

# VD\_OMNI MPU.2025.0021 vom 26. September 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-09-26, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_MPU.2025.0021](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_MPU.2025.0021)

FR: VD\_OMNI MPU.2025.0021 du 26 septembre 2025

IT: VD\_OMNI MPU.2025.0021 del 26 settembre 2025

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Direction générale du numérique et des systèmes d'information - DGNSI,  
B. \_\_\_\_\_ à I. \_\_\_\_\_ | Recours contre l'adjudication de contrats-cadres destinés à un maximum de huit fournisseurs ayant la capacité de fournir des prestations de services informatiques pour un périmètre défini et ce sur une durée de cinq ans. Pas de violation des principes d'égalité de traitement et de transparence (consid. 5): dans le tableau d'évaluation figuraient expressément les noms des huit adjudicataires et de la recourante, les autres soumissionnaires évincés étaient désignés par un numéro de telle sorte que la recourante avait accès à l'entier des résultats des soumissionnaires non-exclus et par conséquent que la notation ne saurait être considérée comme opaque. Pas d'offre anormalement basse malgré la proximité avec le ration jurisprudentiel de 30% (consid. 6). Pas d'offres partielles parmi les adjudicataires: la prise en compte de rabais dans l'évaluation des offres (fixée dans l'appel d'offre entré en force) ne conduit pas à des offres partielles ni formellement ni matériellement (consid. 7). Pas d'erreur de calcul dans la notation (consid. 8): les arrondis figurant dans le tableau n'ont pas été retenus dans l'évaluation calculée avec trois chiffres après la virgule de telle sorte que note finale de la recourante était de 3,182 et celle de l'adjudicataire de 3,200. Pas d'arbitraire dans la notation des références (consid. 9). Rejet du recours.

## Erwägungen

### E. 1

A titre préalable, il y a lieu de rappeler que le nouvel Accord intercantonal du 15 novembre 2019 sur les marchés publics (A-IMP; BLV 726.91) est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023 pour le canton de Vaud. Il en va de même de la loi sur les marchés publics du 14 juin 2022 (LMP-VD; BLV 726.01), ainsi que son règlement d'application du 29 juin 2022 (RLMP-VD; BLV 726.01.1). Ces deux derniers textes ont respectivement abrogé la loi sur les marchés publics du 24 juin 1996 (aLMP-VD), ainsi que l'ancien règlement d'application du 7 juillet 2004 (aRLMP-VD). En l'occurrence, le recours est dirigé contre une décision d'adjudication rendue dans une procédure lancée après le 1<sup>er</sup> janvier 2023. Le nouveau droit est dès lors applicable à la présente cause (cf. art. 64 al. 1 a contrario A-IMP et 16 LMP-VD).

### E. 2

Le Tribunal cantonal examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis. a) L'art. 75 let. a de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36) subordonne notamment la qualité pour recourir à la condition que le recourant ait un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit annulée ou modifiée. En matière de marchés publics, la jurisprudence du Tribunal fédéral, reprise par la CDAP, considère que le soumissionnaire évincé dispose d'un intérêt

digne de protection lorsqu'il a des chances raisonnables de se voir attribuer le marché en cas d'admission de son recours. A défaut, il ne peut exister de rapport de causalité entre l'illicéité de la décision d'adjudication alléguée et le prétendu dommage (cf. ATF 141 II 307 consid. 6; 141 II 14 consid. 4; 140 I 285; ég. arrêts CDAP MPU.2023.0038 du 4 juin 2024 consid. 2a; MPU.2023.0022 du 22 novembre 2023 consid. 2b; MPU.2022.0020 du 1er février 2023 consid. 1b et les références). En l'espèce, l'offre de la recourante a été classée au 9<sup>ème</sup> rang, les huit premières étant retenues. Elle a au surplus obtenu la note globale pondérée de 3,18, soit 0,02 de moins que l'offre de I. \_\_\_\_\_, classée en huitième position (3,20). La recourante fait notamment valoir dans son recours que les offres de deux soumissionnaires, classées respectivement au deuxième et quatrième rangs auraient dû être exclues (cf. infra consid. 4 ss). Elle développe en outre dans sa réplique qu'une erreur de calcul à son préjudice devrait avoir pour conséquence de l'amener à égalité, voire lui attribuer une note supérieure à la société I. \_\_\_\_\_ (infra consid. 8). Si elle était suivie sur l'un de ces griefs, il y aurait lieu d'admettre qu'elle aurait des chances raisonnables de se voir adjuger le marché. Il convient par conséquent d'admettre sa qualité pour recourir. b) Pour le surplus, le recours a été déposé dans le délai légal de vingt jours (cf. art. 52 al. 1 et 56 al. 1 A-IMP et art. 4 al. 1 LMP-VD) et respecte les exigences formelles prévues par les art. 55 A-IMP et 79 LPA-VD. Il convient donc d'entrer en matière.

### **E. 3**

On rappellera à ce stade qu'en matière de marchés publics, le pouvoir d'examen de la cour dépend de la nature des griefs invoqués. L'adjudicateur dispose d'une grande liberté d'appréciation, à tous les stades de la procédure, s'agissant notamment de l'évaluation des offres (arrêts CDAP MPU.2023.0038 précité consid. 3; MPU.2023.0022 précité consid. 4b; MPU.2022.0020 précité consid. 2 et les références). Il est ainsi interdit à l'autorité judiciaire de substituer son pouvoir d'appréciation à celui de l'adjudicateur, sous peine de statuer en opportunité et de violer ainsi les art. 56 al. 4 A-IMP et 98 LPA-VD. Le tribunal n'intervient qu'en cas d'abus ou d'excès du pouvoir d'appréciation de l'adjudicateur, ce qui, en pratique, revient à exercer un contrôle restreint à l'arbitraire (ATF 141 II 353 consid. 3 et les références citées). En revanche, il contrôle librement l'application des règles destinées à assurer la régularité de la procédure (ATF 141 II 353 consid. 3 et ATF 125 II 86 consid. 6; ég. arrêt CDAP MPU.2022.0020 précité consid. 2 et les références).

### **E. 4**

La recourante a requis que soit tenue une audience d'instruction et en particulier l'audition des parties et des représentants du pouvoir adjudicateur. Elle soutient que cela permettrait également une information des parties quant au contenu synthétique des pièces gardées secrètes. L'audience est aussi requise pour permettre de clarifier la question du changement de méthode de notation du prix, entre les décisions d'adjudication du 17 février et du 24 avril 2025 et l'examen du critère des références, dont la notation est contestée. a) Le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise, d'avoir accès au dossier, le droit pour l'intéressé de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 142 II 218 consid. 2.3; 142 III 48 consid. 4.1.1; ATF 140 I 99 consid. 3.4). A lui seul, l'art. 29 al. 2 Cst. ne confère pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins. Le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à

l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1; 131 I 153 consid. 3 p. 157; 130 II 425 consid. 2.1 p. 429). A teneur de l'art. 27 LPA-VD, la procédure est en principe écrite (al. 1). Lorsque les besoins de l'instruction l'exigent, l'autorité peut tenir audience (al. 2). Lorsque les circonstances l'exigent, le Tribunal cantonal peut ordonner des débats (al. 3). Vu l'art. 28 LPA-VD, l'autorité établit les faits d'office (al. 1). Elle n'est pas liée par les offres de preuves formulées par les parties (al. 2). Enfin, l'art. 29 al. 1 LPA-VD confère à l'autorité la faculté de recourir aux moyens de preuve suivants: audition des parties (let. a); inspection locale (let. b); expertises (let. c); documents, titres et rapports officiels (let. d); renseignements fournis par les parties, des autorités ou des tiers (let. e); témoignages (let. f). Vu l'art. 23 LPA-VD, ces règles s'appliquent également à la procédure devant la CDAP. Les art. 33 et ss LPA-VD concrétisent dans la loi les garanties consacrées aux art. 29 al. 2 Cst. et 27 al. 2 Cst-VD. Les parties participent à l'administration des preuves (art. 34 al. 1 LPA-VD). A ce titre, elles peuvent notamment présenter des offres de preuve au plus tard jusqu'à la clôture de l'instruction (art. 34 al. 2 let. e LPA-VD). L'autorité n'est toutefois pas liée par les offres de preuves formulées par les parties (art. 28 al. 2 LPA-VD). Elle doit examiner les allégués de fait et de droit et administrer les preuves requises, si ces moyens n'apparaissent pas d'emblée dénués de pertinence (art. 34 al. 3 LPA-VD). Le droit d'être entendu n'est en outre pas absolu, mais peut, dans certaines circonstances, être restreint. En particulier, le droit de consulter le dossier peut être limité pour garantir les intérêts importants de l'Etat ou de tiers; savoir si une telle limitation est justifiée dépend des intérêts en présence qu'il convient de peser (cf. ATF 129 I 249 consid. 3 p. 253; TF 2C\_890/2008 du 22 avril 2009 consid. 5.3.3, résumé in: JdT 2010 I 677). Dans son principe, le droit d'être entendu, y compris celui de consulter le dossier, doit être garanti dans la procédure de passation des marchés publics (ATF 139 II 489 consid. 3.3 p. 496). Dans ce domaine toutefois, le droit de consulter les pièces relatives à l'offre des soumissionnaires concurrents et de l'adjudicataire peut être restreint, afin de garantir le secret des affaires et le secret de fabrication, également protégés par la loi (cf. ATF 139 II 489 consid. 3.3 p. 496/497 et les nombreuses références citées). Ainsi, l'art. 11 al. 1 let. e A-IMP prévoit que lors de la passation des marchés publics, l'adjudicateur s'engage à observer le caractère confidentiel des indications fournies par les soumissionnaires. Les informations concernant l'organisation de l'entreprise relèvent typiquement du secret des affaires (cf., en droit de la concurrence, ATF 142 II 268 consid. 5.2.3 et 5.2.4 p. 279). Ces règles valent également dans la procédure de recours devant le Tribunal cantonal. Cela étant, le Tribunal cantonal ne fonde pas son arrêt sur une pièce (ou plusieurs pièces), sans que le contenu synthétique de celle(s)-ci ait été porté à la connaissance des parties, à un moment ou à un autre de la procédure. Ce mode de faire est le seul qui permette de garantir à la partie qui n'a pas d'accès direct aux pièces de la partie adverse, le respect de son droit d'être entendue (cf. MPU.2017.0044 du 3 mai 2018 consid. 4a/bb et les références citées). Au surplus, il appartient au soumissionnaire évincé d'établir que son intérêt à la communication des pièces litigieuses l'emporte sur celui de son concurrent à bénéficier de la protection du secret des affaires et de fabrication (TF 2D\_15/2011 du 13 octobre 2011 et la référence citée). b) En l'espèce, la recourante s'est déterminée à plusieurs reprises par écrit dans le cadre de la présente procédure, puisqu'il a été procédé à un double échange d'écritures complet. Elle a non seulement déposé son recours, mais a pu le compléter ensuite par écriture du 15 août

2025 et s'est déterminée encore spontanément le 15 septembre 2025. A ce stade de l'instruction, il apparaît pour le tribunal que l'état de fait est suffisamment établi sur les éléments essentiels et déterminants pour la présente cause. On ne voit pas quels éléments pertinents supplémentaires, la recourante pourrait encore apporter lors d'une audience, respectivement d'une audition de certains membres de l'autorité intimée. Le marché public en cause est décrit de manière suffisamment détaillée dans les pièces au dossier, en particulier dans le dossier d'appel d'offres. Il n'y a ainsi pas d'élément de fait au sujet duquel l'instruction devrait être complétée ou sur lequel l'audition d'un témoin ou de la partie pourrait apporter un éclairage supplémentaire pertinent. C'est donc essentiellement une question d'appréciation des éléments de fait établis et de leur portée juridique qui divise les parties. Le tribunal s'estime ainsi suffisamment renseigné par le dossier, de sorte que l'audition de témoins ou des parties n'apparaît pas nécessaire, ni propre à influencer le sort de la cause, comme cela résulte des motifs qui suivent. Les requêtes d'audition sont dès lors rejetées. c) En ce qui concerne la consultation des pièces, plusieurs adjudicataires se sont opposés à la transmission de leur offre. La recourante fonde aussi sa requête d'audience en ce sens que cette mesure permettrait de prendre connaissance de manière synthétique des offres concurrentes. Toutefois, dans sa réponse puis dans la duplique du 4 septembre 2025, le pouvoir adjudicateur a expliqué les motifs des notations contestées par la recourante. Cette dernière écriture a été par ailleurs intégralement transmise à la recourante qui s'est déterminée à cet égard dans sa triplique du 15 septembre 2025. Ces échanges contenaient l'essentiel des éléments des offres concurrentes à celle de la recourante et qui pouvaient être transmis à cette dernière après la pesée des intérêts qui devait être effectuée. On ne voit ainsi pas quels éléments supplémentaires pourraient être communiqués à la recourante dans le cadre d'une audience et qui n'auraient pas déjà été transmis. Au demeurant, le tribunal ne fonde pas son raisonnement sur d'autres pièces dont la recourante n'aurait pas eu connaissance et sur lesquelles elle n'aurait pas pu se déterminer. Au surplus, l'effet suspensif au recours a été accordé par le juge instructeur de telle sorte qu'une certaine célérité s'impose dans le jugement de la présente cause. La mise en œuvre d'une audience aurait pour conséquence un allongement inutile de la procédure. Il sera donc renoncé, par appréciation anticipée des preuves, à la mise en place d'une audience d'instruction.

## **E. 5**

a) La recourante fait valoir dans un premier grief une violation des principes d'égalité de traitement et de transparence. Elle soutient que la notation du prix des offres des soumissionnaires serait totalement opaque et, partant, intraçable (Recours, ch. 24). Elle développe son grief en relevant en substance qu'il ne serait pas possible de retracer la notation compte tenu du fait que les soumissionnaires comme la recourante ne pouvaient pas savoir quelles offres avaient été exclues. Or, la notation du critère du prix dépendait de l'offre la moins-disante. L'exercice consistant à retracer la régularité des notes attribuées au critère du prix serait ainsi rendu impossible, en violation des principes d'égalité de traitement et de transparence, par le mécanisme consistant à occulter le nom de l'ensemble des soumissionnaires dans le tableau d'évaluation du 17 février 2025, et d'en masquer neuf dans le tableau d'évaluation du 24 avril 2025. Elle soutient en outre, et pour les mêmes motifs, qu'il ne lui serait pas possible de contrôler si une des offres de ses concurrentes ne serait pas anormalement basse, cette détermination reposant sur le niveau moyen des prix des offres reçues. Un tel contrôle nécessiterait de savoir quelles sont les offres prises en considération pour la notation du prix et le prix de l'offre la moins chère. Or ni l'un, ni l'autre de ces renseignements ne serait contenu dans les tableaux d'évaluation des offres.

L'autorité intimée conteste cette analyse. Selon elle, les informations à disposition de la recourante lui permettaient de s'assurer de ne pas avoir été évincée à la suite d'un traitement déloyal. L'identité des soumissionnaires évincés et exclus, respectivement des motifs ayant justifié l'exclusion de sept offres seraient des informations inutiles à la recourante pour retracer sa note et s'assurer que l'adjudicateur a évalué son offre conformément aux conditions annoncées. Quant au montant de l'offre la moins-disante, qui permet de vérifier la notation du critère du prix, l'autorité estime que la recourante était en possession de toutes les informations permettant de la déterminer. L'adjudicataire B. \_\_\_\_\_ relève dans ses déterminations que dès lors que la définition, la pondération et la formule de notation du critère du prix figuraient de façon claire dans les documents d'appel d'offres, le fait de ne pas indiquer l'identité des soumissionnaires exclus et/ou les motifs d'exclusion retenus ne sauraient constituer une violation du principe de la transparence. Comme l'autorité intimée, elle estime que cette information n'était ni déterminante, ni nécessaire pour un soumissionnaire évincé, qui disposait déjà de toutes les informations utiles pour exercer efficacement son droit de recours. Cet adjudicataire poursuit en rappelant que seule l'identification de l'offre la plus basse était nécessaire pour contrôler la notation du critère du prix. Or, à la lecture du procès-verbal de l'ouverture des offres, la grille d'évaluation annexée à la décision attaquée mentionnait que la société soumissionnaire C. \_\_\_\_\_ avait obtenu la note maximale de 5, ce qui en fait nécessairement l'offre la plus basse, pour un montant de 67'692'787 fr. 53. En partant de l'offre de la recourante, elle estime par surabondance que l'offre la moins-disante pouvait facilement être reconstituée par la formule de notation du prix. Pour le même motif, elle soutient qu'un contrôle d'une offre anormalement basse pouvait être effectué. b) Lors de la passation de marchés publics, le pouvoir adjudicateur doit notamment agir de manière transparente, objective et impartiale (cf. art. 11 let. a A-IMP). Le principe de transparence impose au pouvoir adjudicateur de fournir toutes les indications nécessaires aux soumissionnaires pour qu'ils puissent présenter une offre valable et répondant à ses exigences et souhaits, respectivement de tout mettre en œuvre pour que la procédure de mise en concurrence et la documentation soient compréhensibles pour tous les soumissionnaires de façon qu'ils puissent offrir leurs prestations en toute connaissance de cause (cf. arrêts CDAP MPU.2023.0003 du 30 octobre 2023 consid. 5; MPU.2021.0012 du 10 août 2021 consid. 3; MPU.2020.0004 du 24 juillet 2020 consid. 3b et les références). En particulier, les critères d'adjudication doivent être mentionnés dans l'appel d'offres, respectivement dans les documents d'appel d'offres. Ils doivent être indiqués selon leur pondération en pourcents ou au moins dans leur ordre d'importance. L'indication des sous-critères n'est en revanche pas requise d'un point de vue constitutionnel, pour autant qu'ils ne fassent que concrétiser les critères principaux, en étant inhérents à ceux-ci (ATF 143 II 553 consid. 7.7; cf. ég. art. 29 al. 3, 35 let. p et 36 let. d A-IMP). Le principe de transparence exige encore que le pouvoir adjudicateur se conforme dans la suite de la procédure aux conditions du marché qu'il a préalablement annoncées et qu'il ne s'écarte pas des règles du jeu qu'il s'est lui-même fixées. Notamment, l'adjudicateur ne peut pas, après le dépôt des offres, modifier d'une manière ou d'une autre les critères d'adjudication, leur ordre d'importance ou leur pondération respective (cf. arrêt CDAP MPU.2018.0026 du 16 mai 2019 consid. 5a). Le principe de transparence impose également au pouvoir adjudicateur d'arrêter avant le retour des offres les échelles de notation ou méthodes d'évaluation des critères d'adjudication (cf. arrêt CDAP MPU.2015.0040 du 10 novembre 2015 consid. 6b). Cette obligation vise à prévenir d'éventuelles manipulations par le pouvoir adjudicateur (cf. arrêts CDAP MPU.2021.0012

du 10 août 2021 consid. 3; MPU.2020.0013 du 17 septembre 2020 consid. 4a; MPU.2016.0020 du 4 novembre 2016 consid. 3a). S'il ignore des critères dûment fixés, en modifie la portée ou la pondération ou encore s'il en ajoute de nouveaux, le pouvoir adjudicateur agit de manière contraire au droit des marchés publics (cf. ATAF 2019 IV/1 consid. 3.2, ainsi que les arrêts du Tribunal administratif fédéral [TAF] B-4958/2013 du 30 avril 2014 consid. 2.5.2, B-891/2009 du 5 novembre 2009 consid. 3.4 et réf. cit.). Les soumissionnaires peuvent en principe s'attendre à ce que le pouvoir adjudicateur interprète les critères d'aptitude et d'adjudication selon leur sens commun. S'il n'entend pas leur donner une telle interprétation, les critères concernés devront être en conséquence définis de manière aussi détaillée que possible dans les documents d'appel d'offres afin que les soumissionnaires puissent connaître les exigences que leur offre doit satisfaire (cf. ATAF 2011/58 consid. 13.2.1). Les critères d'adjudication et d'aptitude doivent ainsi être interprétés au regard du principe de la confiance; la volonté subjective du pouvoir adjudicateur importe peu (cf. ATF 141 II 14 consid. 7.1; arrêt TF 2C\_1101/2012 du 24 janvier 2013 consid. 2.4.1). Une violation du principe de transparence n'entraîne cependant l'annulation de l'adjudication que pour autant que les vices constatés aient effectivement influé sur le résultat (cf. arrêts CDAP MPU.2023.0003 précité consid. 5; MPU.2023.0017 du 31 juillet 2023 consid. 4c; MPU.2018.0014 du 14 août 2018 consid. 6a et les références).

c) Comme le relève l'autorité intimée, le grief de la recourante consiste pour partie, et implicitement (explicitement, dans la réplique en ch. 8 ss, spécialement ch. 13), dans une violation de son droit d'être entendue. En tant qu'elle prétend ne pas avoir pu retracer la notation des prix des offres, faute d'information suffisante, son grief peut en effet être compris dans ce sens. Toutefois, il n'y a pas eu en l'espèce une telle violation et le tribunal ne peut que constater que toutes les informations que la loi exige ont été transmises à la recourante. En effet, les soumissionnaires ont ainsi eu accès au procès-verbal d'ouverture des offres qui mentionnait les noms de soumissionnaires, la date de la remise des offres, les éventuelles variantes proposées ainsi que le prix total de chaque offre, et ce conformément à l'art. 37 al. 2 et 4 A-IMP. Ils ont également été informés des questions posées et des réponses données par l'adjudicateur, comme le prescrit l'art. 5 RLMP-VD. La recourante, comme les autres soumissionnaires, a reçu en outre une motivation certes sommaire dans la décision d'adjudication, mais qui indiquait cependant le type de procédure d'adjudication suivie, le nom du soumissionnaire retenu, le prix total de l'offre retenue ainsi que les caractéristiques et avantages décisifs de cette dernière (cf. l'art. 51 al. 2 et 3 A-IMP). L'A-IMP n'exige en particulier pas que le pouvoir adjudicateur indique dans sa grille d'évaluation l'identité des soumissionnaires exclus ou évincés ou les motifs ayant justifié une éventuelle exclusion. La recourante ne le prétend au demeurant pas. Par conséquent, pour autant qu'il doive être compris comme une violation de son droit d'être entendue, le grief de la recourante devrait être écarté. Il est également erroné de prétendre que la recourante ne saurait pas, même après la réponse de l'adjudicateur "si le critère du prix doit être noté sur la base du prix total ou du prix après rabais, ni pourquoi, que ce soit dans la première décision d'adjudication ou dans la deuxième". Il était en effet clair déjà pour la recourante au stade du recours que les rabais proposés étaient pris en compte dans la notation du prix, puisque, comme on le verra en détails ci-après, elle développe d'importants griefs à cet égard. Par ailleurs, le critère d'évaluation du prix au ch. 6.3 de l'appel d'offres (cf. supra Faits, let. A) indiquait "coût total théorique du marché et rabais octroyé". Il était clair à ce stade déjà que le rabais allait être pris en considération dans l'évaluation du prix. En outre, dans sa réponse (cf. notamment ch. 35 et 41), l'autorité intimée fait également

référence à l'appel d'offres qui indiquait clairement que les rabais faisaient parties du critère de notation du prix. Elle indique finalement (réplique, ch. 23) que "la décision d'adjudication du 24 avril 2025 (décision n°2, décision attaquée) a été établie à partir des montants des offres TTC avec les rabais", ce qui démontre l'absence de violation de son droit d'être entendu. d) Dans la mesure où le grief de la recourante revient, sur le fond, à invoquer une violation des principes de transparence et d'égalité de traitement, il convient également de l'écarter, pour les motifs exposés ci-après. Dans le tableau d'évaluation annexé à la décision attaquée du 24 avril 2025, figuraient expressément les noms des huit adjudicataires et de la recourante. Les autres soumissionnaires évincés étaient désignés par un numéro (Soumissionnaire 1, Soumissionnaire 2, etc.) sous une forme anonymisée. Toutefois, l'évaluation de ces soumissionnaires anonymes pour les différents critères était, elle, explicitée, dans ce sens qu'à part le nom du soumissionnaire évincé, la recourante avait accès à l'entier des résultats des soumissionnaires non-exclus. Le nom de l'entreprise n'avait aucune incidence sur la possibilité pour la recourante de retracer la notation du critère du prix. En outre, le procès-verbal d'ouverture des offres (pièce n° 7 du bordereau de la recourante) mentionnait au regard des 25 soumissionnaires le prix indiqué dans leur offre. Or, la formule de notation du critère prix (cf. supra Faits, let. A) impliquait de connaître uniquement le montant de l'offre la moins-disante et celui de l'offre de la recourante. En effet, la première devait être élevée à la puissance 2, multipliée par la note maximale possible (note 5), le tout divisé par le montant de l'offre de la recourante, élevé à la puissance 2. L'offre de la société C.\_\_\_\_\_ à hauteur de 67'692'787 fr. 53 apparaissait clairement et directement comme la moins-disante dans ce tableau et permettait ainsi de vérifier la notation de la recourante elle-même. Il s'ensuit que les informations caviardées pour la recourante – les noms de certains soumissionnaires - n'étaient aucunement indispensables pour s'assurer de ne pas avoir été évincée ensuite d'un traitement déloyal ou pour retracer sa note et s'assurer que l'autorité intimée avait évalué son offre conformément aux conditions prévues dans le DAO. C'est donc sans fondement que la recourante se plaint de l'opacité de la notation du critère des prix par l'autorité intimée. Ce grief apparaît par surabondance directement contredit par les larges développements faits par la recourante en lien avec d'autres griefs (qui seront examinés infra consid. 7,

## **E. 8**

et 9) permettant d'admettre une bonne compréhension des éléments de notation et une absence d'opacité des critères de notation. 6. La recourante développe également un grief en lien avec ce qu'elle estime être des offres anormalement basses (réplique, ch. 27 ss). Elle reproche à la décision attaquée d'avoir violé l'art. 38 al. 2 A-IMP. Or, il n'en est rien puisque l'offre la moins-disante en l'espèce ne devait pas être considérée comme anormalement basse pour les motifs qui suivent. D'après l'art. 38 al. 3 A-IMP, l'adjudicateur qui reçoit une offre dont le prix est anormalement bas par rapport aux prix des autres offres doit demander les renseignements utiles au soumissionnaire pour s'assurer que les conditions de participation sont remplies et que les autres exigences de l'appel d'offres ont été comprises. Il s'agit de vérifier la capacité du soumissionnaire à exécuter le marché dans le respect de l'appel d'offres et des exigences légales. Le pouvoir adjudicateur n'a ainsi pas l'obligation d'exclure une offre si celle-ci s'avère anormalement basse. Il est uniquement tenu de demander des précisions ("demande"), conformément au droit d'être entendu; dans un tel cas, il faut permettre au soumissionnaire visé de s'expliquer et de justifier le prix avantageux qu'il offre (ATF 141 II 353 consid. 8.3.2 et 130 I 241 consid. 7.3). En effet, une offre anormalement basse ne constitue pas en soi un procédé inadmissible, pour autant que

le soumissionnaire remplisse les critères d'aptitude et les conditions légales réglementant l'accès à la procédure (cf., pour ces notions, ATF 140 I 285 consid. 5.1), ce que l'autorité adjudicatrice doit vérifier en requérant des précisions en cas de doute à ce sujet (ATF 141 II 353 consid. 8.3.2 et 141 II 14 consid. 10.3). Le Tribunal fédéral considère en effet que les soumissionnaires sont libres de calculer leurs prix et que des prix inférieurs aux coûts de revient ne sont pas en eux-mêmes inadmissibles pour autant que les critères de qualification et les conditions de participation puissent être respectées (ATF 143 II 553, JdT 2018 I 71 consid. 7. 1). Ainsi, le dépôt d'une offre anormalement basse ne constitue pas en soi un procédé inadmissible, pour autant que le soumissionnaire remplisse les critères d'aptitude et les conditions légales d'accès à la procédure (arrêt CDAP MPU.2023.0008 du 21 juin 2023 consid.5a). Ce n'est que si les explications données n'apparaissent pas convaincantes que l'offre en question peut être écartée du marché (ATF 130 I 241 consid. 7.3; é.g. arrêts CDAP MPU.2018.0014 du 14 août 2018 consid. 9, MPU.2017.0014 du 7 juin 2017 consid. 4a, MPU.2015.0037 du 25 janvier 2016 consid. 5a et les références citées). Selon la jurisprudence de la CDAP, le pouvoir adjudicateur est tenu de procéder à des vérifications lorsque l'écart est supérieur à 30% de la moyenne des offres (outre les arrêts précités MPU.2018.0014 consid. 9; MPU.2017.0014 consid. 4a et MPU.2015.0037 consid. 5a et les références citées; cf. MPU.2020.0019 du

## **E. 11**

décembre 2020 consid. 3a). Le prix anormalement bas se mesure par rapport au niveau moyen des prix, considéré comme prix normal; un écart important par rapport à cette norme constitue l'indice d'un prix anormalement bas (arrêts précités MPU.2014.0004; MPU.2013.0003 et MPU.2010.0023; Domenico Di Cicco, *Le prix en droit des marchés publics*, 2022, N 1311 ss). S'agissant des offres à prendre en compte pour effectuer cette comparaison, il faut admettre avec l'autorité intimée que seules les offres évaluées – c'est-à-dire non exclues – doivent être comparées. Dès lors qu'il s'agit de définir un prix moyen raisonnable pour le comparer à celui d'une autre offre, les offres exclues lors du contrôle d'une offre anormalement basse ne doivent ainsi pas être prises en compte dans le calcul de la valeur moyenne puisque ces offres ne respectent pas les conditions de participation ou les exigences fixées dans l'appel d'offres. Or, en l'espèce, la moyenne des prix des 18 offres évaluées, sans celle de l'entreprise la moins-disante, C.\_\_\_\_\_, s'élève à 96'094'853 fr. 74. Par conséquent, le seuil de 30% par rapport à ce prix moyen s'élevait à 67'266'397 fr. 62, ce qui constituait une valeur moyenne plus basse que l'offre de l'entreprise précitée qui s'élevait à 67'692'787 fr. 53. Dès lors, l'offre de cette entreprise C.\_\_\_\_\_ ne présentait pas un écart supérieur ou égal à 30% par rapport au prix moyen de référence et c'est donc à juste titre que l'autorité intimée n'a pas questionné l'entreprise adjudicataire. Comme l'indique au surplus l'autorité intimée, le résultat serait identique en prenant en considération les offres exclues et en calculant la valeur moyenne en fonction des 24 offres par rapport à celle de la moins-disante (qui eût été alors celle de l'entreprise exclue J.\_\_\_\_\_). Certes, la valeur de l'offre la plus basse était très proche du seuil des 30%. Rien ne permettait cependant de contraindre en l'espèce, en l'absence d'une offre inférieure ou même égale à ce seuil de 30%, l'autorité à effectuer des vérifications en lien avec l'offre de C.\_\_\_\_\_, d'autant plus que le marché ne portait pas sur des biens ou des prestations standardisés, mais sur des prestations de services intellectuels pour la rémunération desquelles il existe généralement d'importantes variations entre le prix des offres. Le grief doit ainsi être rejeté. 7. a) La recourante fait également grief à la décision attaquée d'avoir admis des offres partielles ou anormalement basses, alors même que le

DAO l'interdisait expressément (DAO, ch. 1.6 et 3.16) et que la loi exigeait que celles-ci soient exclues. Elle soutient que l'appel d'offres ne limitait pas les rabais, ni en volume, ni par rapport aux prestations, " ce qui ouvre la porte à des manipulations " (Recours, ch. 32). Elle développe son grief en exposant avoir proposé son prix en se basant sur un taux journalier moyen de 1'067 fr. 93, et en consentant, pour cette valeur, à un rabais de 942'256.80 fr, soit un rabais de 4,9 %, ce qu'elle qualifie de stratégie combinant " des prix moyens et des rabais progressifs ". Elle soutient qu'à l'inverse, d'autres adjudicateurs ont adopté, selon ses termes, une stratégie consistant à proposer " des prix élevés et de gros rabais " (Recours, ch. 35). Elle estime que le critère de notation de l'appel d'offres, en tenant compte du rabais octroyé ( supra Faits, let. A), aurait permis à certains soumissionnaires de présenter des offres avec prix élevés et de gros rabais, pris en compte lors de l'évaluation, alors même qu'ils ne seraient probablement jamais appliqués lors des mini-tenders subséquents au motif que ces soumissionnaires ne postuleraient pas pour l'entier des prestations. Ces derniers choisiraient selon elle de centrer leur offre sur les marchés subséquents et sur certaines prestations uniquement ne répondant ainsi spécifiquement pas " aux demandes de la DGNSI pour les marchés subséquents où leur marge est trop faible ". b) Il faut souligner d'emblée que l'A-IMP prévoit désormais à son art. 53 al. 2 que, de manière générale, 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 (déjà sous l'ancien droit, cf. ATF 130 I 241 consid. 4.2; 129 I 313 consid. 6.2; 125 I 203 consid. 3a; ég. arrêt TF 2C\_841/2016 du 25 août 2017 consid. 1.2.2; pour le droit actuel, cf. notamment arrêt TAF B-1865/2023 du 21 septembre 2023 consid. 5). Certes, une contestation de l'appel d'offres est également possible dans la procédure de recours subséquente contre la décision d'adjudication ou d'exclusion si, selon les règles de la bonne foi, un soumissionnaire n'a pas été en mesure de déceler l'irrégularité de l'appel d'offres ou de ses documents, même en faisant preuve de l'attention requise. En tout état de cause, on ne peut pas exiger d'un soumissionnaire qu'il soumette l'appel d'offres et les documents y relatifs à un examen juridique approfondi. L'exclusion des voies de droit est limitée aux irrégularités claires ou manifestes (cf. dans le même sens arrêts TC FR 602 2024 96 du 15 novembre 2024; LU 7H 23 252 du 2 mai 2023 consid. 4.2 et références citées; TC GR U 23 54 du 24 octobre 2023 consid. 1.5 et références citées; TC AG WBE.2023.371/MW/jb du 21 décembre 2023 consid. 4.2.5 et références citées). En outre, même s'il n'a pas l'obligation de saisir immédiatement le juge, le soumissionnaire qui constate une irrégularité dans le déroulement de la procédure d'appel d'offres est tenu, en principe, de la signaler sans attendre à l'adjudicateur, au risque d'adopter un comportement contraire aux principes de la bonne foi et de la sécurité du droit (RDAF 2023 I p. 89 et références citées; arrêt TC FR 602 2017 83 du 15 janvier 2018 et références citées). En l'espèce, la recourante s'en prend implicitement à tout le moins dans une certaine mesure, au critère d'évaluation du prix en tant que composante de la configuration du marché public. A la suivre, le fait de prendre en compte dans la notation du prix, des rabais qui pourraient être uniquement hypothétiques car jamais appliqués en pratique par la suite, aurait permis à certains adjudicataires de présenter des offres partielles. Or, si la recourante entendait contester les prescriptions arrêtées pour le critère d'adjudication du prix dans la documentation d'appel d'offres, elle aurait dû soulever ce grief au stade de l'appel d'offres déjà. La critique qu'elle apporte au stade du recours selon laquelle le critère d'évaluation du prix permettait d'acheter " le billet d'entrée du marché, quitte à ne postuler que pour les marchés subséquents les plus attrayants, et à ne pas répondre aux demandes de la DGNSI pour les marchés subséquents

où leur marge est trop faible ", était déjà clairement visible lors de l'appel d'offres. Les paramètres de notation du prix figurent en effet sans ambiguïté dans les documents de soumission et le calcul des rabais était explicite lors du dépôt de l'offre. Il en va de même si l'on considère qu'avec le paramétrage choisi dans l'appel d'offres par l'autorité intimée, les offres les mieux appréciées sur le critère du prix, sont en réalité d'autant moins efficaces financièrement pour l'autorité intimée que le marché subséquent est partagé à parts égales entre les huit adjudicataires. Certes, les rabais des volumes les plus importants, pris en considération dans l'évaluation du critère prix, n'emporte de conséquence que si le marché subséquent est principalement attribué à l'entreprise ayant offert ces rabais. Les prix offerts par les adjudicataires étant plus élevés si une part du marché plus réduite leur est octroyée. Il s'agit cependant là encore d'une question relevant entièrement de la configuration du marché et en particulier de la notation du prix. Les biais dans le critère d'évaluation du prix que fait valoir la recourante, qui apparaissent déjà clairement lors de l'appel d'offres, devaient impérativement être soulevés dans un recours contre ce dernier, sous peine de forclusion. Le mécanisme que critique aujourd'hui la recourante pouvait être compris à la seule lecture de ces documents en pleine connaissance de cause. La recourante ne pouvait donc pas de bonne foi attendre la décision d'adjudication. Faute d'avoir recouru lors de la publication de l'appel d'offres, elle ne peut plus contester la configuration du critère du prix et des rabais, lesquels faisaient partie des prescriptions de l'appel d'offres, avec la décision d'adjudication par le biais de son recours. Partant, en tant qu'il est dirigé contre l'appel d'offres dûment entré en force, son grief est tardif et n'a pas à être examiné plus avant (cf. art. 53 al. 2 AIMP). c) La recourante conteste cependant s'en prendre à l'appel d'offre lui-même (cf. notamment la réplique de la recourante ch. 6 et 7), mais indique contester l'évaluation des offres présentées par les sociétés B. \_\_\_\_\_ et de C. \_\_\_\_\_ (à la lumière des explications fournies dans les réponses de la DGNSI et de B. \_\_\_\_\_) estimant que ces deux soumissionnaires auraient fortement réduit le prix de leur offre, en offrant des rabais très élevés, dans une proportion telle qu'ils ne seraient plus en mesure de répondre aux marchés subséquents. Cette façon d'interpréter les documents d'appels d'offres reviendrait à éluder l'interdiction des offres partielles, ce que la recourante ne pouvait pas imaginer en consultant les documents d'appel d'offres. Compte tenu de ces explications et à supposer qu'il reste, dans le grief de la recourante, une partie qui ne concernerait pas la configuration du marché, mais qui serait dirigée contre la décision d'adjudication en tant que telle et qui pourrait pour ce motif être recevable, ce grief devrait de toute façon être rejeté. Des offres sont en effet partielles lorsqu'elles ne couvrent pas la totalité des prestations du marché mis en soumission (art. 32 al. 1 A-IMP a contrario ; Message type AIMP, version 1.3 du 8 septembre 2022, p. 74; voir également Beyeler, Der Geltungsanspruch des Vergaberechts, 2012, n° 1545). Une telle offre n'est possible que si l'appel d'offres autorise cette manière de faire en divisant le marché en lots (art. 32 al. 2, 3 et 5 A-IMP), ce qui n'était pas le cas en l'espèce. Dans son grief cependant la recourante ne prétend jamais que les offres de ses concurrentes seraient formellement et directement partielles, ce qu'elles ne sont du reste nullement. En revanche, la recourante estime que les offres de ses concurrentes ayant choisi la stratégie combinant " des prix élevés et de gros rabais ", à tout le moins deux d'entre elles, seraient matériellement partielles, comme on l'a vu. Or, l'hypothèse que construit la recourante pour soutenir que certains adjudicataires auraient en réalité effectué des offres uniquement partielles repose sur une prémisse qui n'est pas vérifiée. La recourante émet l'hypothèse suivante (Recours, ch. 38, souligné par le tribunal): " Sachant que huit soumissionnaires seront retenus et dans l'hypothèse où le taux

journalier serait proche, de même que le niveau des prix, chaque soumissionnaire peut escompter réaliser une part de 15% des prestations demandées, ce qui représente, grosso modo un prix annuel de CHF 3'450'000.-, selon l'estimation du prix du marché effectué par l'autorité intimée. Il est dès lors tentant, pour le soumissionnaire qui n'a d'emblée pas l'intention de faire une offre pour chacun des contrats subséquents, de centrer son offre sur les marchés subséquents les plus chers, en offrant un taux horaire élevé, combiné avec un rabais élevé. L'essentiel est de faire partie du groupe des huit soumissionnaires appelés à conclure un contrat-cadre, qui constitue ainsi le billet d'entrée du marché, quitte à ne postuler que pour les marchés subséquents les plus attrayants, et à ne pas répondre aux demandes de la DGNSI pour les marchés subséquents où leur marge est trop faible". Toutefois, cette hypothèse va à l'encontre du texte même du contrat-cadre qui prévoit l'obligation pour chaque entreprise de répondre aux sollicitations de l'autorité intimée dans le cadre des commandes subséquentes (contrat-cadre, n°1.2. 1.2, p. 6). Or, en signant et déposant leur offre, les adjudicataires se sont engagés à respecter les conditions de l'appel d'offres. Le raisonnement de la recourante suppose donc de prêter à certains soumissionnaires une intention de violer leurs futurs engagements contractuels vis-à-vis de l'autorité. Or, il ne s'agit à ce stade que de supputations non étayées et non établies. Le tribunal ne saurait dès lors admettre une forme de présomption de mauvaise foi dans de telles circonstances. Même au stade de la vraisemblance, la recourante ne pourrait être suivie. S'il est certes vraisemblable qu'en raison du niveau élevé des rabais proposés, les entreprises B.\_\_\_\_\_ et C.\_\_\_\_\_ réaliseront des pertes à partir d'un certain volume de commandes (cf. à ce sujet le schéma proposé par la recourante, Recours, ch. 36, ainsi que dans la réplique ch. 36), rien ne permet de déterminer en l'espèce le seuil de rentabilité et aucun élément du dossier ne suffit à montrer que compte tenu des volumes d'affaires du marché en cause le seuil d'une éventuelle perte serait atteint. Comme l'indique l'autorité intimée, le mécanisme même du contrat-cadre initial ne porte pas sur l'exécution d'un volume certain de prestations déterminées (cf. supra Faits, let. A). De plus, la solution d'un contrat-cadre conclu avec huit soumissionnaires et le processus de mise en concurrence subséquent (mini-tenders) permet d'éviter que l'ensemble des prestations ne soit adjugé à la même entreprise, rabaisant par là-même le volume d'affaires qui peut être attendu effectivement et contredisant ainsi directement la vraisemblance de la critique de la recourante. Comme l'indique B.\_\_\_\_\_ (déterminations du 11 juillet 2025, ch. 149), l'ensemble des huit adjudicataires de la présente phase tenteront d'obtenir l'adjudication définitive des prestations effectives, ce qui contribuera aussi à répartir le volume d'affaires entre les entreprises limitant par la force des choses l'octroi des rabais les plus importants. Par conséquent, on ne saurait reprocher à certaines entreprises d'avoir construit leur prix sur l'hypothèse qu'elles pourraient ne pas avoir à exécuter la totalité des prestations à adjudger ultérieurement. Bien plus, le raisonnement proposé par la recourante omet de prendre en compte la marge globale du marché alors qu'un tel marché permettrait des optimisations liées aux volumes d'activités et à des moyens d'industrialisation et de standardisation indéniables. Rien n'indique en effet que, même à suivre les calculs proposés par la recourante, l'attribution entière du marché à l'un des adjudicataires ne lui permettrait pas malgré les rabais octroyés de conserver une marge positive. Comme l'indiquent les deux adjudicataires directement mis en cause par la recourante, une rentabilité inférieure de leur offre peut aussi s'expliquer par une volonté stratégique de positionnement vis-à-vis d'un acteur institutionnel qui s'ouvre désormais sur le marché et qui présente une fiabilité commerciale très élevée. C'est donc à juste titre que l'autorité intimée n'a pas retenu, pour

les deux offres précitées, une violation de l'interdiction des offres partielles. Ces offres étaient en effet complètes et il ne peut pas être reproché aux soumissionnaires quoi que ce soit dans le calcul de leur prix. Enfin, la recourante (cf. encore réplique ch. 34) ne saurait être suivie lorsqu'elle soutient que certains soumissionnaires auraient calculé le prix de leur offre sans prendre en compte la possibilité de devoir répondre à tous les mini-tenders. Au contraire, le calcul de ces soumissionnaires prenait en compte l'obligation de présenter une offre complète en effectuant une pesée des risques commerciaux sur la base de la configuration de l'appel d'offres. La stratégie commerciale consistant à offrir des rabais plus importants pour abaisser le prix (et, par conséquent, obtenir une meilleure notation du prix) devait prendre en compte la présence dans les futurs mini-tenders de huit soumissionnaires finaux et la volonté clairement affichée de l'autorité intimée de ne pas adjuger l'entier du marché à un seul soumissionnaire. Ce prix devait en outre inclure des calculs de rentabilité et les enjeux commerciaux de marchés déjà évoqués. Connaissant le critère d'évaluation du prix et ayant – implicitement du moins – renoncé à contester l'appel d'offres en tant que tel, la recourante était libre elle aussi de proposer des rabais plus importants, évaluant le risque entrepreneurial subséquent. En aucun cas, on ne peut admettre qu'il s'agit en l'espèce d'offres partielles. Enfin s'agissant du caractère prétendument déficitaire des offres proposées par les deux entreprises précitées, comme on l'a déjà vu ( supra consid. 5), la jurisprudence considère que les soumissionnaires sont libres de calculer leurs prix et que des prix inférieurs aux coûts de revient ne sont pas en eux-mêmes inadmissibles pour autant que les critères de qualification et les conditions de participation puissent être respectées. Or, il a pu également être constaté ( supra consid. 6) qu'aucune de ces offres n'était anormalement basse. La recourante ne saurait ainsi tirer de grief fondé des calculs de rentabilité qu'elle effectue sur les offres de ses concurrentes, qui ne reposent au surplus que sur des chiffres simulés et sur des prémisses erronées. Dans la mesure où il est recevable, ce grief devrait donc être rejeté. 8. La recourante relève encore dans sa réplique que la décision attaquée serait entachée d'une erreur de calcul. Elle soutient que sa propre moyenne aurait été mal additionnée de telle sorte que le calcul correct aboutirait à une note totale de 3,20, soit une note équivalente à celle de l'adjudicataire I. \_\_\_\_\_ arrivée en 8<sup>ème</sup> position. On ne peut en effet que constater que la stricte addition des chiffres de l'évaluation de la recourante ( $0,92+1,72+0,18+0,38$ ) conduit à une note globale de 3,2 et pas de 3,18 comme indiqué dans le rapport d'évaluation, et donc dans la décision attaquée. L'autorité intimée, dans sa duplique du 4 septembre 2025, explique toutefois qu'il n'y a pas d'erreur de calcul. En effet, les notes octroyées ont été calculées en tenant compte de toutes les décimales après la virgule, alors même que celles qui ont été reproduites dans le tableau imprimé ne comportaient que deux décimales après la virgule. Compte tenu de ces explications, la Cour doit effectivement constater que le résultat du calcul des notes obtenues par la recourante n'est pas entaché d'une erreur. L'autorité intimée a bien appliqué la méthode de calcul consistant vu les faibles écarts à conserver pour toutes les notes intermédiaires l'entier des décimales, ce qui conduit à une note finale de 3,182 pour la recourante et de 3,200 pour l'intimée I. \_\_\_\_\_. Le grief ne peut ainsi qu'être rejeté. 9. La recourante conteste également la notation du critère des références, en particulier en la comparant avec celle de sa concurrente directe précitée I. \_\_\_\_\_. La recourante développe sa critique en lien avec deux références que l'autorité intimée a écartées lors de l'évaluation à savoir la référence "ECA" et la référence "Sitel". a) Les documents d'appel d'offres indiquent que parmi les critères d'adjudication figure celui des références (critère n°4), valant 15% (ch. 6.3 DAO). L'échelle de notation va de 0 à 5 (ch. 6.4 DAO). Le soumissionnaire devait présenter au

maximum cinq références avec l'obligation d'y inclure une référence DGNSI si existante; les références à la DGNSI prévaudront sur les autres (ch. 6 CdC). Le formulaire C4\_références précise que les références doivent concerner des marchés comparables au mandat (capacité en renfort pour le périmètre "pilotage des évolutions des systèmes d'information et de maintien du patrimoine"), avec un volume annuel d'au minimum 1'500 jours/hommes, devant correspondre aux prestations demandées dans l'appel d'offres et être achevées depuis moins de cinq ans. Le pouvoir adjudicateur se réservait le droit de vérifier les références fournies et le soumissionnaire devait indiquer notamment la date d'exécution des prestations ou la date et fin d'exécution des prestations ou celle prévue. L'autorité intimée explique, notamment dans sa duplique du 4 septembre 2025 qu'il était donc attendu des soumissionnaires qu'ils fournissent des références ayant porté sur des services informatiques dans le domaine du pilotage des évolutions des systèmes d'information et de maintien du patrimoine. Les prestations demandées par la DGNSI figurent dans les trois fiches de prestations annexées au cahier des charges. Dans la fiche relative aux prestations de pilotage de projets ou programmes informatiques (page 2/6), il est clairement indiqué que les deux profils pris en considération sont ceux de "chef de projets" (pilotage et conduite de projets moyennement complexes ou simples, conduite de projets complexes sous la supervision d'un.e Directeur.trice de projets) et de "directeur de projet" (pilotage de Programmes, projets complexes ou portefeuilles de projets), avec une description détaillée des tâches et des responsabilités de ces personnes-clés. L'autorité soutient en conséquence que le rôle de "Project Management Officer" (PMO) qu'avait indiqué la recourante dans sa référence ECA est en dehors du champ de l'appel d'offres, car ce type de professionnel n'est pas directement impliqué dans la conduite de projets. Le profil de PMO n'est en effet pas directement impliqué dans la conduite des projets comme l'est un directeur ou un chef de projet. Le PMO ne participe notamment pas aux prises de décisions stratégiques. Par conséquent, toujours selon l'autorité intimée, les heures qu'avait effectuées cette personne ne pouvaient pas être prises en compte, de telle sorte que le mandat ECA lui-même passait sous la barre des 1'500 jours/hommes et ne pouvait pas compter. A cet égard, la recourante estime que ce n'est pas la dénomination du poste qui devrait être déterminante mais l'activité effective de la personne en cause lors de l'exécution de ce mandat de référence. On ne saurait lui donner tort sur ce point. Toutefois, la recourante devait établir que malgré l'intitulé en quelque sorte trompeur du poste, cette activité entraînait dans le champ de l'appel d'offres selon les éléments rappelés ci-dessus et que la personne en cause avait bien dans l'exécution du mandat effectué une activité de directeur ou de chef de projet. Or, la recourante indique (réplique du 15 août 2025 ch. 44) uniquement que "les tâches réalisées (coordination, suivi des jalons, gestion des risques, reporting) correspondent aux attentes du marché", sans prouver ces éléments ni même rendre vraisemblable une explication de l'intitulé du poste. On retiendra ainsi que c'est sans arbitraire que l'autorité intimée n'a pas pris en considération les heures effectuées par la personne dont la fonction de PMO n'entraînait pas dans le périmètre des références à fournir. b) La recourante critique aussi l'absence de prise en compte d'une autre référence fournie, à savoir celle pour Sitel. Comme déjà mentionné, l'appel d'offres requérait des références "achevées depuis moins de cinq ans". Il est établi que la référence Sitel proposée par la recourante n'était pas achevée lors du dépôt de son offre; le mandat prendra fin en effet au 31 décembre 2026. L'autorité estime que la condition d'un achèvement "depuis moins de cinq ans" comportait en elle-même la signification que le mandat devait être achevé. La recourante conteste cette interprétation soutenant qu'aucune disposition de l'appel d'offres ne précisait qu'une référence dont une

partie encore devait être achevée ne pouvait pas être prise en compte. Or, l'on sait que les critères d'adjudication et d'aptitude doivent être interprétés au regard du principe de la confiance; la volonté subjective du pouvoir adjudicateur importe peu (cf. ATF 141 II 14 consid. 7.1; arrêt du TF 2C\_1101/2012 du 24 janvier 2013 consid. 2.4.1; ATAF 2019/1 consid. 3.3). En effet, les soumissionnaires peuvent en principe s'attendre à ce que le pouvoir adjudicateur interprète les critères d'aptitude et d'adjudication selon leur sens commun. S'il n'entend pas leur donner une telle interprétation, les critères concernés devront être en conséquence définis de manière aussi détaillée que possible dans les documents d'appel d'offres afin que les soumissionnaires puissent connaître les exigences que leur offre doit satisfaire (cf. ATAF 2011/58 consid. 13.2.1). Il y a donc lieu d'examiner le sens qu'il y a, raisonnablement et de bonne foi, lieu de donner à la locution "achevées depuis moins de cinq ans". Dans un arrêt que cite l'autorité intimée (TAF B-1511/2020 du 9 juin 2020), le Tribunal administratif fédéral a eu à interpréter les mots "déjà réalisé". Il a considéré (consid. 4.1.5) ce qui suit: "le principe de la confiance conduit prima facie à déduire que le pouvoir adjudicateur attendait des références de projets entièrement terminés au moment du dépôt de l'offre. Le sens que lui attribue la recourante, soit « déjà fait mais pas encore terminé », ne correspond à aucune interprétation objective. Si le pouvoir adjudicateur avait eu l'intention d'accepter des références portant sur des projets non achevés, il l'aurait, comme d'usage, expressément indiqué dans l'appel d'offres : « projet partiellement ou entièrement réalisé » ou il n'aurait tout simplement pas mentionné l'exigence de la réalisation. Or, en l'espèce, les termes « déjà réalisé » sont en outre mis en évidence par l'emploi de virgules, ce qui semble accentuer la volonté du pouvoir adjudicateur de disposer de références portant sur des projets entièrement terminés au moment du dépôt de l'offre." Il paraît cependant délicat d'en tirer des conséquences directes pour la présente procédure puisque les mots sont différents. Il faut toutefois considérer qu'en recourant à la mention que les mandats de référence devaient être achevés (depuis moins de cinq ans), le pouvoir adjudicateur attendait des références achevées. Interprétée selon le principe de la confiance, le texte devait être compris comme impliquant d'une part un achèvement et d'autre part un achèvement dans les cinq ans. L'autorité intimée s'était d'ailleurs expressément réservé la possibilité de vérifier les références proposées par les soumissionnaires, ce qui ajoute encore un indice que le mandat devait avoir été achevé, faute de quoi le contrôle de la référence n'aurait pas pu être effectué. Cette conclusion selon laquelle la mention contenue dans l'appel d'offres signifiait une référence à un mandat achevé est encore renforcée si l'on considère que l'autorité aurait pu préciser, comme dans l'arrêt du TAF précité, admettre des mandats en cours d'exécution, par exemple en indiquant une proximité avec le terme ou un pourcentage du mandat déjà accompli. On soulignera enfin que la présence d'un champ dans le formulaire C\_4 indiquant "Date de fin d'exécution des prestations ou celle prévue" ne permet pas non plus de modifier ce qui précède. En effet, cette mention doit être mise en regard de celle figurant aussi sur ce formulaire selon laquelle la référence devait concerner le "marché exécuté" – et non en cours. La simple mention d'une fin éventuellement prévue ne permettait pas déjà au regard du principe de la bonne foi d'indiquer qu'une référence pouvait être valable si elle n'était pas achevée. Il résulte de ce qui précède que, pour la présente cause, c'est sans arbitraire que l'autorité intimée n'a pas tenu compte de la référence proposée par la recourante pour un mandat qui n'était pas encore achevé. L'ensemble des griefs à l'encontre des notations des références doit donc être écarté. 10. Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée, ce qui rend sans objet la demande de levée de l'effet

suspensif formée par l'un des adjudicataires. Vu l'issue du litige, les frais de justice seront supportés par la recourante (cf. art. 49 al. 1 LPA-VD). Ils seront arrêtés à 17'000 fr. compte tenu de la valeur du marché (cf. art. 3 al. 1 du Tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative – TFJDA; BLV 173.36.5.1), L'autorité intimée et les tierces intéressées, qui ont procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, ont droit à des indemnités de dépens (cf. art. 55 al. 1 et 2 LPA-VD). Le montant des dépens, fondé dans son principe dès l'intervention en procédure avec un mandataire professionnel, sera diminué pour les participants qui ne se sont déterminés que sur l'effet suspensif et la consultation des offres. Ainsi, la société F. \_\_\_\_\_ qui ne s'est déterminée que sur le principe de la consultation réciproque des offres par un courrier d'une page et la société D. \_\_\_\_\_ qui s'est déterminée sur le principe de la consultation réciproque des offres et par un acte requérant la levée de l'effet suspensif, ainsi que la société E. \_\_\_\_\_ qui s'en est remise à justice, auront droit à l'allocation de dépens qui seront fixés plus bas que les autres parties à la procédure ayant procédé à l'entier des échanges d'écritures.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.