédantes de fixer les critères d'attribution par ordre d'importance et de faire connaître cette hiérarchisation dans l'avis de concession, dans l'invitation à présenter les offres ou dans tout autre document de la consultation (*art. 27 du décret, désormais art. R. 3124-5 CCP*). Toutefois, ce principe connaît des exceptions. En effet, il ne s'impose pas pour la passation des contrats de concession dont la valeur estimée hors taxe est inférieure au seuil européen, ni aux contrats de concessions qui portent sur certains objets (*art. 10 du décret, désormais art. R. 3126-1 CCP*). Pour ces différentes catégories de contrats, une procédure simplifiée s'applique et la hiérarchisation ne s'impose pas, conformément à la jurisprudence traditionnelle¹.

En l'espèce, la valeur estimée du contrat de concession de distribution d'eau potable dépassait le seuil européen. Cet élément a justifié le choix du juge des référés du tribunal administratif de sanctionner la procédure de passation en considérant que la hiérarchisation aurait dû être effectuée et communiquée. La question restait donc de savoir si l'objet du contrat permettait à l'autorité concédante d'avoir recours à la procédure simplifiée et de ne pas procéder à la hiérarchisation et à sa communication. Or, de ce point de vue, le Conseil d'Etat retient une interprétation différente de celle du juge des référés du tribunal administratif de Bastia. En effet, parmi les exceptions permettant le recours à la procédure simplifiée, les textes envisagent les contrats qui portent sur des « activités de mise à disposition, d'exploitation ou d'alimentation de réseaux fixes destinés à fournir un service au public dans le domaine de la production, du transport ou de la distribution » d'eau potable (*art. 11, I, 3^o de l'Ordonnance ; désormais art.*

¹ CE, 23 déc. 2009, n° 328827 et 330054, Établissement public du musée et du domaine national de Versailles, Lebon p. 502

R. 3126-1, 2°, a) CCP). Le juge des référés du tribunal administratif de Bastia a retenu une lecture restrictive de cette exception en considérant qu'elle ne pouvait pas concerner le contrat de concession de l'activité de distribution d'eau potable lui-même et qu'elle ne devait s'appliquer que pour les contrats passés par les entités adjudicatrices dans le cadre de l'exploitation du réseau. Cette approche stricte pouvait se justifier mais le Conseil d'Etat préfère retenir une lecture large de cette exception en considérant qu'elle s'applique également aux contrats de concession du service d'eau potable eux-mêmes. Il en déduit donc, par conséquent, que la communauté de communes n'était pas tenue de procéder à la hiérarchisation des critères d'attribution et de les communiquer. Le Conseil d'Etat en tire les conséquences en annulant l'ordonnance rendue par le juge des référés du tribunal administratif de Bastia et en décidant de régler l'affaire au titre de la procédure de référé engagée.

Dès lors, le juge administratif suprême devait se prononcer sur les conditions à respecter pour admettre la candidature d'une personne publique à l'attribution d'un contrat de la commande publique. Plus précisément, il lui revenait d'apprécier l'existence d'un éventuel manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence au regard du statut d'établissement public de l'Office d'équipement hydraulique de la Corse, désigné comme ayant présenté la meilleure offre.

De manière désormais classique, le Conseil d'Etat retient un raisonnement en deux temps. Ainsi, dans un premier temps il se prononce sur la compétence de l'Office pour candidater et conclure le contrat de concession litigieux. Cela lui permet de rappeler que le statut d'établissement public ne s'oppose pas à une telle candidature mais impose une vérification particulière au regard du principe de spécialité. Puis, une fois cet examen effectué, il s'attarde dans un second temps sur les vérifications à effectuer pour s'assurer que la candidature d'une telle personne publique ne fausse pas les conditions de la concurrence. Or, si le statut d'établissement public n'appelle pas de précisions particulières, la position particulière de l'Office d'équipement hydraulique sur le marché impose au juge un examen des conditions de la concurrence à la fois souple et circonstancié.

I. Une vérification nécessaire et objective : la compétence de l'établissement au regard de sa spécialité

Lorsqu'une personne publique souhaite conclure un contrat de la commande publique, comme n'importe quel contrat administratif, elle doit s'assurer que son cocontractant dispose bien de la capacité ou de la compétence nécessaires pour conclure le contrat. Tout dépend ici du statut de ce cocontractant : la vérification portera sur sa capacité s'il s'agit d'une personne privée, mais elle portera sur sa compétence s'il s'agit d'une personne publique. En l'espèce, c'est le statut de l'Office public d'équipement hydraulique de Corse, établissement public industriel et commercial, qui justifie la saisine du juge des référés. Ceci explique que le juge s'attarde sur la question de sa compétence pour candidater à l'attribution du contrat de concession.

Cette vérification est essentielle pour l'autorité concédante car, comme le rappelle le Conseil d'Etat, l'absence de vérification est susceptible de constituer un manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence. Il appartient en effet « *au juge du référé*

précontractuel [...] de s'assurer que l'appréciation portée par le pouvoir adjudicateur pour exclure ou admettre une candidature ne caractérise pas » un tel manquement. Or, l'examen de cette condition permet au Conseil d'Etat de rappeler que les personnes publiques ne sont pas tout à fait des opérateurs économiques comme les autres lorsqu'elles candidatent à l'attribution de contrats de la commande publique.

Le principe demeure celui de la liberté d'accès aux contrats de la commande publique. Ces derniers sont en effet définis comme des contrats conclus « avec un ou plusieurs opérateurs économiques » (CCP, art. L. 2). Or, la définition de l'opérateur économique est une définition large qui englobe les personnes morales de droit public. Il s'agit de « toute personne physique ou morale, publique ou privée, ou tout groupement de personnes doté ou non de la personnalité morale, qui offre sur le marché la réalisation de travaux ou d'ouvrages, la fourniture de produits ou la prestation de services » (CCP, art. L. 1220-1 ; ancien ord. n° 2016-65, 29 janvier 2016, art. 12, al. 1). Par conséquent les personnes publiques sont, comme les personnes privées, libres de candidater à l'attribution des contrats de la commande publique². Toutefois, cette liberté n'est pas sans limites. La Cour de justice de l'Union européenne, dans son arrêt du 18 décembre 2014, a précisé que cette liberté de principe peut être limitée par les États membres soit en exigeant que l'activité objet du marché soit compatible « avec leurs objectifs institutionnels et statutaires », soit en choisissant d'interdire – de manière générale – à ces entités d'« offrir certains services contre rémunération sur le marché, même à titre occasionnel »³. Ainsi, c'est du point de vue du droit interne que doit être envisagée la possibilité pour les personnes publiques de candidater à l'attribution des contrats de la commande publique. Or, la question se pose différemment en fonction de la nature de la personne publique candidate à l'attribution du contrat.

Le Conseil d'Etat a en effet eu l'occasion de préciser les conditions à vérifier pour qu'une personne publique puisse candidater à l'attribution d'un contrat de la commande publique selon si cette dernière est une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération entre collectivités territoriales ou si, comme en l'espèce, la personne publique est un établissement public plus « classique ». Pour les premières, c'est-à-dire pour les collectivités territoriales et leurs groupements, l'autorité contractante doit s'assurer que leur candidature repose bien sur un intérêt public local, « c'est-à-dire si elle constitue le prolongement d'une mission de service public dont la collectivité ou l'établissement public de coopération a la charge, dans le but notamment d'amortir des équipements, de valoriser les moyens dont dispose le service ou d'assurer son équilibre financier, et sous réserve qu'elle ne compromette pas l'exercice de la mission »⁴. Pour les seconds, c'est-à-dire pour les établissements publics plus « classiques », la compétence pour candidater à l'attribution d'un contrat de la commande publique s'apprécie plus simplement. Comme le rappelle le Conseil d'Etat en l'espèce, cette compétence doit être examinée au regard du principe de spécialité auquel de tels établissements publics sont tenus. Or, celle-ci s'apprécie de manière relativement souple. En effet, le Conseil d'Etat considère que la conformité au principe de spécialité ne se résume pas à la prise en compte de l'objet statutaire de l'établissement public mais doit également permettre d'intégrer

² CE, 8 nov. 2000, n° 222208, Société Jean-Louis Bernard Consultants, Lebon p. 492.

³ CJUE, 18 déc. 2014, aff. C-568/13, Azienda Ospedaliero-Universitaria di Careggi-Firenze c/ Data Medical Service Srl

⁴ CE, 14 juin 2019, n°411444, Société Armor SNC → commentée dans le numéro d'octobre : faut-il mettre la référence ?

d'autres prestations lorsqu'elles constituent « le complément normal de sa mission statutaire et (sont) utiles à l'exercice de celle-ci »⁵.

En l'espèce toutefois, cette question ne posait pas de réelles difficultés. En effet, la spécialité de l'Office d'équipement hydraulique de la Corse est fixée par les dispositions du code rural. Or, il est prévu que cet office « a pour mission, dans le cadre du plan de la collectivité approuvé par l'assemblée de Corse, l'aménagement et la gestion de l'ensemble des ressources hydrauliques de Corse pour les usages autres qu'énergétiques » et qu'il peut, notamment, « à la demande des collectivités locales, étudier, réaliser ou exploiter les équipements nécessaires à la distribution d'eau potable ainsi qu'au traitement des eaux usées » (*code rural, art. R. 112-32*). De plus, cet « office peut intervenir en tant que [...] concessionnaire ou exploitant pour le compte des collectivités territoriales » (*code rural, art. R. 112-34*). Dès lors, ainsi que le relève le Conseil d'Etat, « il résulte de ces dispositions que l'exploitation de réseaux de distribution pour le compte des collectivités territoriales, sur l'ensemble du territoire de la Corse, est au nombre des missions qui relèvent de la spécialité de l'Office d'équipement hydraulique de Corse ». La conformité de la candidature au regard du principe de spécialité de cet établissement public ne fait donc aucun doute.

Ainsi, si le principe de spécialité ne s'opposait assurément pas à la candidature de l'Office d'équipement hydraulique, son examen permet au Conseil d'Etat de confirmer que la candidature des établissements publics à l'attribution des contrats de la commande publique est facilement admise lorsque l'objet du contrat entre dans les missions qui relèvent de leur spécialité. Cet examen de la spécialité lui permet également de rejeter l'argument fondé sur l'absence d'intérêt public local dans la mesure où cette condition ne s'impose pas à la candidature des établissements publics autres que ceux de coopération entre collectivités territoriales.

Pour autant, la vérification de la compétence d'un établissement public au regard de son principe de spécialité n'est pas suffisante pour valider sa candidature à l'attribution d'un contrat de la commande publique. En effet, et comme pour n'importe quelle personne publique candidate, l'autorité concédante est tenue de vérifier que cette candidature ne fausse pas les conditions de la concurrence lors de l'attribution du contrat.

II. Une vérification subjective et circonstanciée : le respect des conditions de la concurrence au regard du statut de l'établissement

Après avoir admis la candidature de l'Office d'équipement hydraulique de Corse, le Conseil d'Etat s'attarde plus longuement sur sa légalité. En effet, si le respect du principe de spécialité est suffisant pour admettre le principe d'une telle candidature, le juge rappelle que le statut de l'établissement public et sa position sur le marché ne doivent pas fausser les conditions

⁵ CE, 18 sept. 2015, n° 390041, Association de gestion du conservatoire national des arts et métiers des Pays de la Loire, Lebon T.

de la concurrence. Ainsi, et de manière désormais classique, le Conseil d'Etat distingue les rôles respectifs de l'autorité concédante et du juge dans une telle situation⁶.

En premier lieu, s'agissant de l'autorité concédante, le juge administratif rappelle que « lorsqu'une personne publique est candidate à l'attribution d'un contrat de concession », il lui appartient « de s'assurer [...] que l'ensemble des coûts directs et indirects a été pris en compte pour la détermination de cette offre, afin que ne soient pas faussées les conditions de la concurrence ». Il rappelle ainsi que l'autorité contractante est la première responsable du respect des conditions de la concurrence sur le marché. Toutefois, cette responsabilité demeure relativement souple et n'implique pas un contrôle systématique de la part de l'autorité concédante. En effet, elle n'est tenue de demander la production des documents nécessaires pour vérifier que l'ensemble des coûts directs et indirects ont été pris en compte que lorsqu'il apparaît que « l'équilibre économique » de l'offre présentée par la personne publique candidate « diffère substantiellement de celui des offres des autres candidats ». Ainsi, et à l'inverse, si l'équilibre économique de l'offre présentée par la personne publique candidate est comparable à celui des offres présentées par les autres concurrents, la demande de ces documents et le contrôle afférent ne sont pas obligatoires pour l'autorité concédante. Il existe donc un double niveau de contrôle. Le premier niveau consiste à comparer l'équilibre économique des offres et s'impose systématiquement à l'autorité contractante. Il s'agit donc d'un contrôle obligatoire mais qui, en pratique, reste peu poussé. Il se différencie du second niveau de contrôle, lequel n'est pas systématique et ne s'impose que lorsque le premier contrôle a permis de révéler des différences dans l'équilibre économique des offres présentées par la personne publique candidate et les autres candidats. Toutefois, lorsque ce second niveau de contrôle est activé, il met des obligations supplémentaires à la charge de l'autorité contractante. Celle-ci doit alors vérifier que tous les coûts ont été pris en compte et que le statut de la personne publique candidate ne lui a pas permis de présenter une offre qui fausse les conditions de la concurrence.

En l'espèce, la société des eaux de Corse estimait que le contrôle des conditions de la concurrence sur le marché n'avait pas été correctement effectué car la communauté de communes aurait dû demander à l'Office d'équipement hydraulique de produire les documents nécessaires pour lui permettre de vérifier si l'ensemble des coûts directs et indirects avaient bien été pris en compte lors de l'établissement de son offre. Elle considérait notamment qu'une séparation comptable aurait dû être établie « entre les moyens et ressources qui lui sont attribués au titre de sa mission de service public et ceux qu'il utilise pour l'exécution du contrat de concession du service public de distribution d'eau ». Le Conseil d'Etat va rejeter ces arguments en rappelant le *distinguo* entre les deux niveaux de contrôle qui peuvent s'imposer à l'autorité concédante. En effet, les arguments invoqués par la société reposent sur des manquements du point de vue du second niveau de contrôle et l'instruction n'a pas permis de révéler un déséquilibre lors de l'exercice du premier niveau de contrôle, c'est-à-dire lors de la comparaison des offres respectivement présentées par la personne publique candidate et les autres concurrents. Dès lors, l'exercice du second niveau de contrôle ne s'imposait pas et les arguments invoqués en ce sens sont rejetés par le juge.

Par ailleurs, et en second lieu, le Conseil d'Etat prend soin de détailler le rôle du juge du référé précontractuel lorsqu'il est saisi dans le cadre d'une procédure de passation à laquelle une personne publique candidate. Dans ce cas, le juge doit « vérifier que le contrat n'a pas été

⁶ V. not. CE, 14 juin 2019, n°411444, Société Armor SNC, préc.

attribué à une personne publique qui a présenté une offre qui, faute de prendre en compte l'ensemble des coûts exposés, a faussé les conditions de la concurrence ». Dès lors, même si les contrôles réalisés par l'autorité concédante et le juge du référé précontractuel se recourent en partie, ils ne sont pas de même nature. Si l'autorité concédante n'a pas à contrôler systématiquement la prise en compte de l'ensemble des coûts dans les offres présentées par des personnes publiques et peut limiter son contrôle à la comparabilité de l'équilibre économique, le juge semble être systématiquement amené à vérifier de manière concrète si les conditions de la concurrence n'ont pas été faussées.

En pratique toutefois, l'étendue du contrôle exercé par le juge du référé précontractuel sur les conditions de la concurrence reste difficile à appréhender. En effet, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser que les règles du droit de la concurrence fixées par le Code de commerce ne font pas partie des moyens invocables devant le juge du référé précontractuel⁷. La question reste donc de savoir quels sont les moyens invocables devant le juge du référé précontractuel pour qu'il contrôle le respect des conditions de la concurrence lorsqu'une personne publique candidate à l'attribution d'un contrat de la commande publique. En réalité, le contrôle du juge du référé précontractuel reste un contrôle relativement souple – presque superficiel – des conditions de la concurrence sur le marché. Le contrôle opéré en l'espèce se limite en effet à une appréciation de la comparabilité des offres présentées par l'Office d'équipement hydraulique et la société des eaux de Corse. Pour le Conseil d'Etat, le fait que l'instruction révèle que l'équilibre économique de l'offre présentée par l'Office « ne diffère pas substantiellement de celui de l'offre concurrente présentée par la société des eaux de Corse » suffit à considérer que l'autorité concédante n'a pas retenu une offre qui fausse les conditions de la concurrence. Ainsi, en limitant son contrôle à la vérification de différences substantielles dans les offres présentées, le juge administratif suprême confirme la grande liberté qui est offerte aux personnes publiques lorsqu'elles souhaitent candidater à l'attribution de contrats de la commande publique.

Cette approche est d'ailleurs confirmée par le juge lorsqu'il se prononce sur le dernier moyen avancé par la société des eaux de Corse. Celle-ci considérait en effet que la position de l'Office d'équipement hydraulique sur le marché conduit à fausser les conditions de la concurrence en méconnaissant le principe d'égalité de traitement entre les candidats à l'attribution du contrat de concession. En effet, ce contrat prévoit que l'attributaire devra acheter l'intégralité de l'eau potable distribuée... à l'Office d'équipement hydraulique ! De plus, le dossier de consultation prévoyait d'apprécier les offres en fonction des capacités des candidats à maîtriser les pertes en eau. Or, selon la société des eaux de Corse, l'Office disposerait d'un avantage structurel dans la mesure où il existe une imbrication entre son réseau de transport d'eau potable et le réseau de distribution utilisé par la communauté des communes. La procédure révèle ainsi que l'Office d'équipement hydraulique est à la fois candidat à l'attribution du contrat de concession, fournisseur exclusif de l'eau potable qui sera distribuée dans le cadre de ce contrat, et gestionnaire du réseau de transport de l'eau potable jusqu'au réseau de distribution utilisé par la communauté de communes. La question posée par la société des eaux de Corse était donc de savoir si cette position particulière ne fausse pas par elle-même les conditions de la concurrence et ne devrait pas conduire à rejeter l'offre présentée par cet établissement public.

⁷ CE, 5 juin 2007, n° 305280, Sté Corsica Ferries

Ce n'est cependant pas la solution retenue par le Conseil d'Etat, qui démontre une fois de plus la souplesse du contrôle exercé par le juge du référé précontractuel dans une telle situation. L'analyse menée par le juge administratif repose ici également sur la comparaison et lui permet de valider l'offre présentée par l'Office d'équipement hydraulique. S'agissant tout d'abord de l'obligation d'achat d'eau auprès de l'Office, il considère que la clause insérée en ce sens ne fausse pas les conditions de la concurrence car le prix d'achat de l'eau utilisé est le même pour tous les candidats. C'est donc une analyse concrète qui lui permet de considérer que l'Office ne bénéficie pas d'un avantage par rapport aux autres candidats. Dans le même sens, il analyse l'impact de l'imbrication des réseaux de l'Office et de la communauté de communes sur les conditions de la concurrence par une nouvelle comparaison – elle aussi concrète – entre la position de l'Office d'équipement hydraulique et la société des eaux de Corse. Cette dernière étant l'actuel concessionnaire du service public de l'eau dans le secteur concerné, le Conseil d'Etat considère qu'elle est « à même de prendre en compte les éventuelles pertes du réseau et d'adapter son offre en conséquence ». Il en déduit donc que l'imbrication des réseaux de l'Office et de la Communauté de communes ne crée pas une rupture d'égalité entre les candidats. Cette solution, simple en apparence, suscite néanmoins des interrogations du point de vue de la méthode. En effet, si l'approche comparative a le mérite de permettre une analyse factuelle et au cas par cas du respect des conditions de la concurrence sur le marché, elle a pour inconvénient de rendre le contrôle du juge tributaire de la situation du concurrent à l'origine de la saisine du juge, déniait tout caractère objectif au contrôle.

Ainsi, une fois la compétence de la personne publique candidate vérifiée, la comparaison est de mise et ce n'est qu'au regard des autres candidatures présentées que le respect des conditions de la concurrence sera apprécié. Le Conseil d'Etat confirme ici que les personnes publiques en général, et les établissements publics en particulier, bénéficient d'une grande liberté lorsqu'ils candidatent à l'attribution de contrats de la commande publique.