



POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00

www.fr.ch/tc

602 2026 55

602 2026 56

Arrêt du 18 août 2026

II^e Cour administrative

Composition

Président : Johannes Frölicher
Juges : Cornelia Thalmann, Vanessa Thalmann
Greffière-rapporteure : Maude Roy Gigon

Parties

A._____ SA, recourante, représentée par Mes Vincent Tattini et Sébastien Micotti, avocats

contre

DIRECTION DES FINANCES, autorité intimée

Objet

Marchés publics

Recours du 23 mars 2026 contre la décision du 24 février 2026 (602 2026 55) et requête d'octroi de l'effet suspensif du même jour (602 2026 56)

considérant en fait

A. Le 7 novembre 2025, la Direction des finances du canton de Fribourg (DFIN) - par le biais du Service de l'informatique et des télécommunications (SITel) qui s'est vu déléguer l'organisation de l'appel d'offres public (AOP) - a lancé sur la plateforme SIMAP un appel d'offres "AOP Ressources LSE 2026" en procédure ouverte portant sur la mise à disposition de ressources IT spécialisées selon Swiss ICT (association professionnelle suisse dans le domaine des technologies de l'information et de la communication) sous la forme de location de services au sens de la loi du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services (LSE; RS 823.11). Le marché a été subdivisé en vingt-deux lots (n° 1 à 22), chacun étant attribué à cinq adjudicataires.

B. Par décision du 24 février 2026, la DFIN a attribué le lot n° 17 (Project Head) aux entreprises suivantes: 1. B. _____ SA (note finale: 4.44; engagement de courte durée – tarif journalier TTC: CHF 945.-; engagement de longue durée – tarif journalier TTC: CHF 945.-), 2. C. _____ SA (note finale: 4.39), 3. D. _____ SA (note finale: 4.29), 4. E. _____ SA (note finale: 4.25), 5. F. _____ Sàrl (note finale: 4.19). L'offre de A. _____ SA, arrivée au 8^{ème} rang (note finale: 4.1598), n'a pas été retenue.

La DFIN a par ailleurs attribué le lot n° 21 (Software Engineer) aux entreprises suivantes: 1. C. _____ SA (note finale: 4.38; engagement de courte durée – tarif journalier TTC: CHF 943.17; engagement de longue durée – tarif journalier TTC: CHF 870.21), 2. B. _____ SA (note finale: 4.36), 3. G. _____ SA (note finale: 4.27), 4. H. _____ SA (note finale: 4.19), 5. E. _____ SA (note finale: 4.19). L'offre de A. _____ SA, arrivée au 7^{ème} rang (note finale: 4.0699), n'a pas été retenue.

C. Par mémoire du 23 mars 2026, A. _____ SA recourt contre cette décision d'adjudication auprès du Tribunal cantonal (602 2026 55), en concluant – sous suite de frais et dépens – principalement à sa réforme en tant qu'elle porte sur les lots n° 17 et 21, en ce sens que A. _____ SA est incluse dans la liste des soumissionnaires appelés à fournir des services et prestations pour les lots n° 17 et 21 selon l'appel d'offres "AOP Ressources LSE 2026". Elle conclut subsidiairement à l'annulation de la décision attaquée en tant qu'elle porte sur les lots n° 17 et 21, et au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour nouvelle décision au sens des considérants. Elle requiert également l'octroi de l'effet suspensif à titre de mesure provisionnelle (602 2026 56).

A l'appui de ses conclusions, la recourante invoque en substance une violation de son droit d'être entendue, du droit à l'égalité de traitement et du principe de transparence.

A titre de mesures d'instruction, la recourante sollicite l'accès au dossier de l'autorité intimée et l'octroi d'un délai afin de pouvoir répliquer aux éventuelles réponses au recours. Elle requiert en outre que le SITel soit enjoint de produire les documents suivants: les grilles de notation détaillées (note attribuée à chaque offre par critère et sous-critère, pour tous les lots contestés), le procès-verbal d'ouverture des offres, les pièces justificatives de la notation du prix ainsi que les offres des soumissionnaires retenus pour les lots 17 et 21, dans la mesure compatible avec la protection des données et des secrets d'affaires.

D. Par mesure provisionnelle urgente du 24 mars 2026 (602 2026 57), la Juge déléguée à l'instruction a interdit toute mesure d'exécution de la décision d'adjudication (en particulier la

conclusion des contrats pour les lots 17 et 21) jusqu'à droit connu sur la demande d'octroi de l'effet suspensif.

E. Dans ses observations du 27 mai 2026, l'autorité intimée conclut, sous suite de frais et dépens, d'une part au rejet de la requête d'effet suspensif et, d'autre part, principalement à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet.

L'autorité intimée estime tout d'abord que la société recourante – qui a été classée en 7^{ème}, respectivement 8^{ème} position – n'a pas la qualité pour recourir dès lors que les griefs qu'elle soulève, respectivement les corrections qu'elle sollicite, ne sont pas susceptibles de lui permettre de décrocher le marché (absence d'intérêt digne de protection), ni de justifier une reprise *ab ovo* de la procédure. L'autorité intimée rejette le grief de violation du droit d'être entendu et du principe de transparence. Elle soutient en particulier que la recourante a reçu toutes les explications relatives à la notation de ses offres lors de la séance de débriefing qui s'est tenue le 17 mars 2026 et qu'elle a eu tout loisir de prendre des notes durant cette séance de sorte qu'elle a obtenu toutes les informations pour comprendre l'évaluation de ses offres et, le cas échéant, contester utilement les décisions y relatives. Elle ajoute qu'elle a reçu le tableau récapitulatif de la notation de l'ensemble des offres des lots par critères et sous-critères. L'autorité intimée souligne ensuite avoir appliqué la même méthode d'évaluation des critères pour chacun des vingt-deux lots faisant l'objet de cet appel d'offres, ceci conformément aux critères prévus par les documents d'appels d'offres, de sorte que le droit à l'égalité de traitement ainsi que le principe de transparence ont été parfaitement respectés. S'agissant des mesures d'instruction requises, l'autorité intimée estime qu'elles sont devenues sans objet dès lors que la Cour de céans a d'ores et déjà ordonné la production du dossier complet de la cause. Elle relève que les offres déposées par les soumissionnaires revêtent un caractère strictement confidentiel en ce qu'elles contiennent des informations sensibles d'ordre commercial, technique et financier, raison pour laquelle les pièces correspondantes ont été intégrées dans les bordereaux de pièces confidentielles. Quant à la requête d'effet suspensif, l'autorité intimée s'y oppose fermement, indiquant que les lots concernés portent sur des profils LSE particulièrement critiques et indispensables à la poursuite des projets et prestations informatiques du SITel et que le retard dans la conclusion des contrats-cadres litigieux met concrètement en péril la continuité des activités dudit service et est susceptible d'entraîner des répercussions sur l'intégralité du système informatique de l'Etat de Fribourg.

F. Dans ses contre-observations du 25 juin 2026, la recourante maintient ses réquisitions et conclusions. Elle reprend et développe l'argumentation avancée dans son recours.

G. Dans sa détermination du 21 juillet 2026, l'autorité intimée maintient sa position, en reprenant et développant les arguments figurant dans ses observations du 27 mai 2026.

H. Il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

en droit

1.

1.1. Déposé dans le délai de 20 jours de l'art. 56 al. 1 de l'accord intercantonal du 15 novembre 2019 sur les marchés publics (AIMP 2019; RSF 122.913.3) et dans les formes prescrites par les art. 80 et 81 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1; applicables par renvoi de l'art. 19 al. 1 de la loi fribourgeoise du 2 février 2022 sur les marchés publics, LCMP; RSF 122.91.1), le recours est sur le principe recevable en vertu des art. 52 al. 1 et 53 al. 1 let. e AIMP 2019. Par ailleurs, l'avance de frais a été versée dans le délai imparti.

Même si elle n'est arrivée qu'en septième et huitième position, la société recourante soutient que les corrections à apporter à la notation de ses deux offres sont susceptibles de la faire passer dans les cinq meilleures offres pour chacun des deux lots litigieux. Elle fait la démonstration chiffrée de son raisonnement pour le lot n° 17. On doit ainsi admettre qu'elle a en principe qualité pour agir, l'admission de ses griefs pouvant théoriquement conduire à une adjudication de ce lot en sa faveur (ATF 141 II 14 consid. 4). Si la recourante soutient que les corrections à apporter à la notation de son offre et à celles de ses concurrents pour le lot n° 21 conduisent à la faire passer dans les cinq premiers, les calculs présentés n'en font pas la démonstration, de sorte qu'il est douteux qu'elle ait qualité pour agir pour ce lot. Cela étant, cette question peut demeurer ouverte dès lors que le recours, comme cela sera développé ci-après, doit de toute manière être rejeté.

1.2. Selon l'art. 56 al. 3 AIMP 2019, le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). L'opportunité d'une décision ne peut être examinée dans le cadre d'une procédure de recours (art. 56 al. 4 AIMP 2019). De ce fait, une correction des notes ou des points obtenus ne peut être envisagée qu'en cas d'abus ou d'excès du pouvoir d'appréciation (cf. arrêts TAF B-487/2020 du 29 octobre 2020 consid. 5.1 et les références citées; B-396/2018 du 19 février 2019 consid. 5.4); il y a en tous les cas lieu de faire preuve d'une retenue particulière puisqu'une telle opération suppose le plus souvent des connaissances techniques et qu'elle repose nécessairement sur une comparaison des offres déposées (arrêt TC FR 602 2025 100 du 24 octobre 2025 consid. 2; POLTIER, Droit des marchés publics, 2e éd. 2023, no 856).

En outre, l'art. 96a al. 1 CPJA impose à l'autorité de recours d'examiner avec retenue les décisions d'une autorité à laquelle la législation accorde une large marge d'appréciation (en matière de marchés publics, cf. arrêts TC FR 602 2025 139 du 26 janvier 2026 consid. 1.2; 602 2025 100 du 24 octobre 2025 consid. 2; 602 2024 96 du 15 novembre 2024 consid. 1.4).

La jurisprudence de notre Haute Cour va également dans ce sens. Il en ressort en effet qu'en matière de marchés publics, l'autorité judiciaire a pour fonction de contrôler la correcte application du droit par le pouvoir adjudicateur en principe librement. Toutefois, lorsque le droit matériel laisse une grande liberté d'appréciation à ce dernier, ce qui est en particulier le cas dans la phase de l'appréciation et de la comparaison des offres (cf. ATF 141 II 353 consid. 3), le juge doit veiller à ne pas s'immiscer de façon indue dans la liberté de décision de l'autorité chargée de l'adjudication. L'autorité judiciaire ne peut ainsi intervenir qu'en cas d'abus ou d'excès du pouvoir de décision de

l'adjudicateur, ce qui en pratique peut s'assimiler à un contrôle restreint à l'arbitraire (ATF 141 II 353 consid. 3 et les références citées).

2.

En l'espèce, les documents d'appel d'offres prévoient que les soumissionnaires sont évalués sur la base des quatre critères d'adjudication suivants: 1) les conditions financières; 2) la qualité des profils proposés; 3) la qualité du soumissionnaire; 4) le développement durable. Ces quatre critères sont composés de sous-critères dont les intitulés et pondérations sont récapitulés dans le tableau suivant (cf. fascicule 3 du dossier d'appel d'offres, p. 3):

No.	Critères	Poids	Sous-critères	Pondération relative	
1	Conditions financières	35%	1.1 Prix journalier moyen pour un engagement de longue durée	60%	21%
			1.2 Prix journalier moyen pour un engagement de courte durée	40%	14%
2	Qualité des profils proposés	25%	2.1 Adéquation des collaborateurs disponibles aux exigences du cahier de réponses	80%	20%
			2.2 expérience avérée du profil pour l'exécution du marché	20%	5%
3	Qualité du soumissionnaire	35%	3.1 Profil et pérennité	40%	14%
			3.2 Références clients	30%	10,5%
			3.3 processus recrutement et certifications	20%	7%
			3.4 Qualité de l'offre	10%	3,5%
4	Développement durable	5%			5%
Total		100%			100%

Les documents d'appel d'offres précisent que le barème des notes appliqué aux sous-critères va de 0 à 5 (0 constituant la plus mauvaise note et 5 la meilleure). Les appréciations générales déterminant chaque note ont été définies comme suit (cf. fascicule 3, p. 7):

Note	Appréciation	Description
5	Très bon / très intéressant	Soumissionnaire qui a fourni l'information ou le document demandé par rapport à un (sous-)critère fixé, dont le contenu répond aux attentes avec beaucoup d'avantages particuliers par rapport aux autres soumissionnaires, ceci sans tomber dans la sur-qualité ou la surqualification. Il n'a formulé aucune réserve.
4	Bon et avantageux	Soumissionnaire qui a fourni l'information ou le document demandé par rapport à un (sous-)critère fixé, dont le contenu répond aux attentes et qui présente quelques avantages particuliers par rapport aux autres soumissionnaires, ceci sans tomber dans la sur-qualité ou la surqualification. Il a formulé une réserve qualifiée de mineure.
3	Suffisant	Soumissionnaire qui a fourni l'information ou le document demandé par rapport à un (sous-)critère fixé et dont le contenu répond aux attentes minimales, mais qui ne présente aucun avantage particulier par rapport aux autres soumissionnaires. Il a formulé plusieurs réserves qualifiées de mineures.
2	Partiellement suffisant	Soumissionnaire qui a fourni l'information ou le document demandé par rapport à un (sous-)critère fixé, mais dont le contenu ne répond que partiellement aux attentes. Il a formulé une réserve qualifiée de majeure.
1	Insuffisant	Soumissionnaire qui a fourni l'information ou le document demandé par rapport à un (sous-)critère fixé, mais dont le contenu ne répond pas aux attentes. Il a formulé deux réserves qualifiées de majeures.
0	Totalement insuffisant	Soumissionnaire qui n'a pas fourni l'information ou le document non éliminatoire demandé par rapport à un critère fixé. Il a formulé plusieurs réserves qualifiées de majeures.

3.

3.1. La recourante soutient que les "sous-sous-critères" utilisés par l'autorité intimée pour l'évaluation des sous-critères annoncés dans le dossier d'appel d'offres (plus précisément dans le fascicule 3, p. 4-6) doivent chacun avoir un poids équivalent dans l'appréciation. Elle critique les pondérations retenues par l'autorité intimée, plus particulièrement pour l'évaluation des sous-critères 2.1, 2.2 ainsi que 3.1. Elle affirme que la prise en compte d'une pondération des "sous-sous-critères" qui n'a pas été clairement annoncée lors de la publication de l'appel d'offres violerait les principes de transparence et d'égalité de traitement.

Il est d'emblée précisé que la recourante a obtenu la note maximale de 5 pour le sous-critère 2.2 de sorte qu'elle n'a pas d'intérêt à ce que l'évaluation de ce sous-critère soit réexaminé. La Cour de céans ne se penchera par conséquent pas sur ce point.

Par ailleurs, la Cour de céans relève que le terme "sous-sous-critères" employé par la recourante correspond aux "aspects" mentionnés dans les documents d'appel d'offres (plus précisément dans le fascicule 3, p. 4-6). Par souci de clarté, la Cour s'en tiendra à cette terminologie-ci.

Dans ses observations du 27 mai 2026, l'autorité intimée réfute une quelconque violation du principe de transparence. Elle conteste qu'il existe des sous-sous-critères notés et pondérés de la même manière que les critères et sous-critères. Elle expose par ailleurs de manière détaillée la façon dont les différents critères et sous-critères ont été notés (cf. p. 5-13 des observations du 27 mai 2026).

3.2. Le principe de la transparence - ancré à l'art. 2 let. b AIMP 2019 - exige du pouvoir adjudicateur qu'il énumère 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 l'importance relative qu'il entend accorder à chacun d'eux. En outre, lorsqu'en sus de ces critères, le pouvoir adjudicateur établit concrètement des sous-critères qu'il entend privilégier, il doit les communiquer par avance aux soumissionnaires, en indiquant leur pondération respective. En tous les cas, le principe de la transparence interdit de modifier de manière essentielle, après le dépôt des offres, la présentation des critères. Il n'exige toutefois pas, en principe, la communication préalable de sous-critères ou de catégories qui tendent uniquement à concrétiser le critère publié, à moins que ceux-ci ne sortent de ce qui est communément observé pour définir le critère principal auquel ils se rapportent ou que l'adjudicateur ne leur accorde une importance prépondérante et leur confère un rôle équivalent à celui d'un critère publié. De la même manière, une simple grille d'évaluation ou d'autres aides destinées à noter les différents critères et sous-critères utilisés (telles une échelle de notes, une matrice de calcul ...) ne doivent pas nécessairement être portées par avance à la connaissance des soumissionnaires, sous réserve d'abus ou d'excès du pouvoir d'appréciation (ATF 143 II 553 consid. 7.7; 130 I 241 consid. 5.1 et les références citées). Selon le Tribunal fédéral, une publication n'est ainsi nécessaire que lorsque les sous-critères sortent de ce qui est communément observé pour définir le critère principal auquel ils se rapportent ou que l'adjudicateur ne leur accorde une importance prépondérante et leur confère un rôle équivalent à celui d'un critère publié (arrêt TF 2D_1/2021 du 8 mars 2021 consid. 5.3). Le point de savoir si, dans un cas d'espèce, les critères utilisés sont inhérents au critère publié ou relèvent d'une grille d'évaluation, en sorte que le principe de la transparence n'en exige pas la communication par avance, résulte de l'ensemble des circonstances qui entourent le marché public en cause, parmi lesquelles il faut mentionner la documentation relative à l'appel d'offres, en particulier le cahier des charges et les conditions du marché (ATF 130 I 241 consid. 5.1 et les références citées).

Selon la jurisprudence, les prescriptions ressortant de la documentation d'appel d'offres doivent être interprétées au regard du principe de la confiance. Parmi plusieurs interprétations possibles, l'autorité judiciaire ne doit pas choisir celle qui lui paraît la plus appropriée, mais délimiter les frontières de ce qui est juridiquement admissible. Lorsque l'interprétation défendue par l'autorité adjudicatrice est tout aussi défendable que celle de la recourante, il convient de lui donner la préférence, compte tenu de la marge d'appréciation ou d'évaluation dont dispose l'adjudicateur (ATF 141 II 14 consid. 7 et références citées).

3.3. En l'espèce, en sus du tableau récapitulant les critères et sous-critères d'adjudication et leur poids respectifs (cf. supra consid. 2), les documents d'appels d'offres donnent des précisions quant aux éléments qui seront pris en considération dans l'analyse. S'agissant plus précisément des sous-critères n° 2.1 et 3.1, ils mentionnent expressément les aspects qui seront en particulier pris en compte et évalués (cf. fascicule 3 du dossier d'appel d'offres, p. 4-6).

En effet, pour le sous-critère 2.1 *"Adéquation des collaborateurs disponibles aux exigences du cahier de réponses"*, le fascicule 3 du dossier d'appel d'offres prévoit ce qui suit:

"Pour la qualification des ressources proposées, le soumissionnaire devra soumettre 1 à 2 CV par lot (les CV doivent être fournis en complément du cahier de réponse) pour lequel/lesquels il soumissionne, les aspects suivants seront en particulier pris en compte et évalués en tant que sous-critères :

> Les niveaux linguistiques ;

> Les compétences et certifications (les équivalences pour la formation académique doivent être déclarées par le soumissionnaire en conformité avec les règles suisses en la matière);

L'expérience fait référence au nombre d'années pendant lesquelles une personne a exercé une fonction ou un rôle donné. Cela peut inclure des expériences variées, dans plusieurs entreprises ou contextes".

Pour le sous-critère 3.1 "*Profil et pérennité*", le fascicule 3 du dossier d'appel d'offres mentionne ce qui suit:

"Dans le cadre du profil de l'entreprise, les aspects suivants seront en particulier pris en compte et évalués, en tant que sous-critères :

- > Année de création de la société ;*
- > Taux de rotation du personnel (fidélité des collaborateurs) ;*
- > Moyenne d'ancienneté des collaborateurs ;*
- > Le nombre de jours de formation annuel moyen / collaborateur ;*
- > Le nombre de collaborateurs fixes (CDI) ;*
- > Le nombre de collaborateurs en charge du recrutement ;*
- > Représentativité féminine (en % du nombre total de collaborateurs)".*

Les éléments d'appréciation effectivement pris en compte par l'autorité intimée pour l'évaluation des sous-critères 2.1 et 3.1 ainsi que leur pondération ressortent des cahiers de notation produits par celle-ci.

Pour le sous-critère 2.1 "*Adéquation des collaborateurs disponibles aux exigences du cahier de réponses*", le cahier de notation se présente comme suit:

(images supprimées)

Pour le lot 17:

Pour le lot 21:

Pour le sous-critère 3.1 "*Profil et pérennité*", le cahier de notation se présente comme suit aussi bien pour les lots 17 que 21:

La Cour de céans constate que les "aspects" mentionnés dans les documents d'appel d'offres comme éléments d'appréciation des sous-critères 2.1 et 3.1 ont bien été analysés par l'autorité intimée pour chacun des lots contestés. Lesdits aspects concordent en effet avec les critères d'évaluation ressortant du cahier de notation utilisé pour l'adjudication des lots 17 et 21 (pièces O), ce que la recourante ne conteste pas. Pour le sous-critère 3.1, la dénomination des éléments d'appréciation figurant dans le cahier de notation est même parfaitement identique à celles des "aspects" mentionnés dans les documents d'appel d'offres. Pour le sous-critère 2.1, les éléments d'appréciation figurant dans le cahier de notation des lots contestés ne font que reprendre et concrétiser les "aspects" indiqués dans les documents d'appel d'offres. La recourante ne soutient d'ailleurs pas que les éléments d'appréciation retenus par l'adjudicatrice pour l'évaluation des sous-critères 2.1 et 3.1 étaient imprévisibles, ni qu'ils ne seraient pas appropriés pour concrétiser les critères principaux, respectivement sous-critères énoncés dans le dossier d'appel d'offres.

Dès lors qu'elles ne sortent pas du cadre de ce qui est communément retenu pour définir le critère d'adjudication auquel elles se rapportent, les indications figurant dans les cahiers de notation doivent être considérées comme de simples éléments d'appréciation et non être qualifiées de sous-sous-critères au sens formel.

Sous réserve des autres griefs traités dans le présent arrêt, la recourante ne prétend pas que la grille d'évaluation appliquée par l'adjudicatrice consacrerait un abus ou un excès du pouvoir d'appréciation de cette dernière, respectivement que la pondération des éléments d'appréciation retenue par l'autorité intimée serait insoutenable. En réalité, son argumentation s'épuise dans l'affirmation toute générale que les "sous-sous-critères" utilisés par l'adjudicatrice – soit les éléments d'appréciation retenus pour évaluer les sous-critères 2.1 et 3.1 figurant dans l'appel d'offres – ainsi que leur pondération respective devaient eux aussi, pour respecter les principes applicables en matière de marchés publics, impérativement figurer dans le dossier d'appel d'offres publié dès lors qu'ils n'ont pas tous le même poids.

Selon la jurisprudence rappelée ci-avant (cf. consid. 3.2), pour qu'une violation du principe de transparence soit constatée, il faut que le pouvoir adjudicateur ait accordé à un ou plusieurs sous-critères non publiés une importance prépondérante et qu'il leur ait ainsi conféré un rôle équivalent à celui d'un critère publié. Tel n'est manifestement pas le cas des éléments figurant dans les cahiers de notation pour l'appréciation du sous-critère 3.1 qui sont relativement homogènes (entre 5 et 25%). Il en va de même, s'agissant du sous-critère 2.1, des éléments d'appréciation des connaissances linguistiques et des expériences (entre 1.5% et 6%). Si, pour ce même sous-critère ("*Adéquation des collaborateurs disponibles aux exigences du cahier de réponses*"), un poids plus élevé a certes été accordé aux compétences et certifications (75% au total, pourcentage résultant de plusieurs sous-éléments eux-mêmes cumulant plusieurs sous-sous-éléments), cette pondération n'est pas critiquable au regard de la nature du marché et du sous-critère en cause. Quoi qu'en dise la recourante, une telle pondération n'était du reste pas imprévisible. Les soumissionnaires, qui savaient que le sous-critère 2.1 serait apprécié sur la base des compétences et certification (aspects expressément annoncés dans les documents d'appel d'offres, cf. fascicule 3), pouvaient en effet s'attendre à ce que cet aspect ait une importance prépondérante dans l'évaluation par rapport aux connaissances linguistiques et à l'expérience (cf. dans ce sens arrêt vaudois CDAP MPU.2022.0008 du 10 octobre 2022).

A noter que le pouvoir adjudicateur aurait aussi pu renoncer à énumérer les éléments d'appréciation et leur facteur de pondération dans son tableau d'évaluation et procéder à une évaluation des sous-critères en question sans autre précision. La manière de procéder qu'a choisie en l'espèce le pouvoir adjudicateur garantit même en définitive une plus grande transparence et un meilleur suivi de la notation.

La recourante soutient que le défaut d'indication, dans l'appel d'offres, de la pondération des "sous-sous-critères" d'adjudication a eu pour effet de l'empêcher de déposer son offre en connaissance de cause, respectivement de préparer une offre correspondant de manière optimale aux attentes de l'adjudicateur. La recourante se limite à cette affirmation générale, sans démontrer ni même préciser davantage de quelle manière son offre aurait pu être adaptée si les pondérations des "sous-sous-critères" avaient été publiées dans le dossier d'appel d'offres, respectivement en quoi elle aurait pu obtenir une meilleure notation. Sa motivation est donc également insuffisante sur cet aspect. On ne voit au demeurant pas en quoi la recourante aurait pu adapter son offre pour le sous-critère 3.1 "profit et pérennité", les différentes composantes prises en considération ne pouvant amener qu'une seule réponse (non modulable) pour l'entreprise en cause.

En outre, au regard des cahiers de notation des adjudicataires figurant au dossier, il apparaît que l'évaluation des différents éléments d'appréciation retenus pour les sous-critères 2.1 et 3.1 s'est faite de manière uniforme pour chacun d'entre eux. La Cour de céans constate par ailleurs que la notation

de ces sous-critères et de leurs éléments d'appréciation concorde avec les précisions données par l'adjudicatrice dans ses observations du 27 mai 2026 (p. 5-13). A noter que la recourante ne soutient pas que la matrice d'évaluation aurait été établie postérieurement à la remise des offres et que rien ne permet de penser que tel serait le cas.

La recourante présente et défend une évaluation de son offre sans aucune pondération des composantes des sous-critères (cf. pièce 7). En procédant ainsi, la recourante ne fait qu'opposer sa propre thèse à l'appréciation de son offre par l'autorité intimée. Or, comme cela vient d'être démontré, celle-ci est soutenable. Cet argument doit par conséquent être écarté, sans qu'il soit nécessaire de l'examiner davantage.

Mal fondé, ce grief est écarté.

4.

4.1. La recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendue au motif que la décision attaquée ne serait pas suffisamment motivée.

4.1.1. Selon l'art. 51 al. 2 AIMP 2019, les décisions sujettes à recours doivent être sommairement motivées et indiquer les voies de droit. L'al. 3 précise que la motivation sommaire d'une adjudication comprend le type de procédure d'adjudication utilisé et le nom du soumissionnaire retenu (let. a), le prix total de l'offre retenue (let. b), les caractéristiques et avantages décisifs de l'offre retenue (let. c) et, le cas échéant, les motifs du recours à la procédure de gré à gré (let. d). Il est communément admis que le tableau récapitulatif multicritère annexé à la décision tient lieu de motivation (cf. arrêt TC FR 602 2019 146 du 20 mars 2020 p. 3; POLTIER, n° 798 n. 1367). Selon la doctrine, fondée sur le Message du 15 février 2017 concernant la révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics (FF 2017 1695, 1821), l'autorité doit, sur requête du soumissionnaire évincé, lui fournir des renseignements supplémentaires relatifs notamment aux raisons principales du rejet de son offre ainsi qu'aux avantages relatifs de l'offre retenue, quand bien même le texte de la loi du 21 juin 2019 sur les marchés publics (LMP; RS 172.056.1) et de l'AIMP 2019 ne prévoit plus une telle possibilité, contrairement à l'ancien droit. Cette possibilité peut être mise en œuvre sous la forme d'une séance de débriefing, à l'initiative d'un soumissionnaire ou de l'adjudicateur (FF 2017 1695, 1821). L'ensemble des explications de l'autorité (fournies cas échéant en deux étapes) doit être pris en considération pour s'assurer qu'elles sont conformes ou non aux exigences découlant du droit d'être entendu. Lorsque tel n'est pas le cas, la jurisprudence admet assez généreusement la réparation d'une motivation insuffisante dans la procédure de recours subséquente (POLTIER, n° 799 s.).

4.1.2. En l'occurrence, la décision de non-adjudication contient, tant pour le lot n° 17 que le lot n° 21, la motivation suivante: *"Ce lot a été adjugé aux cinq adjudicataires figurant dans le classement ci-dessous, car ils ont présenté les cinq offres les plus avantageuses, aussi bien sur le plan qualitatif (qualité des profils proposés, qualité du soumissionnaire, développement durable) que du point de vue des conditions financières proposées. De toutes les offres, ces cinq offres ont reçu le plus de points et constituent les plus avantageuses dans leur ensemble pour le Canton de Fribourg, conformément au Règlement fribourgeois [du 12 décembre 2022] sur les marchés publics (RCMP, RSF 122.91.11)".* Cette motivation est complétée par un tableau récapitulant l'identité des cinq adjudicataires et les notes obtenues par chacun de ceux-ci, avec précision du prix de l'offre (pour engagement courte et longue durée) ayant eu la meilleure note. Il est en outre précisé que *"pour tout complément d'information, vous pouvez atteindre le service concerné aux coordonnées figurant dans ce courrier"*.

Il ressort des allégations de chacune des parties que la recourante a pris contact avec l'autorité intimée afin d'obtenir des précisions quant à la notation de ses offres et de celles des cinq adjudicataires pour les deux lots litigieux, qu'elle lui a transmis une liste de questions dans ce sens et qu'une séance de débriefing a ainsi eu lieu le 16 mars 2026. Selon la pièce L3 produite par l'autorité intimée pour chacun des lots litigieux, cette dernière a *a priori* répondu lors de cette séance aux différentes questions que la recourante lui avait soumises. On peut regretter que l'autorité intimée ne lui ait pas d'emblée fourni ce document et qu'elle lui ait interdit de l'enregistrer ou d'en prendre des photos (cf. message du 12 mars 2026, pièce L2). Cela aurait en effet permis d'éviter toute critique quant à un potentiel manque de motivation, respectivement transparence. Cela étant, dans le cadre de la présente procédure de recours, l'intéressée a obtenu une motivation complète et détaillée de la part de l'autorité intimée, de sorte qu'elle a pu se rendre compte de la portée de la décision attaquée et des raisons pour lesquelles ses offres n'ont pas été retenues. Il lui a par ailleurs été octroyé un délai suffisamment long pour s'exprimer sur les observations de l'autorité intimée, ce qu'elle n'a pas manqué de faire. Force est de constater que, nonobstant son grief, elle a bel et bien été en mesure de déposer un mémoire de recours ainsi que des contre-observations circonstanciées. Par conséquent, une éventuelle violation de son droit d'être entendue, pour autant qu'avérée dans le domaine des marchés publics, a quoi qu'il en soit été réparée au stade de la présente procédure de recours.

4.2. La recourante invoque également une violation de son droit d'être entendue au motif que l'autorité intimée ne lui a pas communiqué (même sous une forme anonymisée) la grille de notation des offres évaluées des adjudicataires, relativement aux lots n° 17 et 21. Elle estime que cela l'empêche de connaître la notation de ses concurrents pour chacun des critères, sous-critères et sous-sous-critères. Elle se plaint également du fait que l'autorité intimée ne lui a pas communiqué le rapport d'évaluation des offres des adjudicataires (même sous une forme anonymisée) de sorte qu'elle ne dispose d'aucune information lui permettant de retracer la notation des offres de ses concurrents.

4.2.1. Il est vrai que les garanties découlant du droit d'être entendu comprennent notamment pour les justiciables le droit de prendre connaissance du dossier (cf. ATF 126 I 7 consid. 2b) et le droit de participer à l'administration des preuves essentielles (cf. ATF 133 I 270 consid. 3.1). Ces droits ne sont toutefois pas absolus, mais peuvent, dans certaines circonstances, être restreints.

Selon l'art. 57 al. 2 AIMP 2019, dans la procédure de recours, le recourant peut, sur demande, consulter les pièces relatives à l'évaluation de son offre et les autres pièces de la procédure déterminantes pour la décision, à moins qu'un intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose. Il n'existe, sans l'accord des concernés, aucun droit général à la consultation des offres des concurrents. Les offres contenant un savoir-faire et des informations couverts par le secret des affaires des soumissionnaires (cf. art. 11 let. e et 51 al. 4 LMP), le soumissionnaire évincé n'a droit qu'à la communication des éléments propres à justifier la décision d'adjudication (cf. art. 51 al. 3 LMP; arrêts TF 2C_365/2022 du 19 janvier 2023 consid. 4.2 et les références citées; TAF B-786/2025 du 24 juin 2025 consid. 7.1; B-6744/2023 du 20 août 2024 consid. 9.1 et B-4028/2023 du 20 mars 2024 consid. 12.1 et la référence citée).

4.2.2. L'autorité intimée conteste ce grief de la recourante. Elle souligne lui avoir d'ores et déjà transmis le procès-verbal d'ouverture des offres et a produit un courriel du 27 janvier 2026 17h07 allant dans ce sens (pièce F). L'autorité intimée a par ailleurs produit le tableau de notation détaillant les notes attribuées aux soumissionnaires pour les lots 17 et 21 pour chaque critère et sous-critère

figurant dans l'appel d'offres (pièces K). Se référant à l'art. 57 al. 2 AIMP, l'autorité intimée a indiqué que le droit de la recourante de consulter les pièces déterminantes pour la décision était garanti en l'espèce dès lors que le tableau récapitulatif de notation de l'ensemble des offres par critères et sous-critères pour les lots 17 et 21 lui a été transmis. Elle a par ailleurs indiqué que les offres des différents soumissionnaires revêtent un caractère confidentiel, en ce qu'elles contiennent notamment des informations sensibles d'ordre commercial, technique et financier.

Quand bien même la recourante soutient le contraire, la Cour de céans retient que celle-ci a bien reçu le procès-verbal d'ouverture des offres (cf. pièce F). Ce document a également été produit et transmis en version caviardée à la recourante dans la présente procédure de recours (pièces E1 et E2). Cette dernière a par ailleurs reçu des explications sur la notation des offres lors de la séance de debriefing, puis – certes de manière anonymisée – le tableau de notation détaillant les notes attribuées aux soumissionnaires pour les lots 17 et 21 pour chaque critère et sous-critère figurant dans l'appel d'offres et indiquant la position de ces derniers dans le classement final (pièces K). La recourante s'est par ailleurs vu remettre les cahiers de notation vierges utilisés par l'autorité intimée pour noter les différents sous-critères publiés dans le tableau précité, lesquels comportent la matrice d'évaluation (pièces D). Dans ses observations du 27 mai 2026 (p. 5 à 13), l'adjudicatrice a au demeurant expliqué de manière détaillée la façon dont les offres ont été notées.

Sur la base du tableau mentionnant les cinq adjudicataires par lot ressortant de la décision attaquée – respectivement du procès-verbal d'ouverture des offres – et du tableau de notation détaillé, la recourante est déjà en mesure de connaître les notes obtenues par les différents adjudicataires pour chaque critère et sous-critère publiés dans le dossier d'appel d'offres (cf. fascicule 3, chapitre 2.1. "*tableau des pondérations des critères d'évaluation pour la location de services*"). Elle détient donc les informations justifiant la décision d'adjudication attaquée. Celles-ci sont encore complétées non seulement par le cahier de notation vierge comportant la matrice d'évaluation, mais également par les explications de l'autorité intimée quant à la manière dont les offres ont été notées.

Le fait que la recourante ne dispose pas des cahiers de notation établis par l'autorité intimée pour fixer la note de chacun des soumissionnaires pour les différents sous-critères (en particulier les sous-critères 2.1 et 3.1) ne change rien à ce constat. Par ailleurs et comme la recourante le mentionne elle-même dans ses contre-observations du 25 juin 2026 (paragraphe 14), la matrice d'évaluation ne doit pas nécessairement être communiquée, mais elle doit être arrêtée avant l'évaluation des offres, afin d'éviter toute manipulation de la notation. La recourante ne démontre en outre pas disposer d'un intérêt suffisant pour obtenir les pièces provenant des adjudicataires au mépris des règles sur la protection du secret d'affaires.

Dans ces circonstances, la Cour de céans estime que la recourante a obtenu les pièces relatives à l'évaluation de son offre et les autres pièces de la procédure déterminantes pour la décision. Elle a en effet pu se rendre compte – quoi qu'elle en dise – de la portée de la décision attaquée et des motifs pour lesquels le pouvoir adjudicateur a attribué les notes, respectivement des raisons pour lesquelles ses offres n'ont pas été retenues. Au demeurant, il sied de souligner que la Cour de céans a procédé à l'examen des offres des adjudicataires sur la base du dossier complet et a constaté la réalité des explications fournies à ce propos par l'autorité intimée dans ses observations sur le recours.

Partant, le grief tiré de la violation du droit d'être entendu s'avère infondé et la demande d'accès au dossier, respectivement aux documents listés par la recourante, doit quant à elle être rejetée.

5.

Mal fondé, le recours (602 2026 55) doit être rejeté et la décision attaquée confirmée.

L'affaire étant jugée sur le fond, la demande d'effet suspensif (602 2026 56) est devenue sans objet.

6.

Vu l'issue du litige, les frais de procédure – fixés à CHF 4'000.- selon les art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12) – sont mis à la charge de la recourante qui succombe, conformément à l'art. 131 CPJA.

L'autorité intimée a certes requis l'octroi d'une indemnité de partie ainsi qu'une indemnité pour "*le retard occasionné par la présente procédure*". Elle n'a néanmoins pas recouru aux services d'un mandataire professionnel et n'a par ailleurs pas chiffré, ni motivé ses prétentions.

En sa qualité de collectivité publique, l'Etat de Fribourg n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 139 CPJA). Par ailleurs, la réparation du dommage allégué que lui aurait causé la recourante en usant de son droit de recourir ne fait pas partie de la présente procédure.

(dispositif en page suivante)

la Cour arrête :

- I. Le recours (602 2026 55) est rejeté.
- II. La requête d'effet suspensif (602 2026 56), devenue sans objet, est rayée du rôle.
- III. Les frais de procédure, fixés à CHF 4'000.-, sont mis à la charge de la recourante et compensés par l'avance de frais versée.
- IV. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.
- V. Notification.

Pour autant qu'elle porte sur une question de principe, cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

La fixation du montant des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA).

Fribourg, le 18 août 2026/mrg

Le Président

La Greffière-rapporteure