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 2025 97
602 2025 99

Arrêt du 23 septembre 2025

IIe Cour administrative

Composition	Président :	Johannes Frölicher
	Juges :	Dominique Gross, Anne-Sophie Peyraud
	Greffier-rapporteur :	Julien Delaye

Parties

A._____ SA, recourante, représentée par Me Johanna Rusca et Me Antonin Charrière, avocats

contre

VILLE DE FRIBOURG, autorité intimée

Objet

Marchés publics – Exclusion de la procédure

Recours du 30 juin 2025 contre la décision du 6 juin 2025

considérant en fait

A. Par publication sur SIMAP du 21 février 2025, complétée par un rectificatif du 25 février 2025, la Ville de B._____a mis en soumission, en procédure ouverte, un marché public de travaux de serrurerie relatif à la requalification de la Place de C._____ et à l'assainissement du Pont de D._____.

Selon les conditions générales de l'appel d'offres, le marché porte sur la réhabilitation de la Place de C._____ et de ses abords. Les travaux visent à affirmer le caractère urbain et historique du site, notamment par l'usage généralisé du pavé, à accroître l'espace dévolu aux piétons et aux terrasses, et à adapter divers éléments de serrurerie (grilles de saut-de-loup, trappes d'accès aux caves, garde-corps) aux nouveaux niveaux finis du projet. Les prestations sont subdivisées en trois secteurs géographiques: Place de C._____ & Rue de E._____, Rue F._____ et parcelles privées.

Le dossier d'appel d'offres prévoit les conditions et modalités suivantes. Le marché n'est pas divisé en lots. Les offres partielles ainsi que les variantes ne sont pas admises. En conséquence, il est imposé aux soumissionnaires, sous peine d'exclusion, de présenter une offre pour l'intégralité des prestations. Pour être prises en considération, les offres doivent notamment respecter les conditions de participation, être signées et datées, parvenir à l'adjudicateur dans le délai, la forme et à l'adresse fixés, et être remplies conformément aux indications de l'adjudicateur. Aucune offre ne peut être modifiée ou complétée après l'échéance du délai de dépôt. L'adjudicateur n'envisage aucune séance de clarification, mais se réserve le droit de poser des questions écrites au sujet d'informations jugées douteuses ou imprécises. Dans une telle hypothèse, le soumissionnaire ne peut en aucun cas modifier son offre. Un soumissionnaire est également exclu de la procédure notamment en cas de tentative de tromperie intentionnelle de l'adjudicateur, de modification des bases des documents de soumission, de non-remise des annexes nécessaires à l'évaluation des critères d'aptitude et d'adjudication, de dépôt d'une offre incomplète, non signée ou non datée dans le délai imparti.

Au terme du délai de soumission, deux offres ont été déposées, émanant respectivement des sociétés A._____ SA et G._____ SA.

B. Par décision du 6 juin 2025, la Ville de Fribourg, en sa qualité d'adjudicatrice, a prononcé l'exclusion de l'offre présentée par la société A._____ SA.

Elle a considéré que son offre ne respectait pas les conditions de participation et s'écartait de manière substantielle des exigences fixées, constituant de ce fait une offre partielle. Elle a rappelé que, conformément aux documents d'appel d'offres, les offres partielles étaient interdites et que les soumissionnaires avaient l'obligation, sous peine d'exclusion, de fournir une proposition pour l'ensemble des prestations. Or, l'adjudicatrice a constaté que l'offre de la société A._____ SA omettait de chiffrer les articles de la position 9 de la série de prix, intitulée "Dauphins pour descentes d'eau de toiture en façade". Considérant l'offre comme incomplète, l'adjudicatrice l'a écartée de la procédure et a adjugé le marché à l'unique autre soumissionnaire, la société G._____ SA.

C. Par acte du 30 juin 2025, la société A._____ SA interjette recours auprès du Tribunal cantonal contre son exclusion de la procédure et l'adjudication du marché à la société G._____ SA (602 2025 97). Elle conclut, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de la décision du 6 juin

2025 et à ce que le marché lui soit adjugé. Subsidiairement, elle demande le renvoi de la cause à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants, cas échéant avec instruction de procéder à la clarification de son offre et à son évaluation effective.

À l'appui de ses conclusions, la recourante invoque d'abord une violation de son droit d'être entendue, la décision d'exclusion étant insuffisamment motivée. Elle ne permettrait, selon elle, pas de comprendre les motifs de son éviction. De plus, l'absence d'indication du montant de l'offre retenue et des notes attribuées à l'adjudicataire la priverait de la possibilité de contester utilement la décision d'adjudication. La recourante se plaint ensuite d'une violation des règles de procédure, au motif qu'aucun procès-verbal d'ouverture des offres conforme aux exigences légales n'aurait été établi, ce dernier ne mentionnant pas la date de réception des offres. La recourante estime encore que la décision attaquée viole le principe de la proportionnalité et de l'interdiction du formalisme excessif. Elle soutient que l'omission reprochée – le non-chiffrage d'une seule position – ne revêtait pas une gravité suffisante pour justifier une sanction aussi radicale que l'exclusion. Enfin, la recourante fait valoir la haute qualité de son dossier et estime que son offre, si elle avait été évaluée, aurait été jugée la meilleure.

A titre liminaire, la recourante demande l'accès à l'offre de l'adjudicataire, ainsi qu'à la grille et au rapport d'évaluation de son offre, ainsi que la tenue d'une audience d'instruction, respectivement de délibérations publiques.

La recourante a également sollicité l'octroi de l'effet suspensif au recours (602 2025 99) et le prononcé de mesures urgentes, tendant à ce qu'il soit fait interdiction à l'autorité intimée de conclure le contrat avec la société adjudicataire (602 2025 98).

D. Le 3 juillet 2025, le Juge délégué à l'instruction a fait droit à la requête de mesure urgente de la recourante (602 2025 98) et a fait interdiction à l'autorité intimée d'exécuter la décision d'adjudication et de conclure le contrat avec l'adjudicataire.

E. Le 18 juillet 2025, l'autorité intimée conclut au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité.

Elle soutient que la recourante confond la motivation requise pour une décision d'exclusion avec celle, plus détaillée, exigée pour une décision d'adjudication. La motivation de la décision attaquée serait suffisante, puisqu'elle indiquait clairement et sans équivoque le motif de l'exclusion, à savoir le caractère incomplet de l'offre, avec la mention précise de la position litigieuse. La recourante aurait par ailleurs été informée du prix de l'offre de l'adjudicataire par le biais du procès-verbal d'ouverture des offres. Partant, l'autorité intimée s'oppose à la production de l'offre de la société adjudicataire. L'offre de la recourante ayant été exclue sans être évaluée, les pièces relatives à l'évaluation de l'offre concurrente ne seraient pas pertinentes pour juger de la légalité de l'exclusion. L'autorité intimée admet que la date de réception des offres ne figurait pas sur le procès-verbal transmis, celle-ci étant consignée sur un document séparé. Elle considère toutefois que cette informalité mineure a été réparée par la production d'un procès-verbal complet dans le cadre de la présente procédure de recours.

Sur le fond, l'autorité intimée expose que l'exclusion a été prononcée en stricte application des conditions de l'appel d'offres, qui prohibaient les offres partielles et imposaient une offre globale. L'offre de la recourante était objectivement incomplète. Il ne s'agirait pas d'une erreur ou d'une simple omission, mais d'un choix délibéré de la recourante, celle-ci ayant sciemment inscrit la

mention "à faire par un ferblantier, non compris" à la position 9 de la série de prix. Or, il n'appartient pas à l'adjudicateur de compléter une offre ou d'en estimer le prix à la place d'un soumissionnaire. La recourante aurait dû intégrer cette prestation par le biais de la sous-traitance, expressément autorisée, et en chiffrer le coût. Selon la doctrine et une pratique constante, l'absence de prix pour une ou plusieurs positions exigées constitue un vice de conformité grave, assimilable à une offre partielle, et entraîne obligatoirement l'exclusion de la procédure, sans possibilité de modification ou de clarification ultérieure. La décision serait donc conforme au droit et proportionnée.

L'autorité intimée considère ensuite que la qualité générale du dossier de la recourante n'est pas pertinente à ce stade. L'exclusion n'est aucunement fondée sur une remise en cause des compétences professionnelles de la recourante – qui s'est d'ailleurs déjà vu adjuger d'autres marchés par le passé – mais uniquement sur le vice objectif et non réparable de son offre.

À titre superfétatoire, l'autorité intimée relève enfin que le dossier de la recourante présentait d'autres lacunes, notamment l'absence de l'attestation SUVA et de l'attestation de paiement des impôts, mais qu'il n'en a pas été tenu compte.

F. Le 29 août 2025, la recourante maintient intégralement ses conclusions. Elle se plaint de ce que son offre a été exclue de la procédure, sans avoir eu la possibilité de fournir des clarifications. Selon elle, les pièces produites par l'autorité intimée démontrent que l'offre de l'adjudicataire était, à la date de remise des offres, bien plus incomplète. De nombreux documents essentiels manquaient, tels que l'extrait du registre du commerce, l'attestation d'assurance RC, les références de projets et les annexes sur les sous-traitants. Toutefois, au lieu d'exclure l'adjudicataire pour ces manquements, l'autorité intimée lui a accordé un délai supplémentaire pour produire ses éléments.

Le 3 septembre 2025, l'autorité intimée rappelle que l'offre de la recourante était incomplète au niveau du prix, ce qui constitue un vice grave. Le fait de ne pas chiffrer l'intégralité des prestations demandées rendait l'offre de la recourante non conforme sur le fond, ce qui doit entraîner son exclusion, dès lors que son évaluation devient impossible. En revanche, l'absence de documents administratifs dans l'offre de l'adjudicataire n'a pas empêché une évaluation sérieuse de celle-ci, dès lors que les documents ont été fournis. Or, dès lors que l'offre de la recourante devait de toute manière être écartée en raison du vice dans l'indication des prix, il était inutile qu'elle soit invitée à compléter les éventuels documents administratifs manquants, à savoir notamment l'attestation SUVA et celle du paiement des impôts.

Le 15 septembre 2025, la recourante conteste la détermination du 3 septembre 2025 et se réfère intégralement à ses précédentes écritures.

G. Les arguments avancés par les parties à l'appui de leurs conclusions seront repris dans les considérants en droit du présent arrêt pour autant que cela s'avère nécessaire à l'issue 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; 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 recevable en vertu des art. 52 al. 1 et 53 al. 1 let. e et h AIMP.

1.2. La recourante, dont l'offre a été écartée, conteste non seulement la décision d'exclusion, mais conclut également à ce que le marché lui soit attribué à l'issue de l'évaluation de son offre. Ce faisant, elle conteste ainsi également la décision d'attribution du marché à l'adjudicataire du même jour. Au surplus, la Cour relève que, à l'issue de l'exclusion de l'offre de la recourante, le marché a été attribué à la seule offre encore en lice, de sorte que cette dernière n'a pas fait l'objet d'une évaluation comparative des offres et a été, *de facto*, classée au premier rang.

Dans une telle configuration, il y a lieu d'admettre que la recourante, conformément à la jurisprudence, dispose d'un intérêt à contester la décision d'exclusion (cf. arrêt TC FR 602 2022 188 consid. 2.1) et la décision d'adjudication (cf. ATF 141 II 14 consid. 4). En effet, l'éventuelle admission de ses griefs pourrait conduire à la réintégration de son offre dans la procédure, mais aussi, à l'issue d'une nouvelle évaluation comparative, potentiellement à la voir classée au premier rang et obtenir ainsi l'adjudication.

1.3. Enfin, l'avance de frais ayant été versée en temps utile, le Tribunal cantonal peut entrer en matière sur les mérites du recours.

2.

Selon l'art. 56 al. 3 AIMP, 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 toutefois pas être examinée dans le cadre d'une procédure de recours (art. 56 al. 4 AIMP).

3.

Dans un premier grief, la recourante s'en prend à la motivation de la décision d'exclusion du 6 juin 2025. D'une part, elle ne permettrait pas de comprendre les motifs ayant conduit à son éviction. D'autre part, l'absence d'indication du montant de l'offre retenue et des notes attribuées à l'adjudicataire la priverait de la possibilité de contester utilement la décision d'adjudication.

3.1. Selon l'art. 51 al. 2 AIMP, 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). 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, p. 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 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, p. 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 (cf. POLTIER, Droit des marchés publics, 2e éd. 2023, no 799 s.).

3.2. En l'espèce, la recourante perd de vue la nature de la décision qui lui a été notifiée. Il ne s'agit pas d'une décision d'adjudication faisant suite à une évaluation, mais d'une décision d'exclusion qui a mis un terme à sa participation à la procédure. Une offre jugée non conforme, comme ce fut le cas de celle de la recourante, est exclue avant même d'être notée selon les critères d'évaluation. Par conséquent, les exigences de motivation propres à la décision d'adjudication ne sont pas applicables au stade de l'exclusion. La recourante ne saurait ainsi fonder une violation de son droit d'être entendue au motif qu'elle ne comprendrait pas comment son offre a été notée et évaluée, puisque, précisément, elle a été exclue avant même d'atteindre ce stade de la procédure. Quant à la manière dont a été évaluée l'offre de la société adjudicataire, elle est, comme considéré, pas pertinente en l'espèce, puisque, en l'absence d'évaluation concurrentielle avec d'autres, celle-ci a été nécessairement classée en première position.

Au surplus, la motivation fournie par l'autorité intimée pour justifier l'exclusion de l'offre de la recourante était largement suffisante au regard de la nature de la décision. L'acte attaqué indiquait clairement et sans ambiguïté le motif de l'exclusion, à savoir le caractère incomplet de l'offre en raison du non-chiffrage de la position 9 de la série de prix. Cette motivation était assez précise, compte tenu des exigences de motivation sommaire de l'art. 51 al. 2 AIMP, pour permettre à la recourante de comprendre la raison de son éviction et de la contester en pleine connaissance de cause. La preuve en est le présent recours, dans lequel la recourante a pu développer une argumentation ciblée et circonstanciée contre ce motif.

3.3. Partant, le grief tiré de la violation du droit d'être entendu doit être manifestement écarté.

4.

La recourante invoque ensuite une violation des règles de procédure, au motif que le procès-verbal d'ouverture des offres qui lui a été transmis ne mentionnait pas la date de réception des offres, en contravention avec l'art. 37 al. 2 AIMP.

4.1. Selon l'art. 37 al. 2 AIMP, un procès-verbal est établi à l'ouverture des offres. Il doit mentionner au minimum les noms des personnes présentes, les noms des soumissionnaires, la date de remise des offres, les éventuelles variantes ainsi que le prix total de chaque offre. Le procès-verbal est rendu accessible sur demande à tous les soumissionnaires au plus tard après l'adjudication (art. 37 al. 4 AIMP).

4.2. En l'espèce, il n'est pas contesté que le procès-verbal initialement communiqué à la recourante était incomplet sur ce point. L'autorité intimée a toutefois pallié cette omission en cours de procédure en produisant le document attestant de la date de réception des deux offres soumises et en complétant le procès-verbal. Il en ressort, et la recourante ne le conteste pas, que les deux offres ont été déposées en temps utile.

Dans ces circonstances, l'irrégularité formelle – au demeurant réparée – qui entachait le procès-verbal initialement communiqué à la recourante ne saurait aucunement justifier l'annulation de la décision d'exclusion. Elle n'a aucunement influencé l'issue de la procédure ou porté atteinte aux droits de la recourante, en omettant par exemple d'écarter une offre déposée tardivement. La recourante n'explique d'ailleurs d'aucune manière en quoi l'omission initiale, désormais réparée, aurait eu une quelconque incidence sur son éviction.

4.3. Il s'ensuit que, dès lors que l'omission a été réparée et qu'il est établi qu'aucune offre n'était tardive, le grief est privé de tout objet.

5.

La recourante soutient encore que le principe de l'égalité de traitement a été violé. Elle expose que son offre a été exclue au motif qu'elle était incomplète, alors que celle de l'adjudicataire, qui présentait également des lacunes à la date de remise des offres, a été admise à la suite d'une demande de compléments par l'autorité intimée. Elle en déduit qu'elle aurait dû, elle aussi, être invitée à compléter son offre.

5.1. Le principe de l'égalité de traitement, consacré par l'art. 11 let. C AIMP, implique qu'un soumissionnaire ne doit pâtir d'aucun désavantage ni bénéficier d'aucun avantage par rapport aux autres soumissionnaires. Il est par exemple interdit, lors de l’examen de l’aptitude des soumissionnaires, de juger un soumissionnaire sur la base de critères plus sévères que ses concurrents. Il est également interdit de définir, d’assouplir ou de supprimer des critères d’aptitude ou des spécifications techniques dans l’intérêt d’un soumissionnaire donné (FF 2017 1695, p. 1731). En d'autres termes, le principe de l'égalité de traitement et de non-discrimination exige que tous les soumissionnaires se voient accorder les mêmes chances et soient soumis aux mêmes conditions.

Une décision ne viole toutefois pas le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions qui s'avèrent justifiées par un motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou qui s'imposent au vu des circonstances (cf. ATF 142 V 316 consid. 6.1.1; 141 I 153 consid. 5.1). Les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (cf. ATF 130 I 65 consid. 3.6).

5.2. En l'espèce, la recourante se méprend en comparant deux situations qui ne sont pas comparables. Elle perd de vue que le vice affectant son offre – l'absence de prix pour la position 9, assortie de la mention "à faire par un ferblantier, non compris" – touche à un élément substantiel de sa proposition. L'autorité intimée a estimé que, en omettant ce point, l'offre n'était pas complète (offre partielle) et qu'elle devait être exclue sans possibilité d'être complétée, comme cela était prévu dans le cahier des charges.

À l'inverse, les documents réclamés à l'adjudicataire (extrait du registre du commerce, attestation d'assurance) sont des pièces destinées à prouver les informations mentionnées dans son offre. Leur production ne modifie en rien le contenu matériel ou le prix de l'offre déposée. Au demeurant, il

ressort du dossier que l'offre de la recourante présentait, en elle-même, également des lacunes similaires (absence des attestations SUVA et du paiement des impôts). L'autorité intimée a toutefois confirmé avoir fondé l'exclusion uniquement sur l'absence de prix pour la position 9, assortie de la mention "à faire par un ferblantier, non compris". On ne saurait donc lui reprocher de ne pas avoir invité la recourante à produire les attestations SUVA et du paiement des impôts manquantes, comme elle l'a fait pour celles de la société adjudicataire, alors que l'offre de la recourante était de toute manière vouée à l'exclusion dans la mesure où elle ne proposait pas l'intégralité des prestations. Une telle démarche eût été vaine et contraire à l'économie de la procédure.

5.3. Ainsi, en traitant différemment des situations qui ne sont pas comparables et en s'abstenant d'accomplir des actes de procédure inutiles, l'autorité intimée n'a pas violé le principe de l'égalité de traitement. Ce grief doit, par conséquent, lui aussi être rejeté.

6.

La recourante se plaint enfin de ce que la décision d'exclusion viole le principe de la proportionnalité et relève du formalisme excessif. Elle estime que l'omission de chiffrer une seule position ne constituait pas un vice d'une gravité suffisante pour justifier une sanction aussi radicale que son éviction complète de la procédure.

6.1. Là encore, la recourante perd de vue que, selon l'art. 53 al. 2 AIMP, les prescriptions contenues dans les documents d'appel d'offres dont l'importance est identifiable ne peuvent être contestées que dans le cadre d'un recours contre l'appel d'offres.

Or, selon la jurisprudence, les documents d'appel d'offres qui contiennent les conditions fixées par l'adjudicateur pour la qualification des candidats et les conditions que doit satisfaire leur offre sous peine d'exclusion font partie intégrante de l'appel d'offres, de sorte que, en vertu du principe de la bonne foi, les éventuels vices les affectant doivent être contestés, sous peine de forclusion, à ce stade déjà de la procédure, dans le délai de recours de 20 jours dès leur remise. Un soumissionnaire qui s'abstient de le faire est réputé les avoir acceptés (cf. ATF 130 I 241 consid. 4.2; 125 I 203 consid. 3a).

6.2. En l'espèce, les documents d'appel d'offres stipulaient sans ambiguïté aucune que les offres partielles n'étaient pas admises et qu'il était imposé aux soumissionnaires, sous peine d'exclusion, de présenter une offre pour l'intégralité des prestations. Il était, de plus, stipulé que, sous peine d'exclusion, aucune offre ne pouvait être modifiée ou complétée après l'échéance du délai de dépôt et qu'un soumissionnaire serait exclu de la procédure en cas de dépôt d'une offre incomplète.

Si la recourante estimait que ces conditions violaient le principe de la proportionnalité ou relevaient d'un formalisme excessif, elle ne pouvait pas se contenter de les accepter et de ne les remettre en cause que si l'issue de la procédure d'adjudication lui était défavorable. Il lui appartenait de les contester en temps utile, ce qu'elle n'a pas fait. Elle ne peut pas non plus sérieusement prétendre que les conditions fixées dans les documents d'appel d'offres et auxquelles une offre serait exclue n'étaient pas évidentes et qu'elle n'a eu conscience de leur portée qu'après la lecture de la décision querellée. Comme il a été exposé ci-dessus (cf. *supra* "En fait" let. A), le texte de l'appel d'offres et des conditions de dépôt des offres était clair: les soumissionnaires devaient présenter une offre pour l'intégralité des prestations sous peine d'exclusion. La recourante ne pouvait ainsi pas ignorer qu'en s'abstenant d'indiquer une offre pour la position 9 "Dauphins pour descentes d'eau de toiture en

façade", et en indiquant uniquement "à faire par un ferblantier, non compris", elle déposait une offre qui ne couvrait pas l'ensemble des prestations requises.

Il suit de là que le grief est tardif et que le recours doit, partant, être rejeté sur ce point.

6.3. Cela dit, le grief est de toute manière mal fondé. Le vice affectant l'offre de la recourante ne saurait être qualifié de simple erreur. En omettant de chiffrer la position 9 et en y inscrivant la mention "à faire par un ferblantier, non compris", la recourante n'a pas seulement remis une offre incomplète; elle a consciemment refusé de prendre un engagement sur une partie des prestations requises, tentant de reporter la charge de cette démarche sur l'autorité adjudicatrice. Une telle offre est substantiellement viciée et n'est pas comparable à l'offre de l'adjudicataire qui couvrait l'ensemble des prestations. Ainsi, si la recourante entendait sous-traiter cette prestation à un ferblantier, ce qui était au demeurant autorisé selon le cahier des charges, il lui incombait de sélectionner un sous-traitant, d'obtenir son prix et de l'intégrer dans sa propre offre globale avant de la déposer. Elle ne pouvait attendre de l'autorité adjudicatrice qu'elle se charge de trouver un ferblantier capable de réaliser les travaux manquants, le cas échéant en établissant un nouvel appel d'offres. C'est en effet le soumissionnaire qui porte l'entière responsabilité de remettre une offre conforme au cahier des charges.

La recourante ne peut pas non plus reprocher à l'autorité intimée de ne pas avoir cherché à clarifier la situation. D'une part, les conditions de l'appel d'offres, non contestées, excluaient la tenue d'une séance de clarification et interdisaient toute modification des offres. D'autre part, une demande de clarification n'aurait servi à rien. Il ne s'agissait pas d'éclaircir un point ambigu, mais de pallier l'absence pure et simple du prix pour une prestation prévue dans l'appel d'offres. Il était en effet clair que la recourante entendait ne pas inclure les prestations de ferblanterie pour la position 9. L'indication "non compris", que la recourante a elle-même indiqué, ne laisse guère de place à une autre interprétation, sauf à verser dans la mauvaise foi manifeste.

Il s'ensuit que l'exclusion de l'offre de la recourante n'est que la conséquence logique et prévisible de sa propre décision de soumettre une offre partielle, non conforme à des exigences claires et sans équivoque. Dans ces conditions, l'application par l'autorité intimée de la sanction de l'exclusion, expressément prévue dans les documents d'appel d'offres, ne saurait être qualifiée de disproportionnée ou d'excessivement formaliste.

Le grief doit donc être rejeté.

7.

La recourante conclut, subsidiairement, à ce que son offre soit évaluée plus favorablement que l'offre de l'adjudicataire, et à ce qu'elle puisse accéder, dans ce cadre, à l'offre de cette dernière ainsi qu'à la grille d'évaluation.

7.1. Il y a lieu de rappeler que l'objet du présent litige porte d'abord sur la question de l'exclusion de l'offre de la recourante. Or, celle-ci ayant été, à juste titre comme on l'a vu, écartée de la procédure, elle n'a pas à faire l'objet d'une évaluation.

Il suit de là que les conclusions subsidiaires de la recourante n'ont pas de portée propre. Il en va de même de la requête tendant à lui accorder l'accès à l'offre de la société G._____ SA et aux documents d'évaluation. Le droit d'un soumissionnaire d'accéder à l'offre d'un concurrent vise à lui permettre de vérifier le bien-fondé de l'évaluation comparative et de la décision d'adjudication qui en

découle. Or, le sort du présent litige étant entièrement réglé au stade de l'exclusion de l'offre de la recourante, les pièces requises, tendant à son évaluation comparative, sont dénuées de toute pertinence pour la présente procédure.

7.2. Partant, l'ensemble des conclusions subsidiaires de la recourante, y compris sa requête d'accès au dossier, doivent être rejetées.

8.

8.1. La recourante sollicite encore son audition par le tribunal et la tenue d'une audience d'instruction.

Or, dès lors que la recourante a pu se prononcer par écrit à plusieurs reprises dans le cadre de la présente procédure, on ne voit pas ce que son audition pourrait apporter de plus, étant précisé que la recourante n'a pas sollicité de débats publics au sens de l'art. 6 de la convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH; RS 0.101), mais uniquement son audition à titre de réquisition de preuve.

En effet, le litige porte sur des questions de droit découlant d'un état de fait clair et incontesté sur ses points essentiels. L'absence de prix pour la position 9, assortie de la mention "à faire par un ferblantier, non compris", est un fait objectif avéré et la Cour ne voit pas en quoi l'audition de la recourante pourrait apporter des éléments susceptibles de modifier l'issue d'un litige dont la solution est scellée par les pièces du dossier.

Sur le vu de ce qui précède, il y a lieu de rejeter, par appréciation anticipée, les réquisitions de preuve déposées par la recourante.

8.2. La recourante demande en outre que la Cour délibère publiquement.

Cette requête méconnaît toutefois l'art. 32 al. 2 CPJA, qui dispose clairement que les délibérations de l'autorité ne sont pas publiques. Si cette disposition réserve la possibilité pour le Tribunal cantonal de prévoir des exceptions dans son règlement, force est de constater qu'il n'en a pas été fait usage. Le règlement du 22 novembre 2012 du Tribunal cantonal (RTC; RSF 131.11) précise les cas où des délibérations ont lieu – en lieu et place d'une décision par voie de circulation – mais ne prévoit nullement que celles-ci seraient publiques à la demande d'une partie (art. 31 al. 2 RTC). Le principe du secret des délibérations s'applique donc sans exception.

À titre surabondant, et quand bien même cette requête devrait être interprétée comme une demande de débats publics au sens de l'art. 6 par. 1 CEDH – ce qui est douteux de la part d'un mandataire professionnel dont on attend une formulation claire de ses conclusions – elle devrait de toute manière être rejetée. En effet, la jurisprudence permet de renoncer à une audience publique lorsque le recours apparaît d'emblée manifestement voué à l'échec. Tel est le cas en l'espèce, comme il ressort des considérants qui précèdent.

Partant, la requête ne peut qu'être rejetée.

9.

9.1. Il résulte de l'ensemble des considérants qui précèdent que les griefs soulevés par la recourante sont entièrement mal fondés. Le recours (602 2025 97) doit par conséquent être rejeté.

L'affaire étant jugée au fond, la requête tendant à l'octroi de l'effet suspensif (602 2025 99) est devenue sans objet et doit être rayée du rôle.

9.2. Il appartient à la recourante, qui succombe, de supporter les frais de la procédure en application de l'art. 131 CPJA. Ceux-ci sont fixés à CHF 3'000.-, conformément aux art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12). Ils sont compensés par l'avance de frais de même montant versée par la recourante le 7 juillet 2025.

Pour le même motif, il n'est pas alloué d'indemnité de partie à la recourante.

la Cour arrête :

I. Le recours (602 2025 97) est rejeté.

II. La requête d'octroi de l'effet suspensif (602 2025 99) est sans objet et rayée du rôle.

III. Des frais de procédure, d'un montant de CHF 3'000.-, sont mis à la charge de la recourante. Ils sont compensés par l'avance de frais de même montant déjà 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 23 septembre 2025/jud

Le Président | Le Greffier-rapporteur