IIe Cour administrative. Séance du 16 juillet 1999. Statuant sur le recours interjeté le 28 juin 1999 (**2A 99 61**) par **l'Association des communes de la Gruyère pour l'exploitation de l'Hôpital de district** (ci-après, l'Association), représentée par Me Jean-Yves Hauser, avocat à Fribourg, contre la décision rendue le 21 juin 1999 par le **Préfet du district de la Sarine** admettant les recours interjetés par **E.**, représentée par Me Grégoire Piller, avocat à Fribourg, contre la décision d'adjudication des travaux d'électricité courant fort au consortium regroupant les entreprises ... (ci-après, le consortium gruyérien) et contre la décision d'adjudication des travaux d'électricité courant faible à l'entreprise M.; **(Marché public; critères d'adjudication; art. 15 al. 1 let. i RMP)**

En fait:

A. Le 26 juin 1998, l'Association a fait paraître dans le Feuille officielle n° 26 un appel d'offres selon la procédure ouverte pour différents travaux à exécuter à l'occasion de la transformation et de la reconstruction partielles de l'Hôpital de Riaz. Le texte publié précisait notamment ce qui suit:

Critères d'adjudication:

Offre économiquement la plus avantageuse, selon les cinq critères suivants, par ordre d'importance:

1) Coût de réalisation;

2) Valeur technique de l'entreprise ou du consortium;

3) Capacité en personnel en adéquation avec l'ampleur des travaux adjugés (nombre et formation) de l'entreprise ou du consortium;

4) Sécurité financière de l'entreprise ou du consortium;

5) Délai d'exécution.

Pour certains corps de métier (CFC), le maître d'oeuvre se réserve le droit de définir d'autres critères.

Les offres incomplètes ou modifiées seront sans autre écartées.

B. Le 14 décembre 1998, la Communauté d'architectes pour la reconstruction de l'Hôpital de la Gruyère (CARHOP) a adressé à E., dont le siège principal est à X. et dont une des succursales est à Y., les documents de soumission

pour les installations électriques courant fort (CFC 23) et pour les installations électriques courant faible (CFC 236). Ces documents précisaient notamment ce qui suit:

5. Les critères d'adjudication définis par le pouvoir adjudicataire sont, par priorité décroissante, les suivants:

1) Qualités professionnelles de l'entreprise ou du consortium;

2) Délai d'exécution selon programme fourni par l'entreprise ou le consortium;

3) Coût de réalisation;

4) Capacité en personnel en adéquation avec l'ampleur des travaux adjugés (nombre et formation) de l'entreprise ou du consortium;

5) Sécurités financières de l'entreprise ou du consortium.

Pour certaines adjudications, le pouvoir adjudicataire se réserve le droit de définir d'autres critères.

Cette même énumération des critères a été reprise dans les "conditions générales spécifiques" du 17 décembre 1998, p. 14.

Dans le délai imparti, E. a déposé des offres pour les installations électriques susmentionnées.

C. Le 26 mars 1999, E. a été informée que son offre concernant les installations électriques courant fort n'avait pas été retenue et que les travaux y relatifs avaient été adjugés au Consortium gruyérien.

Le 29 mars 1999, une communication identique a été faite concernant les installations électriques courant faible, les travaux y relatifs ayant été adjugés à M.

D. Le 31 mars 1999, E. a demandé au maître d'oeuvre d'exposer les motifs pour lesquels son offre concernant les installations électriques courant fort avait été écartée et les caractéristiques et avantages de l'offre retenue. Il lui a été répondu ce qui suit par lettre du 7 avril 1999:

L'adjudication a été décidée sur la base des critères définis dans les conditions générales de la soumission, avec les coefficients et notations suivantes:

- Notation : de 0 à 3

- Coefficients	*:*	*prix*	*4*
		capacité en personnel	*2*
		qualité professionnelle	*2*
		sécurités financières	*2*

En ce qui concerne l'entreprise E., les notations suivantes ont été appliquées par le mandataire des installations électriques, soit le bureau P., à Fribourg:

- Prix	*:*	*3 Entreprise le meilleur marché*
- Qualité professionnelle	*:*	*2 Non certifiée ISO 9001*
- Capacité en personnel	*:*	*2 En fonction des capacités annoncées*
- Sécurité financière	*:*	*3*

Le total des points obtenus par E. est de 25, alors que celui du consortium des entreprises gruyériennes est de 26.

A ce document était jointe une tabelle récapitulative de la "calculation de l'offre économiquement la plus avantageuse".

E. Les décisions d'adjudication ont été publiées dans la Feuille officielle n° 15 du 9 avril 1999.

F. Le 9 avril 1999, E. a recouru contre la décision d'adjudication des travaux d'électricité courant fort auprès du Préfet du district de la Gruyère en concluant à l'annulation de la décision querellée et à ce que les travaux litigieux lui soient adjugés. Subsidiairement, elle a requis le renvoi de la cause à l'Association pour nouvel examen des offres ou, plus subsidiairement, à ce que la décision attaquée soit déclarée illicite.

Le 12 avril 1999, E. a également recouru auprès du Préfet du district de la Gruyère contre la décision d'adjudication courant faible en prenant les mêmes conclusions.

G. Parallèlement, le 12 avril 1999, E. a demandé au maître d'oeuvre d'exposer les motifs pour lesquels son offre concernant les installations électriques courant faible avait été écartée et les caractéristiques et avantages de l'offre retenue.

Il lui a été répondu ce qui suit, par lettre du 13 avril 1999:

L'adjudication a été décidée sur la base des critères définis dans les conditions générales de la soumission, avec les coefficients et notations suivants:

- Notation : de 0 à 3

- Coefficients	*:*	*prix*	*4*
		capacité en personnel	*2*
		qualité professionnelle	*2*
		sécurités financières	*2*

En ce qui concerne l'entreprise E., les notations suivantes ont été appliquées par le mandataire des installations électriques, soit le bureau P., à Fribourg:

- Prix	*:*	*2,5*	*Entreprise en 2ème position*
- Qualité professionnelle	*:*	*2*	*Non certifiée ISO 9001*
- Capacité en personnel	*:*	*1,5*	*En fonction des capacités annoncées*
- Sécurité financière	*:*	*3*	

Le total des points obtenus par E. est de 23, alors que celui de l'entreprise M. et du consortium des entreprises gruyériennes est de 24.

Le choix du Comité directeur et de la Commission de bâtisse s'est porté sur l'entreprise M., le Consortium des entreprises gruyériennes ayant déjà été proposé pour le courant fort.

A ce document était joint une tabelle récapitulative de la "calculation de l'offre économiquement la plus avantageuse".

H. Le 13 avril 1999, le Conseil d'Etat a fait droit à la demande de récusation du Préfet du district de la Gruyère et désigné le Préfet du district de la Sarine comme Préfet-suppléant.

I. Le 18 mai 1999, le préfet a ordonné la jonction des recours et a admis les requêtes d'E. concernant l'octroi de l'effet suspensif.

Cette décision a fait l'objet d'un recours, encore pendant, de l'Association devant le Tribunal administratif.

Le 21 mai 1999, le préfet a rejeté la requête de la recourante tendant à la consultation des offres des adjudicataires.

J. Par décision du 21 juin 1999, le préfet a admis les recours, annulé les décisions attaquées et renvoyé les affaires à l'Association pour nouvelles décisions. En substance, l'autorité a estimé qu'en omettant d'indiquer les facteurs de pondération dans l'appel d'offres, l'adjudicateur avait violé le principe de la transparence. Il a jugé que ce principe impose non seulement la publication des critères d'adjudication, voire des éventuels sous-critères, mais également des facteurs de pondération. Or, en l'espèce, ce n'est que le lendemain de l'échéance fixée pour le dépôt des offres, le 27 janvier 1999, que les conseillers techniques de l'adjudicateur se sont réunis pour élaborer

une grille d'évaluation chiffrée devant permettre de juger les offres qui seront ouvertes quelques jours plus tard, le 2 février 1999. Les soumissionnaires n'ayant pas été avertis à l'avance de la pondération des critères, la procédure d'adjudication devait être annulée déjà pour ce motif.

Le préfet a également considéré que le critère relatif au coût de la réalisation des installations courant faible avait été appliqué de manière arbitraire dès lors que la recourante a été privée d'un demi point pour avoir présenté une offre supérieure en prix de 0.12 % (642,10 fr.) alors que les autres soumissionnaires ont été pénalisés d'un seul demi point pour une différence de prix de 6 %. Pour le préfet, le critère relatif à la capacité en personnel prête aussi à discussion dès lors que l'adjudicateur a mélangé le personnel total occupé par les soumissionnaires et celui affecté au chantier. Quant au critère relatif à la qualité professionnelle, l'autorité a estimé qu'il était arbitraire de fonder la décision relative à des travaux techniques sur la certification ISO 9001 qui concerne les procédés de gestion interne de l'entreprise et d'accorder la note maximale au consortium alors que seule l'entreprise-pilote bénéficie de cette certification.

K. Agissant le 28 juin 1999, l'Association des communes de la Gruyère pour l'exploitation de l'Hôpital de district a contesté devant le Tribunal administratif la décision du 21 juin 1999 dont elle demande l'annulation sous suite de frais et dépens. Elle conclut à ce que les décisions d'adjudication publiées dans la Feuille officielle du 9 avril 1999 soient confirmées.

A l'appui de ses conclusions, la recourante invoque une violation de l'art. 15 al. 1 let. i du règlement sur les marchés publics (RMP; RSF 122.91.11). A son avis, cette disposition n'oblige pas l'adjudicateur à indiquer autre chose que les critères d'adjudication par ordre d'importance. Il n'est pas nécessaire d'indiquer en plus les facteurs de pondération et le système de notation retenus.

La recourante se plaint également d'une violation de l'art. 30 al. 1 RMP car l'autorité intimée aurait considéré à tort que la certification ISO 9001 est un critère impropre pour procéder à l'adjudication. Elle admet que cette certification peut prêter à la critique lorsqu'elle est utilisée comme critère d'aptitude; en l'espèce, elle a été utilisée comme critère d'adjudication, ce qui n'est pas la même chose. De plus, la norme ISO 9001 est une assurance de qualité interne et externe tout à fait valable et il n'est pas arbitraire de considérer que cette assurance qualité est donnée lorsque seule l'entreprise-pilote d'un consortium en bénéficie.

Enfin, la recourante fait valoir une violation de l'art. 16 de l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP; RSF 122.91.2) dès lors que le

préfet aurait outrepassé les compétences qui lui sont reconnues en matière de marchés publics en se prononçant en opportunité. Le fait qu'un fractionnement des points n'était possible qu'au demi-point relève du système de notation choisi par l'adjudicateur. Ce système, en aucun cas arbitraire, est cohérent et a été appliqué à tous les soumissionnaires. Le critère relatif à la capacité en personnel a été appliqué à la fois en fonction du personnel occupé dans la maison et en fonction du personnel garanti sur le chantier. Il n'est pas arbitraire, mais au contraire opportun pour garantir une flexibilité de l'entreprise sur le chantier.

En résumé, la recourante estime que l'autorité préfectorale n'a pas tenu compte du fait qu'elle se trouvait face à une situation dominée par des critères techniques, lesquels ne sont pas justiciables. Elle considère que le préfet a violé tant les principes généraux du droit que les règles relatives aux marchés publics. Sur un plan formel, les étapes de la procédure d'adjudication ont été parfaitement respectées. Sur le plan matériel, les différentes analyses ont été confiées à des ingénieurs spécialisés, lesquels n'étaient par essence pas influencés par des facteurs de politique locale lorsqu'il s'est agi d'adjuger les divers travaux.

L. Le 9 juillet 1999, E. a déposé ses observations sur le recours. Elle conclut au rejet du recours sous suite de frais et dépens. Sur le plan de la procédure, l'intimée réitère devant le Tribunal administratif sa requête tendant à la consultation de l'intégralité du dossier, y compris les offres des adjudicataires. Elle demande à pouvoir déposer un mémoire complémentaire après consultation du dossier complet. Sur le fond, l'intimée partage l'avis de l'autorité intimée selon lequel le principe de la transparence a été violé parce que la pondération des critères d'adjudication n'a pas été indiquée à l'avance. Elle relève également que ce principe a aussi été violé par le fait que l'adjudicateur, contrairement à ce qu'il indiquait dans les documents d'appel d'offres, n'a pas appliqué le critère relatif au délai d'exécution alors qu'il s'agit là d'une des forces de sa soumission. Elle estime aussi que la motivation des décisions d'adjudication était insuffisante dans la mesure où elle n'a pas obtenu d'explications permettant une évaluation sérieuse des offres, spécialement en ce qui concerne la note pour la capacité en personnel où l'adjudicateur n'a présenté qu'une explication confuse. L'intimée rappelle que l'Association a ouvert des négociations en lui offrant une rémunération supérieure de 5 % à son offre si elle acceptait de se joindre au consortium gruyérien. Ce procédé constitue à son avis des négociations prohibées par le régime de l'AIMP. Aucun procès-verbal n'a été tenu des discussions avec les différents soumissionnaires, contrairement au principe déduit du droit d'être entendu. L'intimée soutient le préfet lorsqu'il qualifie d'arbitraire la mise en oeuvre de certains critères d'adjudication. Pour le courant fort, le critère de la qualité professionnelle a été appliqué de manière

à privilégier le consortium gruyérien dès lors qu'il a obtenu la note maximale alors qu'une seule des quatre entreprises le constituant est au bénéfice de la norme ISO 9001. Il n'y avait aucun motif pertinent de noter plus favorablement le consortium que l'intimée sur ce point. Dans un tel cas, E. aurait obtenu la meilleure note. Au surplus, l'intimée conteste la pertinence de la norme ISO 9001 pour juger de l'adjudication. L'intimée rappelle en outre que, selon les documents d'appel d'offres, la capacité en personnel devait s'apprécier en adéquation avec l'ampleur des travaux adjugés. Dans la mesure où elle a établi avoir effectué des installations électriques de 700'000 fr. en un mois seulement, il est évident, à ses yeux, qu'elle peut effectuer des travaux de 1'350'000 fr. en 30 mois. Il suffirait ainsi que sa note soit augmentée à 2,5 pour qu'elle obtienne 27 points, ce qui la placerait au 1er rang pour les travaux de courant fort. Sur le prix, l'intimée souligne que son offre courant fort est inférieure de 200'000 fr. à celle de l'adjudicataire, soit 15 %. L'intérêt public postule ainsi que ce soit elle qui obtienne les travaux. Pour les travaux de courant faible, l'intimée reprend ce que le préfet a indiqué concernant la pénalité d'un demi point pour une différence de 0,12 % alors que le consortium n'a été pénalisé que d'un point pour une offre supérieure de 12,45 %. Elle considère que la différence de 642 fr. 10 sur un marché de 514'000 fr. est insignifiante que, par conséquent, la même note aurait dû être attribuée à M. et E., ou, à tout le moins que cette dernière aurait dû obtenir 2,9. Pour les autres critères, l'intimée reprend ce qu'elle a déjà dit s'agissant du courant fort en l'adaptant à son offre pour le courant faible.

M. Le préfet n'a pas déposé d'observations. Il conclut au rejet du recours en se référant aux considérants et au dispositif de sa décision.

N. Par décision superprovisionnelle du 13 juillet 1999, le Juge délégué à l'instruction du recours a autorisé la recourante à faire procéder aux travaux relatifs aux incorporés par les entreprises adjudicataires. Il a interdit toute autre mesure d'exécution de la décision d'adjudication jusqu'à droit connu sur la demande de mesures provisionnelles contenue dans le mémoire de recours.

En droit:

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits, le présent recours est recevable en vertu de l’art. 2 de la loi sur les marchés publics (LMP; RSF 122.91.1) en relation avec les art. 3 LMP et 15 et 16 de l'accord intercantonal sur les

marchés publics (AIMP; RSF 122.91.2). Le Tribunal administratif peut donc entrer en matière sur ses mérites.

b) Selon l’art. 16 AIMP, le recours devant le Tribunal administratif peut être formé pour violation du droit, y compris l’excès ou l’abus du pouvoir d’appréciation (lettre a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (lettre b). En revanche, le Tribunal administratif ne peut pas examiner en l'espèce le grief d’inopportunité.

S'agissant de marchés publics, il ne faut pas perdre de vue que le pouvoir adjudicateur dispose d'une grande liberté d'appréciation lors de l'adjudication. L'appréciation de l'autorité judiciaire ne saurait donc se substituer à celle de l'adjudicateur. Partant, le Tribunal administratif ne peut revoir l'appréciation des prestations offertes sur la base des critères d'adjudication qu'avec une retenue particulière, parce qu'une telle appréciation suppose souvent des connaissances techniques, qu'elle repose nécessairement sur une comparaison des offres soumises par les soumissionnaires et qu'elle comporte aussi, inévitablement, une composante subjective de la part du pouvoir adjudicateur. Sur ce point, le pouvoir d'examen du Tribunal administratif est pratiquement restreint à l'arbitraire. Comme en matière d'examens, la Cour se bornera, le plus souvent, à vérifier que les règles de procédure relatives à la passation du marché public en question ont été respectées (ATF 125 II 98/99).

c) Dans la mesure où, en l'occurrence, les travaux à adjuger représentent un coût estimé à près de 2 millions de francs uniquement pour les CFC (codes de frais de construction) concernant l'électricité et considérant que l'adjudicateur est une association de communes, il ne fait pas de doute que le marché en cause est soumis à l'Accord intercantonal sur les marchés publics.

2. Un des principes fondamentaux en matière d'attribution de marchés publics est celui de la transparence. Condition indispensable au contrôle du respect de l'application de la loi et du bon déroulement des procédures, le principe de la transparence vise à permettre aux participants de connaître à l'avance les diverses étapes de la procédure et leur contenu en leur fournissant toutes les informations minimales et utiles pour leur permettre de présenter une offre valable et correspondant pleinement aux exigences posées par le pouvoir adjudicateur. La règle selon laquelle les critères d'adjudication doivent figurer par ordre d'importance dans les documents d'appel d'offres constitue un principe général applicable à toutes les procédures de passation de marchés publics. Ainsi, le pouvoir adjudicateur est-il tenu d'énumérer par avance et dans l'ordre d'importance tous les critères d'adjudication qui seront pris en

considération lors de l'évaluation des soumissions; à tout le moins doit-il spécifier clairement par avance l'importance relative qu'il entend accorder à chacun d'eux, afin de prévenir tout risque d'abus et de manipulation. La règle imposant l'attribution du marché à celui qui présente l'offre économiquement la plus avantageuse laisse une marge d'appréciation considérable aux entités adjudicatrices qui doivent intégrer dans leur pondération tous les éléments permettant de juger de la relation "qualité-prix". Il existe dès lors un danger réel d'excès ou d'abus du pouvoir d'appréciation de la part des collectivités publiques concernées. L'obligation qui leur est faite d'indiquer préalablement les critères d'adjudication et leur ordre de priorité ou leur importance contribue précisément à réduire ce risque d'abus (ATF 125 II 101 et les références).

Au niveau cantonal, le principe de la transparence a été concrétisé par l'art. 15 al. 1 let. i RMP. Selon cette disposition, les documents d'appel d'offres contiennent au moins les critères d'adjudication dans l'ordre d'importance ainsi que les éléments de coûts, tels frais de transport et d'inspection, droits de douane et autres droits liés à l'importation, pris en considération pour évaluer les prix mentionnés dans l'offre.

3. a) Dans le cas particulier, le préfet a annulé les décisions d'adjudication parce que l'adjudicateur a violé le principe de la transparence en omettant d'indiquer dans les documents d'appel d'offres les facteurs de pondération pris en considération pour mettre en oeuvre les critères d'adjudication.

b) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le fait de ne pas faire figurer les critères d'adjudication par ordre d'importance dans le cahier des charges et de ne pas indiquer par avance les pondérations respectives attribuées à ces critères constitue une violation du principe de la transparence consacré par les art. 1er al. 2 let. c et 13 let. f AIMP (ATF 125 II 102).

La simple indication des critères d'adjudication par ordre d'importance sans aucune autre information sur leurs relations réciproques est largement dépourvue de sens. En effet, l'énumération par ordre d'importance permet uniquement de savoir que le 1er critère a plus de poids que le second, qui lui-même est plus important que le troisième. Une telle information est insuffisante dès lors que, tout en respectant cet ordre, on peut donner aux différents critères des coefficients tels qu'ils modifient totalement le résultat de l'appréciation. Il est évident que si l'on attribue un facteur 10 au 1er critère, 9 au deuxième et 8 au troisième, on aboutira à un autre résultat que si l'on donne un facteur 10 au 1er critère, 2 au deuxième et 1 au troisième. Or, dans les deux cas, on respecte à la lettre l'obligation d'énumérer les critères par ordre d'importance. Il est donc nécessaire, pour respecter le principe de la

transparence, de compléter, par d'autres informations, la simple énumération des critères de manière à fixer à l'avance les règles du jeu en évitant tout risque de manipulation par le pouvoir adjudicateur. Il est donc impératif d'indiquer, dans les documents d'appel d'offres, l'importance que l'adjudicateur accorde à chaque critère d'adjudication (cf. Gauch, Thèses de travail sur le droit fédéral des marchés publics, colloque consacré à la passation des marchés publics, Fribourg, 1998, p. 16). Cela ne suppose pas nécessairement de communiquer un modèle mathématique complet d'appréciation des offres; il est nécessaire cependant que le soumissionnaire connaisse l'importance respective de chaque critère qui sera mis en oeuvre.

Un tel procédé ne restreint pas la liberté de l'adjudicateur décrite précédemment; il assure simplement que les règles soient connues à l'avance. Comme en matière d'examen et de qualification scolaire, la liberté d'appréciation s'exerce dans la mise en oeuvre des critères préalablement définis; elle n'implique pas le droit de modifier selon son bon plaisir l'échelle de référence des prestations examinées.

c) Dans le cas particulier, la recourante n'a pas respecté les règles imposées par le principe de la transparence.

Il saute aux yeux en effet qu'elle n'a pas observé les critères d'adjudication qu'elle s'est elle-même fixés. On doit constater que l'appel d'offres publié le 26 juin 1998 dans la Feuille officielle mentionnait expressément que, pour certains corps de métier, le maître d'oeuvre se réservait le droit de définir d'autres critères d'adjudication. Le 14 décembre 1998, le CARHOP a fait usage de cette clause dérogatoire pour les CFC relatifs aux installations électriques et a modifié complètement l'importance des critères d'adjudication dans les "conditions générales spécifiques". Alors que, le 26 juin 1998, les critères étaient, dans l'ordre, le coût de réalisation, la valeur technique, la capacité en personnel, la sécurité financière et le délai d'exécution, l'ordre a été modifié le 14 décembre 1998 et, désormais, les soumissionnaires étaient informés que leurs offres seraient appréciées en fonction de la qualité professionnelle, du délai d'exécution, du coût de réalisation, de la capacité en personnel et de la sécurité financière. L'ordre d'importance des critères d'adjudication a donc été complètement renversé. Indépendamment de la régularité de son contenu, cette dérogation applicable aux CFC relatifs aux installations électriques est formellement valable puisqu'elle a été expressément réservée dans l'appel d'offres du 26 juin 1998 et a été intégrée dans les "conditions générales spécifiques" du 17 décembre 1998, sur la base desquelles les offres ont été rédigées.

Or, l'adjudication ne respecte en rien l'ordre d'importance des critères d'adjudication. En réalité, l'adjudicateur s'en est tenu, sans autre explication,

à l'ordre des critères indiqué dans l'appel d'offres du 26 juin 1998. Le coût des travaux remonte ainsi à la première place alors qu'il avait été ramené à la troisième, les qualités professionnelles de l'entreprise sont remplacées par le critère de la valeur technique et passent de la première à la deuxième place, quant au délai d'exécution, pourtant placé en deuxième place, il n'est tout simplement plus retenu comme critère d'adjudication.

A cela s'ajoutent les défauts relevés par l'autorité intimée, à savoir qu'au moment de communiquer les documents d'appel d'offres, l'adjudicateur n'a donné aucune indication sur l'importance des différents critères mis en oeuvre. Il était ainsi impossible aux soumissionnaires de savoir que le prix aurait une valeur deux fois plus importante que les autres critères et que ces derniers auraient tous la même valeur (ce qui, par définition, ne pouvait pas ressortir de la simple énumération des critères). Ils ne pouvaient pas non plus imaginer que le système de notation serait très rudimentaire puisque limité à trois points fractionnables uniquement jusqu'au demi point.

En d'autres termes, en appliquant sans avertissement d'autres critères que ceux annoncés le 14 décembre 1998 et, au surplus, en omettant de donner les informations minimales sur l'importance des critères retenus, l'adjudicateur a violé les règles de procédure d'attribution des marchés publics telles qu'imposées par l'art. 15 al. 1 let. i RMP et, plus généralement, par le principe de la transparence. Au lieu de poser clairement le cadre de l'adjudication en laissant aux soumissionnaires la possibilité de vider un éventuel litige concernant les critères d'adjudication avant que les décisions d'attribution des travaux ne soient prises (cf. art. 35 let. b RMP), l'adjudicateur a créé la confusion sur l'échelle de valeurs appliquée aux offres et ouvert la porte à toutes les discussions.

C'est donc à juste titre que le préfet a annulé les décisions litigieuses et renvoyé les affaires à l'adjudicateur. Il appartient désormais à ce dernier de reprendre la procédure au stade où s'est produite l'informalité, à savoir au stade de l'envoi des documents d'appel d'offres.

Du moment qu'un des motifs d'annulation des décisions d'adjudication est fondé, il est inutile, pour rejeter le recours de l'Association, d'examiner si les autres défauts retenus par le préfet étaient ou non pertinents. Tout au plus convient-il de constater que la plupart des motifs liés à l'arbitraire ne semblent pas déraisonnables, spécialement en ce qui concerne l'écart de prix, et de conseiller à la recourante de se référer à la décision attaquée au moment de reprendre la procédure.

4. a) Le recours étant rejeté sur le fond, la demande de mesures provisionnelles devient sans objet. Il en va de même des requêtes de procédure de l'intimée.

b) Dans la mesure où les adjudications litigieuses concernent une tâche de l'Etat liée à la santé publique, on doit admettre que les intérêts patrimoniaux de l'association de communes qui succombe ne sont pas ici en cause et que, par conséquent, cette dernière est exonérée des frais de procédure en application de l'art. 133 CPJA.

Il lui appartient en revanche de verser une indemnité de partie à l'intimée qui a fait appel aux services d'un avocat pour défendre ses intérêts (art. 137 CPJA).

Par ces motifs,
la IIe Cour administrative
d é c i d e :

1. Le recours est rejeté.