Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour II
B-4641/2025

Arrêt du 8 décembre 2025

Composition

Pascal Richard (président du collège),
Kathrin Dietrich, Christian Winiger, juges,
Muriel Tissot, greffière.

Parties

Consortium X._____, formé par :
A._____ sa,
B._____ SA,
C._____ S.p.A,
représentées par Maîtres Andrea Visani et Emanuele Ganser,
recourantes,

contre

Office fédéral des routes,
Filiale d'Estavayer-le-Lac (OFROU),
Division Infrastructure routière Ouest,
Place de la Gare 7, 1470 Estavayer-le-Lac,
pouvoir adjudicateur,

Consortium Y._____, formé par :
D._____ SA,
E._____,
F._____ SA,
G._____ S.p.A,
représentées par Maître Thibault Blanchard,
intimées.

Objet

Marchés publics,
NEB Contournement Le Locle :
T301 – Tunnel du Locle – Travaux souterrains,
Simap – ID du projet #15075.

Faits :

A.

A.a Le 5 juin 2024, l'Office fédéral des routes OFROU (ci-après : pouvoir adjudicateur) a publié, sur la plateforme simap.ch, un appel d'offres pour un marché de construction, en procédure ouverte, intitulé « N20.71 MP-180010 NEB Contournement Le Locle : T301 – Tunnel du Locle – Travaux souterrains ». Celui-là a été rectifié le 12 juillet 2024.

A.b Dans le délai de clôture pour le dépôt des offres, quatre offres ont été déposées, parmi lesquelles figurait celle du consortium X._____, formé des sociétés A._____ sa, B._____ SA et C._____ S.p.A (ci-après : recourantes) pour un montant de (…) francs (hors TVA).

A.c Par décision publiée le 5 juin 2025 sur la plateforme simap.ch, le pouvoir adjudicateur a adjugé le marché en cause au consortium Y._____, constitué des sociétés D._____ SA, E._____, F._____ SA et G._____ S.p.A (ci-après : intimées) pour un montant de (…) francs (hors TVA).

A.d Une séance de débriefing a eu lieu entre les recourantes et le pouvoir adjudicateur en date du 11 juin 2025.

B.

Par mémoire du 25 juin 2025, les recourantes ont exercé un recours contre ladite adjudication devant le Tribunal administratif fédéral en concluant, sous suite de frais et dépens, à l'exclusion des intimées, à l'annulation de la décision attaquée et au renvoi de l'affaire devant le pouvoir adjudicateur pour réexamen dans le sens des considérants. Elles requièrent, à titre superprovisionnel, l'octroi de l'effet suspensif au recours et, à titre incident, l'accès à l'intégralité du dossier de la cause, le cas échéant, de manière caviardée dans la stricte mesure nécessaire à la sauvegarde des secrets des tiers.

A l'appui de leurs conclusions, elles font tout d'abord valoir que l'offre des intimées aurait dû être exclue de la procédure dès lors que celles-ci ne sont pas en mesure de garantir une solidité financière suffisante. En effet, la société G._____ S.p.A, membre du consortium intimé, serait en crise de liquidité au point qu'elle aurait récemment entamé une procédure, en vertu du droit italien, de règlement négocié pour la résolution de la crise de l'entreprise. Ensuite, lors du débriefing, elles auraient appris que le pouvoir adjudicateur aurait utilisé une méthode d'évaluation « en deux phases »

pour l’attribution des notes, c’est-à-dire non seulement sur la base des indications objectives fournies dans l’appel d’offres mais également sur celle d’une comparaison des offres entre elles, ce qui n’était pas mentionné dans l’appel d’offres. Elles font également valoir, s’agissant du critère d’adjudication C2 « Qualité/Plausibilité de l’offre », que le pouvoir adjudicateur – qui leur a reproché lors du débriefing un rapport technique trop général et trop superficiel – n’a pas respecté dans son évaluation les dispositions de l’appel d’offres qui recommandaient expressément un rapport technique de dix pages au maximum. Or, cette contrainte impliquait nécessairement une simplification de la présentation du rapport et a donc influencé de manière significative la structure et la répartition du contenu du document, en se concentrant sur les aspects considérés comme les plus pertinents et stratégiques pour le projet. Enfin, le pouvoir adjudicateur a fait usage du critère inopiné de l’expérience sur des marchés en Suisse pour juger de la qualité des personnes clés, ce qui les a arbitrairement pénalisées dans l’évaluation du critère C4 « Qualité du soumissionnaire : expérience des personnes clés ».

C.
Par ordonnance du 26 juin 2025, le juge instructeur a, à titre de mesure superprovisionnelle, enjoint le pouvoir adjudicateur de n’entreprendre aucune mesure d'exécution susceptible d'influer sur l'issue du litige, en particulier la conclusion du contrat, jusqu’à ce que le tribunal ait statué sur la requête d'octroi de l'effet suspensif.

D.
Disposant de la possibilité d’exercer leurs droits de partie, les intimées ont, après prolongation de délai, conclu par mémoire du 11 août 2025, sous suite de frais et dépens, à la levée de l’effet suspensif accordé à titre superprovisionnel et à l’irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet. Elles se sont en outre opposées à la consultation par les recourantes du contenu de leur offre et des documents d’évaluation et de notation qui pourraient révéler le contenu de celle-ci ainsi que des attestations et documents remis au pouvoir adjudicateur à sa demande.

Elles contestent en premier lieu la qualité pour recourir des recourantes en tant qu’elles n’auraient pas une réelle chance de remporter le marché en cas d’annulation de l’adjudication. Classées en quatrième position, celles-ci concluent en effet à l’exclusion des intimées, sans s’en prendre pour autant à l’aptitude ou aux notes relatives aux soumissionnaires les devançant. Elles ne démontrent ainsi nullement en quoi l’admission de leurs griefs conduirait à ce que le marché leur soit attribué. Pour le cas où

le recours serait néanmoins jugé recevable, elles soutiennent qu'aucune décision ou jugement ne constate ni ne déclare l'insolvabilité ou le surendettement de la société G._____ S.p.A. La procédure engagée par celle-ci est un pur processus de règlement volontaire et réversible visant à résoudre d'éventuelles difficultés financières à temps et qui ne s'adresse donc qu'aux entreprises qui sont encore économiquement viables. Une telle situation ne constitue pas un cas d'exclusion et n'obligeait en aucun cas le pouvoir adjudicateur à écarter les intimées de la procédure. S'agissant ensuite du processus d'évaluation en plusieurs étapes contesté par les recourantes, elles font valoir qu'à supposer que celles-ci disent vrai, cela relève de la grande liberté d'appréciation dont jouit le pouvoir adjudicateur dans l'évaluation concrète des critères d'adjudication. Elles relèvent enfin que le pouvoir adjudicateur a traité la question du nombre de pages du rapport technique dans ses réponses aux questions, en expliquant que ce chiffre était purement indicatif et que ce qui était noté était la clarté et l'esprit de synthèse des documents selon les éléments de jugement indiqués dans l'appel d'offres.

E.
Invité à se prononcer sur le recours, le pouvoir adjudicateur a, après deux prolongations de délai, déposé ses observations responsives le 2 septembre 2025, en concluant principalement à son irrecevabilité, sous suite de frais. Il a indiqué s'en remettre à l'appréciation du tribunal quant à la requête d'octroi de l'effet suspensif et s'est opposé à la demande d'accès à l'intégralité du dossier, tout en produisant une version caviardée de celui-ci à destination des recourantes.

Soutenant que le recours est irrecevable, le pouvoir adjudicateur relève que les recourantes n'ont pas rendu vraisemblable qu'une fois les offres évaluées conformément à leurs attentes, elles bénéficieraient de l'offre la plus favorable. Il indique en effet qu'à supposer que l'offre des intimées soit exclue – ce qu'il conteste – un écart de 47.1 points avec les soumissionnaires arrivées deuxième devrait encore être comblé pour qu'elles puissent remporter le marché. Or, contrairement à ce qu'elles prétendent, une méthode d'évaluation en deux phases n'a pas été appliquée. Il expose avoir procédé à une notation individuelle de chaque offre, laquelle s'inscrit dans un processus structuré en deux volets complémentaires, sans qu'aucun classement intermédiaire ne soit établi à l'issue du premier volet qui pourrait conditionner ou orienter la suite de l'analyse. Lors du premier volet, chaque membre de l'équipe d'évaluation des offres analyse et évalue individuellement chaque offre, en prenant en compte les critères d'attribution définis dans l'appel d'offres. Lors du

second volet, les membres de cette même équipe se réunissent pour confronter leurs analyses et compréhensions respectives. Ils valident ensemble la note attribuée à chaque critère pour chaque offre, veillant à garantir une évaluation cohérente et équitable. Quoi qu'il en soit, les recourantes ne démontrent pas en quoi la méthode d'évaluation utilisée ne serait pas conforme à la loi et en quoi une autre manière d'évaluer les offres – qui leur serait propre et n'a pas à être appliquée ici – leur permettrait de se voir attribuer de meilleures notes et pour quels critères. Quant à l'évaluation du critère C2, il indique ne pas avoir fixé une limite mais « recommandé » de restreindre le nombre de pages. Le rapport technique déposé par les intimées comprenait 288 pages, sans compter les annexes, soit un volume et un niveau de développement très supérieurs au rapport technique de 24 pages de l'offre des recourantes. Il ignore par ailleurs pour quelles raisons les recourantes se sont limitées à 16 annexes. Dans tous les cas, elles auraient dû se concentrer sur les éléments spécifiques/particuliers du projet, ce qu'elles n'ont pas fait. Celles-ci n'établissent, au demeurant, pas davantage dans quelle mesure la note de 2 qui leur a été attribuée pour ce critère serait injustifiée, quelle note devrait leur être attribuée et pour quels motifs, de manière à ce qu'elles puissent remporter le marché. Enfin, il relève ne pas avoir utilisé le critère de l'expérience sur des marchés en Suisse pour juger de la qualité des personnes clés, contrairement à ce qu'avancent les recourantes. Quoi qu'il en soit, celles-ci n'indiquent pas dans quelle mesure l'utilisation d'un tel critère les aurait pénalisées dans la notation du critère C4. En tout état de cause, il fait valoir que les recourantes se contentent de critiquer sa manière d'évaluer les offres sans démontrer qu'une modification de certaines notes, et lesquelles, conduirait à ce que leur offre soit classée en première position et que le marché leur soit attribué. Il confirme pour finir que les notes attribuées aux soumissionnaires sont pleinement justifiées.

F.

Par répliques du 24 octobre 2025, les recourantes ont pris position sur les réponses respectives des intimées et du pouvoir adjudicateur, tout en maintenant leurs conclusions. Elles ont à cet égard réitéré leur demande d'accès aux pièces du dossier, arguant que, puisque le pouvoir adjudicateur a déterminé les évaluations respectives sur la base d'une comparaison entre les offres, il n'était possible de vérifier l'exactitude de la leur qu'à condition d'avoir accès aux offres concurrentes et à leurs évaluations.

S'agissant de la recevabilité de leur recours, elles exposent que l'exclusion des intimées ainsi que la correction des violations graves commises par le

pouvoir adjudicateur lors de l'évaluation des offres auraient non seulement pour effet d'augmenter la note qui leur a été attribuée mais également de réduire celles attribuées aux autres soumissionnaires, rendant ainsi plausible une attribution du marché à elles-mêmes. Réaffirmant, sur le fond, que l'offre des intimées aurait dû être exclue de la procédure, elles confirment ensuite que, lors du débriefing, le pouvoir adjudicateur leur a bien indiqué avoir procédé à une évaluation « en deux étapes », ce qui est inadmissible car une telle méthode d'évaluation réduit la possibilité de contrôler l'exactitude de la note attribuée à un soumissionnaire puisque, dans le domaine des marchés publics, la consultation des offres concurrentes est limitée. Quant à l'évaluation du critère C2, elles font valoir que, si l'appel d'offres prévoit une recommandation, le respect de celle-ci doit être récompensé par rapport à ceux qui s'en écartent. Or, en pénalisant leur rapport technique, jugé trop générique et superficiel, alors qu'il a évalué positivement celui des intimées, beaucoup plus approfondi, le pouvoir adjudicateur a adopté une attitude contradictoire. Elles réaffirment également que, dans l'évaluation du critère C4, le pouvoir adjudicateur a pris en compte, à tort, le critère de l'expérience en Suisse, alors que celui-ci n'avait pas été publié au préalable. Les recourantes s'en prennent pour finir à une référence possiblement produite par les intimées, non conforme aux indications de l'appel d'offres et constituant de ce fait un motif supplémentaire d'exclusion de celles-là.

G.
Par ordonnance du 28 octobre 2025, le juge instructeur a invité le pouvoir adjudicateur et les intimées à déposer une duplique jusqu'au 17 novembre 2025 ; ce délai a été prolongé au 17 décembre 2025.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela s'avère nécessaire.

Droit :

1.
Le Tribunal administratif fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (cf. ATAF 2007/6 consid. 1 ; arrêt du TAF B-6177/2008 du 25 novembre 2008 consid. 2.1, non publié aux ATAF 2008/61).

1.1 Selon l’art. 1 de la loi fédérale du 21 juin 2019 sur les marchés publics (LMP, RS 172.056.1), la présente loi s’applique à la passation de marchés publics par les adjudicateurs qui lui sont assujettis, que ces marchés soient soumis ou non aux accords internationaux.

A teneur de l’art. 52 al. 1 let. b LMP, les décisions (cf. consid. 1.1.1 ci-dessous) des adjudicateurs (cf. consid. 1.1.2 ci-dessous) peuvent faire l’objet d’un recours auprès du Tribunal administratif fédéral lorsqu’elles concernent un marché portant sur des travaux de construction (cf. consid. 1.1.3 ci-dessous) dont la valeur atteint la valeur seuil déterminante pour les procédures ouvertes ou sélectives (cf. consid. 1.1.4 ci-dessous) et si le marché en cause ne tombe pas sous l’une des exceptions prévues par l’art. 10 LMP ni ne constitue un marché public visé à l’annexe 5 ch. 1 let. c et d LMP (cf. art. 52 al. 5 LMP ; cf. consid. 1.1.5 ci-dessous).

1.1.1 Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour connaitre des recours contre des décisions listées à l’art. 53 al. 1 LMP, notamment contre les décisions d’adjudication (cf. art. 53 al. 1 let. e LMP), comme c’est le cas en l’espèce.

1.1.2 Cette décision doit ensuite émaner d’une autorité adjudicatrice soumise à la loi (cf. art. 4 LMP).

En vertu de l'art. 4 al. 1 LMP, sont notamment soumises à la loi les unités de l’administration fédérale centrale (let. a). En l'espèce, il n'est pas contesté que l'Office fédéral des routes appartienne à l'administration fédérale centrale, de sorte qu'il revêt la qualité d'adjudicateur au sens de l'art. 4 al. 1 let. a LMP.

1.1.3 Il n’est pas non plus contesté qu’il s’agisse en l’espèce de travaux de construction au sens de l’art. 8 al. 2 let. a LMP.

Il convient toutefois encore de déterminer si ceux-ci sont soumis aux accords internationaux. Les travaux de construction soumis aux accords internationaux sont listés à l’annexe 1 LMP. Est déterminant sur ce point le numéro de référence de la classification centrale provisoire des produits (CPC prov) établie par l'Organisation des Nations Unies (cf. arrêt du TAF B-4958/2013 du 30 avril 2014 consid. 1.5.2).

In casu, l’appel d’offres fait référence aux catégories du CPV (*Common Procurement Vocabulary*) 45221200 « Travaux de construction de tunnels,

de puits et de passages souterrains », 45000000 « Travaux de construction » et 45213200 « Travaux de construction d'entrepôts et de bâtiments industriels » qui correspondent aux numéros CPC prov 512 et 513 selon l'annexe 1, ch. 1 LMP et l'appendice I, annexe 6 de l'Accord GATT/OMC sur les marchés publics du 15 avril 1994 (AMP 2012, RS 0.632.231.422), si bien qu'il s'agit de travaux de construction soumis aux accords internationaux.

1.1.4 Il convient ensuite d'examiner si la valeur du marché public à adjuger atteint les seuils prescrits à l'art. 8 al. 4 LMP en lien avec l'art. 16 LMP et l'annexe 4 LMP.

L'art. 8 al. 4 LMP prévoit que, sont soumises aux accords internationaux et à la présente loi, les prestations qui sont énumérées aux annexes 1 à 3 dont la valeur atteint les valeurs seuils indiquées à l'annexe 4, ch. 1. Pour les adjudicateurs visés à l'art. 4 al. 1 LMP, la valeur seuil pour les travaux de construction (valeur totale), en procédure ouverture ou sélective, se monte à 2 millions de francs (cf. ch. 2 de l'annexe 4 LMP) et à 8,7 millions de francs pour être soumis aux accords internationaux (cf. ch. 1.1 de l'annexe 4 LMP). Si la valeur du marché atteint uniquement la valeur seuil de 2 millions et pas celle de 8,7 millions, l'effet suspensif ne peut pas être accordé (cf. art. 52 al. 2 LMP).

En l'espèce, le marché litigieux a été adjugé pour un prix de (…) francs (hors taxe). Le seuil déterminant pour l'application de la loi et des accords internationaux aux travaux de construction (cf. art. 8 al. 4 LMP) est dès lors franchi.

1.1.5 Aucune des exceptions prévues par l'art. 10 LMP n'est, par ailleurs, réalisée en l'espèce. De même, le marché visé ne constitue pas un marché public figurant à l'annexe 5, ch. 1 let. c et d LMP (cf. art. 52 al. 5 LMP).

1.1.6 Le marché en cause est ainsi soumis tant à la loi qu'aux accords internationaux ; le Tribunal administratif fédéral est donc compétent pour connaitre du présent recours.

1.2 La procédure devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la PA, pour autant que la LMP et la LTAF n'en disposent pas autrement (cf. art. 55 LMP et art. 37 LTAF). Selon l'art. 56 al. 3 LMP, le grief de l'inopportunité ne peut être invoqué dans la procédure de recours.

1.3 Selon l'art. 48 al. 1 PA, a qualité pour recourir quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire, est spécialement atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. L'intérêt digne de protection consiste dans l'utilité pratique résultant de ce que le recourant peut, en obtenant gain de cause, influencer directement sa situation factuelle ou juridique. D'ordinaire et au premier chef, l'intérêt pratique du soumissionnaire dont l'offre n'a pas été retenue a pour objet d'obtenir le marché au détriment de l'adjudicataire. A cet égard, si l'adjudication est annulée à la suite de l'admission d'un recours, l'effet de ce prononcé ne peut être restreint au soumissionnaire recourant. Aussi, il y a lieu de distinguer selon les conclusions et les griefs du recourant : le soumissionnaire classé quatrième qui conclut à l'attribution du marché, mais discute seulement la qualification ou le classement du premier, est privé de la qualité pour recourir puisque, même si ses critiques se révélaient fondées, ses conclusions ne pourraient être accueillies dès lors que l'adjudication reviendrait au soumissionnaire classé deuxième, excepté toutefois si l'écart relatif tout comme absolu entre les première et quatrième places s'avérait minime. Le simple objectif de faire annuler l'adjudication tenue pour illégale ne peut pas conférer la qualité pour recourir à celui qui a, certes, pris part à la procédure à titre de soumissionnaire mais qui, compte tenu de ses conclusions et arguments, ne pourrait retirer aucun avantage pratique même si son opinion s'imposait (cf. ATF 141 II 14 consid. 4.1, 4.4 et 4.6 à 4.8 et réf. cit.). Le soumissionnaire devancé par de nombreux concurrents n'a donc qualité pour recourir que s'il conteste le classement de tous ceux qui le précèdent (cf. MARTIN BEYELER, Öffentliche Beschaffung, Vergaberecht und Schadenersatz, 2004, p. 314 ss, p. 455 n° 590 ; CHRISTOPH JÄGER, in : Müller/Feller [éd.], Bernisches Verwaltungsrecht, 2e éd., 2013, p. 863 ss). De même, lorsque le soumissionnaire écarté se plaint de vices de procédure, il ne dispose d'un intérêt digne de protection que si le succès du recours améliore sa situation juridique. Tel est le cas par exemple s'il dénonce des vices à ce point graves qu'ils conduisent à répéter l'ensemble de la procédure. Dans cette hypothèse en effet, il pourrait présenter une nouvelle offre et restaurer ses chances d'obtenir l'adjudication. Ce qui est décisif, ce n'est pas le préjudice causé par la procédure déjà accomplie ; c'est l'utilité pratique qui pourrait résulter du succès des conclusions présentées à l'autorité de recours (cf. ATF 141 II 307 consid. 6.6 et 6.7). L'intérêt digne de protection du soumissionnaire dont l'offre n'a pas été retenue est ainsi reconnu lorsque celui-ci aurait, en cas d'admission de son recours, une chance réelle d'obtenir lui-même l'adjudication (cf. ATF 141 II 14 consid. 4 ; arrêt du TAF B-7882/2024 du 15 avril 2025 consid. 1.3.2).

Si la question de savoir si les griefs soulevés sont fondés fait certes l'objet d'une appréciation matérielle, elle revêt néanmoins déjà, à titre préjudiciel, une importance pour l'examen des conditions de recevabilité. Pour ce type de faits dits de double pertinence, il suffit dès lors, au stade de la recevabilité, que le recourant rende vraisemblable (« mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit geltend macht ») que ses chances d'obtenir le marché, après l'annulation de la décision attaquée, sont intactes et qu'aucun des concurrents placés devant lui ne l'obtiendrait (cf. ATF 141 II 14 consid. 5.1 ; décisions incidentes du TAF B-2565/2021 du 27 juillet 2021 consid. 5.2 et B-3374/2019 du 12 novembre 2019 consid. 4.1 et réf. cit.).

1.4 En l'espèce, le pouvoir adjudicateur a, par décision publiée le 5 juin 2025, attribué le marché en cause aux intimées. Déférant ladite adjudication devant le tribunal de céans, les recourantes concluent notamment à l'exclusion des intimées de la procédure de passation, à l'annulation de la décision et au renvoi du dossier au pouvoir adjudicateur pour réexamen conformément aux considérants.

Avec un score total de 360 points sur 500, l'offre des recourantes a obtenu le quatrième et dernier rang, derrière celle des intimées (414.4 points), celle des soumissionnaires classées deuxième (407.1 points) et la variante offerte par les intimées (376.6 points). Aussi, il y a lieu d'examiner, à l'aune de l'art. 48 al. 1 PA, si les recourantes, qui ont pris part à la procédure d'adjudication (cf. let. a PA) et sont spécialement atteintes par la décision entreprise dès lors que leur offre a été écartée (cf. let. b PA), disposent d'un intérêt digne de protection au recours (cf. let. c PA), ce que contestent tant le pouvoir adjudicateur que les intimées.

Pour ce faire, il sied d'examiner si, eu égard à leurs conclusions et arguments, les recourantes auraient, en cas d'admission de leur recours, une chance réelle d'obtenir elles-mêmes le marché.

1.5 A l'appui de leur recours, celles-ci font valoir que les intimées auraient dû être exclues de la procédure d'attribution. Partant, l'offre arrivée en troisième position serait également écartée dès lors qu'il s'agit d'une variante proposée par les intimées. Les recourantes se hisseraient dans ce cas au second rang, derrière les soumissionnaires classées initialement deuxième, avec un écart de plus de 47.1 points à combler pour remporter le marché.

Ceci étant, elles avancent que, si les offres avaient été correctement pondérées sur la base des critères d'attribution annoncés dans l'appel

d’offres et sans distinction discriminatoire des soumissionnaires, le classement aurait probablement été inversé et elles l’auraient remporté. Selon elles, en adoptant un comportement contraire à la loi, le pouvoir adjudicateur a favorisé certaines offres au détriment d’autres, ce qui a conduit à une meilleure évaluation erronée des offres les mieux classées et à une moins bonne évaluation erronée de la leur. L’acceptation de leurs griefs aurait donc non seulement pour effet d’augmenter la note qui leur a été attribuée mais également de réduire celles attribuées aux autres soumissionnaires, rendant ainsi plausible une attribution du marché à elles-mêmes. Elles ajoutent que l'impossibilité de consulter les offres concurrentes et leurs évaluations exclut un degré plus élevé de précision, ce qui ne saurait toutefois entrainer une limitation du droit de recours.

1.5.1 Concrètement, elles affirment, dans un premier grief, que, lors du débriefing, le pouvoir adjudicateur leur aurait indiqué avoir eu recours à une évaluation « en deux phases » consistant à attribuer des notes, dans un premier temps, sur la base des critères énoncés dans l’appel d'offres puis, dans un second temps, sur la base d'une comparaison des offres entre elles. Or, l’appel d’offres ne prévoyait expressément que des critères d’évaluation objectifs se référant uniquement aux exigences formulées par le pouvoir adjudicateur et excluait de ce fait toute évaluation relative, dépendante des autres offres. Le pouvoir adjudicateur a donc procédé à l’évaluation de leur offre d’une manière qui n’avait pas été annoncée, violant par là même gravement les principes de la transparence, de la bonne foi et de l’égalité de traitement entre les soumissionnaires ainsi que le droit d’être entendu. Elles ajoutent que cette manière de procéder consacre une seconde violation du droit d’être entendu puisque, sans connaitre le contenu et l’évaluation des offres concurrentes, qui sont confidentielles, il est impossible de vérifier si les notes attribuées à la leur sont correctes. Elles précisent que, le principe de la transparence et le droit d’être entendu étant des garanties de nature formelle, leur violation entraine obligatoirement l’annulation de l’adjudication, indépendamment de tout lien de causalité avec le vice de procédure soulevé.

Ces critiques, même à supposer qu’elles soient fondées, n’exposent cependant pas en quoi une réévaluation de l’offre des recourantes et de celle des soumissionnaires classées deuxième, sur la base des seuls critères d’adjudication objectifs annoncés dans l’appel d’offres, permettrait aux premières d’obtenir de meilleures notes que les secondes et, partant, de remporter l’adjudication. Si le principe de la transparence et le droit d’être entendu sont effectivement des garanties de nature formelle, dont la violation entraine en principe l’annulation de la décision, indépendamment

des chances de succès du recours sur le fond (cf. ATF 142 II 218 consid. 2.8.1), il n'en va pas de même au stade de l'examen des conditions présidant à l'admission de la qualité pour recourir (cf. consid. 1.3 ci-dessus). Les recourantes doivent en effet rendre vraisemblable en l'espèce que, si le pouvoir adjudicateur n'avait pas, comme elles le prétendent, procéder, dans une seconde étape de l'évaluation, à une comparaison, interdite, des offres entre elles, elles auraient devancé les soumissionnaires arrivées en deuxième position, en précisant quelles notes pour quels critères ; il est relevé à cet égard que les recourantes ont eu accès au classement des soumissionnaires, avec les notes et le nombre de points attribués à chacun d'entre eux pour chaque critère. Or, celles-là ne donnent pas même un début d'explication permettant de comprendre en quoi cette manière de procéder, qui n'a pas été annoncée dans l'appel d'offres, aurait pu renverser le classement en leur défaveur, respectivement sur quels critères et dans quelle mesure elles auraient été désavantagées et/ou les soumissionnaires arrivées deuxième avantagées au point de les devancer dans le classement final ; elles le supposent, sans le rendre *a minima* vraisemblable. Elles avancent à cet égard que, dès lors qu'elles n'ont pas accès aux offres concurrentes et à leurs évaluations, elles ne sont pas en mesure d'exposer avec plus de précision le résultat correct du classement. Or, ceci laisse à penser que leur recours ne vise pas à démontrer un lien de causalité entre la prétendue utilisation de la méthode d'évaluation « en deux phases » non annoncée et le résultat de l'évaluation des offres, de sorte qu'elles auraient une chance réelle d'obtenir le marché en cas d'admission de leur grief, mais à examiner si l'évaluation des offres des soumissionnaires les devançant ne procéderait éventuellement pas d'une violation du droit donnant ainsi lieu à une réévaluation des offres en leur faveur. Les recourantes échouent ainsi à rendre vraisemblable qu'elles disposeraient d'une chance sérieuse d'obtenir l'adjudication en cas d'admission de leur grief.

1.5.2 Dans un deuxième grief, les recourantes indiquent avoir reçu la note de 2 pour le critère d'adjudication C2 « Qualité/Plausibilité de l'offre [30%] ». Elles exposent que, toujours lors du débriefing, le pouvoir adjudicateur leur a indiqué que leur rapport technique, qui constitue un élément de jugement dudit critère, était trop général, trop superficiel et avec des références insuffisantes au projet spécifique. Or, elles font valoir que leur rapport technique, qui comporte 24 pages seulement et est accompagné de 16 annexes explicatives, a précisément suivi les prescriptions de l'appel d'offres qui préconisaient un rapport technique limité à une dizaine de pages. Cet effort de synthèse, souhaité par le pouvoir adjudicateur, ne saurait dès lors être utilisé à leur détriment sous

prétexte que leur rapport technique semble excessivement générique. Le rapport technique des intimées, lesquelles ont obtenu la note de 4 pour ce critère, comprenait quant à lui 288 pages, hors annexes, soit un écart de 2’780% par rapport aux recommandations fournies par le pouvoir adjudicateur. La comparaison avec leur rapport de 24 pages est nécessairement inégale. Le pouvoir adjudicateur n’a donc pas respecté, dans son évaluation des offres, les conditions qu’il avait lui-même énoncées dans l’appel d’offres et a, par là même, illégalement favorisé certains soumissionnaires par rapport à elles, violant ainsi le principe de la transparence et l’obligation de traitement égal et non discriminatoire des soumissionnaires. Les indications du pouvoir adjudicateur étaient trompeuses et ont eu une incidence sur le choix de la structure de leur rapport technique et sur son degré d’approfondissement. Aussi, elles font valoir, dans leur réplique, qu’il existe deux alternatives pour garantir que l’attribution soit conforme au droit, à savoir soit recommencer toute la procédure en permettant à tous les soumissionnaires de présenter une offre en sachant que le nombre de pages du rapport technique n'a aucune incidence sur l’évaluation, soit réévaluer les offres présentées en tenant compte du respect des recommandations prévues dans l’avis d'appel d’offres.

1.5.2.1 Il suit de là qu’à supposer que l’adjudication consacre une violation du droit en tant que le pouvoir adjudicateur n’a pas tenu compte du nombre de pages recommandé pour le rapport technique dans l’attribution des points, les recourantes n’exposent cependant pas en quoi une réévaluation de leur offre (compte tenu du respect de cette recommandation) – pour laquelle elles ont obtenu, pour ce critère, la note de 2, soit 60 points sur les 150 en jeu – et/ou de celle des soumissionnaires classées deuxième – qui ont, quant à elles, reçu, avec 120 points, la note de 4 – leur permettrait d’arriver en tête. Elles n’indiquent en effet nullement quelle note, respectivement combien de points le respect de cette seule consigne aurait dû leur rapporter, de sorte à ce que le marché leur soit attribué. Or, seule une note de 4, soit 60 points supplémentaires leur permettrait de devancer, dans le classement final, l’offre des soumissionnaires arrivées deuxième, dont elles ne contestent par ailleurs pas l’évaluation. Cependant, elles n’expliquent aucunement en quoi le respect par elles de ladite recommandation conduirait à les gratifier du double de points initialement attribués à leur offre pour ce critère, respectivement mériterait à lui seul l’octroi de près de la moitié des points en jeu pour ce critère. Partant, les recourantes échouent, ici également, à rendre vraisemblable que l’admission de leur grief conduirait à ce que le marché leur soit attribué.

1.5.2.2 Seule une répétition de l'ensemble de la procédure avec le dépôt d'une nouvelle offre leur permettrait de restaurer leurs chances d'obtenir l'adjudication. Or, les recourantes ne concluent nullement, ne serait-ce qu'à titre subsidiaire, à l'annulation de la procédure de soumission et à la possibilité pour chaque soumissionnaire de déposer une nouvelle offre. Même si elles font valoir dans leur réplique – ce qu'il y a lieu d'examiner afin de ne pas tomber dans le formalisme excessif (cf. ATF 149 III 224 consid. 5.2.2) – qu'il existe deux alternatives pour garantir que la présente adjudication soit conforme au droit, dont celle de recommencer toute la procédure, l'on ne saurait valablement considérer cette proposition alternative, présentée au stade de la réplique, comme une conclusion recevable, ceci d'autant plus que les recourantes indiquent expressément, au terme de leur réplique, maintenir les conclusions prises dans leur mémoire de recours. A cet égard, l'on ne saurait davantage considérer que la proposition de recommencer toute la procédure, en permettant à tous les soumissionnaires de présenter une nouvelle offre, soit inclue dans la demande de renvoi du dossier au pouvoir adjudicateur pour réexamen conformément aux considérants.

Il y a en effet lieu de rappeler que, les conclusions étant scellées aux termes du mémoire de recours (cf. art. 52 al. 1 PA), celles-ci, fussent-elles éventuelles, doivent être présentées dans le cadre du mémoire de recours ; des modifications ou des adjonctions ne sont plus possibles à l'issue du délai de recours. Aussi, les différentes écritures subséquentes ne peuvent contenir qu'une argumentation de fait et de droit complémentaire, destinée à répondre aux arguments nouveaux développés par les autres participants à la procédure ; elles ne sauraient être utilisées aux fins de présenter de nouvelles conclusions qui auraient déjà pu figurer dans l'acte de recours. Si les conclusions ne peuvent être étendues après l'échéance du délai de recours, elles peuvent en revanche être précisées, réduites ou abandonnées (cf. arrêts du TAF B-3182/2022 du 20 décembre 2023 consid. 1.2.1 et réf. cit., A-1153/2015 du 17 septembre 2015 consid. 3.1 et A-862/2007 du 17 février 2010 consid. 4.1.1). De même, des conclusions alternatives, soit des conclusions s'excluant mutuellement, sont, à défaut de refléter la volonté claire de la partie recourante, en principe irrecevables (cf. GREGOR T. CHATTON, in : Commentaire romand, Loi sur la procédure administrative, 2024, art. 52 n° 22).

Il s'ensuit que, sur le vu des conclusions et grief qu'elles font valoir, les recourantes ne rendent pas vraisemblable qu'elles disposent d'une chance

réelle d'obtenir l'adjudication en cas de succès de leur recours (cf. consid. 1.3 ci-dessus).

1.5.3 Les recourantes soutiennent enfin que le pouvoir adjudicateur leur aurait encore indiqué lors du débriefing que l'un des aspects ayant joué en leur défaveur dans l'évaluation du critère C4 « Qualité du soumissionnaire : expérience des personnes clés [10%] » était lié au manque d'expérience des personnes clés proposées dans le cadre de contrats exécutés en Suisse. Or, elles relèvent que rien dans le dossier d'appel d'offres ne permettait de penser que ce critère pouvait être un élément d'évaluation du critère C4. Au contraire, il s'agirait d'un élément tout à fait inadapté pour évaluer la qualité des personnes clés, dès lors que l'élément déterminant dans ce cas est l'expérience acquise sur des chantiers présentant les mêmes caractéristiques, qui peuvent logiquement se situer en Suisse ou à l'étranger. Le pouvoir adjudicateur a donc utilisé un critère, soit celui de l'expérience en Suisse, qui ne figurait pas dans les critères publiés dans l'appel d'offres, ce qui les a arbitrairement pénalisées puisque les personnes clés qu'elles ont présentées avaient acquis une expérience spécialisée importante à l'étranger sur des chantiers tout à fait similaires à celui faisant l'objet du marché en question. Ce faisant, le pouvoir adjudicateur a violé tant le principe de la transparence que celui de la non-discrimination des soumissionnaires, ce qui doit conduire à l'annulation de l'adjudication.

Il ressort du dossier que, sur les 50 points en jeu pour ce critère, les recourantes en ont obtenu 30 (note de 3) contre 40 (note de 4) pour les soumissionnaires arrivées en deuxième position. Or, si tant est que le grief des recourantes soit fondé, celles-ci n'exposent toutefois pas dans quelle mesure l'utilisation d'un tel critère les aurait pénalisées dans l'évaluation du critère C4, respectivement quelle note elles auraient dû obtenir en l'absence de l'élément de jugement contesté et leur aurait, partant, permis de remporter le marché. Quoi qu'il en soit, même à supposer qu'elles obtiennent la note de 4 pour ce critère, soit 10 points supplémentaires, elles accuseraient toujours, dans le classement final, un retard de plus de 37 points par rapport à l'offre des soumissionnaires arrivées deuxième, dont elles ne contestent point l'évaluation. Aussi, pour ce grief encore, les recourantes échouent à rendre vraisemblable que le succès de leur recours leur permettrait d'obtenir l'adjudication.

1.5.4 Il suit de l'ensemble de ce qui précède qu'en cas d'admission de leur recours, les recourantes ne disposeraient pas d'une réelle chance d'obtenir

le marché, de sorte que l'on ne saurait leur reconnaitre un intérêt digne de protection à l'examen du bien-fondé de l'adjudication prononcée.

1.6 En définitive, il y a lieu de retenir que les recourantes ne bénéficient pas de la qualité pour recourir au sens de l'art. 48 al. 1 let. c PA. Partant, il n'est pas entré en matière sur leur recours.

2.
Le présent arrêt rend sans objet les requêtes des recourantes tendant à un accès élargi au dossier de la cause et à l'octroi de l'effet suspensif au recours.

3.
Compte tenu du présent arrêt, il y a lieu de révoquer le délai fixé aux parties au 17 décembre 2025 pour déposer une duplique.

4.
Les frais de procédure, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, sont mis à la charge de la partie qui succombe (cf. art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (cf. art. 2 al. 1 et 4 FITAF).

En l'espèce, il y a lieu d'arrêter les frais de procédure à 10'000 francs – dès lors que le tribunal s'est restreint à l'examen de la question de la recevabilité du recours – et de les mettre à la charge des recourantes qui succombent. Ceux-ci sont prélevés sur l'avance de frais de 50'000 francs prestée par les prénommées le 2 juillet 2025. Le solde de 40'000 francs leur sera restitué dès l'entrée en force du présent arrêt.

5.
L'autorité de recours peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (cf. art. 64 al. 1 PA en relation avec l'art. 7 al. 1 FITAF). Les dépens comprennent notamment les frais de représentation (cf. art. 8 al. 1 FITAF), lesquels englobent en particulier les honoraires d'avocat (cf. art. 9 al. 1 let. a FITAF). Ils sont calculés en fonction du temps nécessaire à la défense de la partie représentée (art. 10 al. 1 FITAF) ; le tarif horaire des avocats

est de 200 francs au moins et de 400 francs au plus (art. 10 al. 2 FITAF). Les parties qui ont droit aux dépens doivent faire parvenir au tribunal, avant le prononcé de la décision, un décompte de leurs prestations ; à défaut, le tribunal fixe l'indemnité sur la base du dossier (art. 14 FITAF).

En l’occurrence, les intimées, qui obtiennent gain de cause à l’issue du présent arrêt et qui sont représentées par un avocat, ont droit à des dépens. L’intervention de celui-ci – qui n’a produit aucune note de frais et honoraires – a impliqué le dépôt d’une réponse de 7 pages. Au regard de l’ampleur et de la complexité de la présente affaire, il se justifie, compte tenu du barème précité, d’allouer aux intimées une indemnité équitable de dépens de 2’000 francs et de mettre celle-ci à la charge des recourantes (cf. art. 64 al. 2 PA).

Le pouvoir adjudicateur n’a, en toute hypothèse, pas droit aux dépens (cf. art. 7 al. 3 FITAF).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est irrecevable.

2.
La requête d’octroi de l’effet suspensif est sans objet.

3.
Le délai fixé aux parties au 17 décembre 2025 pour déposer une duplique est révoqué.

4.
Les frais de procédure sont arrêtés à 10’000 francs et mis à la charge des recourantes. Ceux-ci sont prélevés sur l’avance de frais de 50’000 francs déjà perçue. Le solde de 40’000 francs sera restitué aux recourantes dès l’entrée en force du présent arrêt.

5.
Une indemnité de 2’000 francs est allouée aux intimées à titre de dépens et mise à la charge des recourantes.

6.
Le présent arrêt est adressé aux recourantes, au pouvoir adjudicateur, aux intimées et au Département fédéral de l’environnement, des transports, de l’énergie et de la communication DETEC.

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège : La greffière :

Pascal Richard Muriel Tissot

Indication des voies de droit :

Pour autant qu'elle soulève une question de principe (cf. art. 83 let. f ch. 2 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110] a contrario), la présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification. Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition : 8 décembre 2025

Le présent arrêt est adressé :

– aux recourantes (acte judiciaire ; annexe : formulaire « Adresse de paiement »)
– au pouvoir adjudicateur (n° de réf. […] ; acte judiciaire)
– aux intimées (acte judiciaire)
– au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC (acte judiciaire)