

Les modes alternatifs de résolution des litiges administratifs¹

*Eugénie Prevedourou
Professeur de droit public
Université Aristote de Thessalonique*

Plan

Introduction

I. Première catégorie : Les procédures précontentieuses

A. Le contentieux contractuel

B. Le contentieux fiscal

II. Deuxième catégorie : Les procédures de médiation entamées après la saisine du juge

A. Créances envers l'État

B. Règlement extrajudiciaire des litiges fiscaux déjà portés devant le juge

III. Troisième catégorie : Le juge du contrat en tant que médiateur

Conclusions

Introduction

1. Dans l'ordre juridique hellénique, on pourrait repérer trois catégories de moyens alternatifs de règlement de litiges administratifs. Bien que les limites entre elles ne soient pas très strictes, avec un degré acceptable d'arbitraire, on pourrait les définir comme suit. La première catégorie regroupe des procédures précontentieuses, très réglementées, engagées avant la saisine du juge, dont le but est de résoudre le litige au niveau administratif et éviter le recours devant le juge. La deuxième catégorie comprend des procédures spécifiques entamées après la saisine du juge, mais complètement indépendantes du procès, qui se déroulent normalement soit devant le Conseil Juridique de l'État, un grand corps de fonctionnaires nommés à vie comme les magistrats, soit devant une autre autorité spéciale. La troisième catégorie se rattache au stade de l'exécution des contrats publics et comporte l'intervention du juge du contrat qui joue le rôle du médiateur.

¹ Exposé prononcé le 15 mai 2026, à Rhodes, dans le cadre du Séminaire de l'ACA-Europe : Nouveaux éléments dans l'organisation et le fonctionnement de l'Administration Publique et de la Justice Administrative.

I. Première catégorie : Les procédures précontentieuses

2. La première catégorie regroupe des procédures précontentieuses qui se rattachent aux recours juridictionnels. Il ne s'agit pas, pour autant, du *rapo*² traditionnel, archaïque et inefficace³, ni du *Wiederspruchsverfahren* classique du droit allemand⁴. Il s'agit de deux procédures minutieusement réglementées, qui se déroulent devant des Autorités Administratives Indépendantes, qui ont une composition tripartite : elles sont composées de hauts magistrats retraités, de professeurs d'université et des experts disposant des connaissances techniques en la matière. Ces deux procédures sont prévues dans deux domaines qui connaissent, en Grèce, des contentieux compliqués et fournis : il s'agit du contentieux des contrats publics et du contentieux fiscal.

A. Le contentieux contractuel

3. Le législateur grec a positionné le centre de gravité en matière de règlement des litiges relatifs à la passation des contrats au niveau administratif et non juridictionnel. Il a donc mis en place une vraie procédure de luxe. Plus précisément, il a institué une autorité administrative indépendante (*Hellenic Single Public Procurement Authority*)⁵ composée de juges et des professeurs d'université à la retraite⁶, et des personnes ayant de hautes connaissances en la matière, qui disposent tous d'une large indépendance fonctionnelle.

4. Le recours préjudiciel peut être exercé par tout opérateur économique ayant participé à une procédure d'adjudication. Cette procédure de recours préalable a été instaurée afin d'inciter à un règlement non juridictionnel et de permettre un meilleur établissement des faits qui faciliterait le jugement de l'affaire par le juge de l'excès de pouvoir, compétent en matière de contentieux contractuel. Non seulement tout concurrent évincé mais également l'attributaire du contrat peut former un recours précontentieux devant la *Hellenic Single Public Procurement Authority*, afin d'obtenir

² *Conseil d'Etat*, Les recours administratifs préalables obligatoires, La documentation française, Paris 2008.

³ *J.-Cl. Bonichot*, « Le recours administratif préalable obligatoire : dinosaure juridique ou panacée administrative ? », Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Dalloz, 2007, p. 88.

⁴ Articles 68 – 80c de la *Verwaltungsgerichtsordnung*.

⁵ Loi 4912/2022, Autorité unique chargée des marchés publics et autres dispositions du ministère de la Justice (FEK A 49).

⁶ A titre d'exemple, la présidente actuelle de l'autorité est l'ancienne présidente de la Cour des Comptes.

la consolidation de l'exclusion de ses concurrents, à savoir leur évincement pour des motifs supplémentaires. Pour une plus grande efficacité du recours précontentieux, le recours devant le juge doit comporter les mêmes allégations que le recours précontentieux. En outre, la décision de l'autorité administrative indépendante sur le recours précontentieux peut être attaquée tant par le concurrent évincé que par l'attributaire du contrat ainsi que par le pouvoir adjudicateur. Toute la procédure devant la *Hellenic Single Public Procurement Authority* est caractérisée par une très haute formalité (je dirais même formalisme), à savoir des délais très brefs, des règles procédurales très strictes, échange des mémoires, cristallisation des moyens invoqués. L'institution de ce recours précontentieux, en tant que condition de recevabilité du **référé précontractuel** (du recours en suspension et en annulation exercé par la suite devant la Cour administrative d'appel ou le Conseil d'Etat) contrôlée d'office par le juge, n'a pas servi de filtre pour la réduction du nombre des litiges déferés au juge, mais plutôt comme un moyen d'éclaircissement du litige qui sera porté devant le juge administratif. En d'autres termes, les décisions de la *Hellenic Single Public Procurement Authority* –dont la qualité est très élevée par rapport au niveau des actes administratifs– ont permis de réduire la charge de travail des juges et les ressources procédurales à consacrer au règlement de l'affaire. Sur la base de ces observations, j'oserais formuler une conclusion intermédiaire générale. Le système de protection juridique au stade précontractuel est un luxe au regard de l'ordre juridique grec. Et comme la justice est une ressource rare (*ein knappes Gut*), ce luxe risque d'avoir un impact négatif sur d'autres catégories de litiges administratifs.

B. Le contentieux fiscal

5. Une procédure précontentieuse, minutieusement réglementée a été également instituée en matière de contentieux fiscal. Il importe de signaler que depuis 2016⁷, la compétence fiscale a été confiée à une autorité administrative indépendante (***Independent Authority for Public Revenue***). Si le contribuable conteste un acte pris à son encontre par l'administration fiscale, il est tenu de former un recours administratif⁸

⁷ Loi n° 4389/2016, Dispositions d'urgence relatives à la mise en œuvre de l'accord sur les objectifs budgétaires et les réformes structurelles, FEK A 94.

⁸ Un recours devant les tribunaux administratifs formé directement contre tout acte émis par l'administration fiscale est irrecevable, sauf disposition spéciale contraire.

en demandant le réexamen de l'acte dans le cadre d'une procédure administrative devant la **Direction du règlement des litiges** qui relève de l'*Independent Authority for Public Revenue*. Le recours administratif est introduit par le contribuable dans un délai de trente (30) jours à compter de la date de notification de l'acte à celui-ci et il expose les motifs et les pièces sur lesquels le contribuable fonde sa demande. L'introduction du recours administratif suspend le paiement de cinquante pour cent (50 %) du montant contesté, à condition que le cinquante pour cent (50 %) restant ait été payé. Le contribuable a le droit de présenter, en même temps que le recours contentieux, une demande de suspension du paiement. La Direction du règlement des litiges peut suspendre le paiement en question jusqu'à ce qu'elle rende sa décision : a) si le paiement devait entraîner un préjudice irréparable pour le contribuable, b) si elle estime que le recours administratif a des chances d'aboutir. Si aucune décision n'est rendue dans un délai de trente (30) jours à compter du dépôt de la demande auprès de l'administration fiscale, la demande de suspension est réputée rejetée. Dans un délai de cent vingt (120) jours à compter du dépôt du recours administratif auprès de l'administration fiscale, la Direction du règlement des litiges rend une décision, qu'elle notifie au contribuable, en tenant compte du recours, des informations reçues du contribuable et des avis du service compétent de l'administration fiscale, ainsi que de toute autre information pertinente pour l'affaire. Si la question soulevée par le recours administratif, dont l'examen est en cours devant la Direction du règlement des litiges, est déjà portée devant le Conseil d'État dans le cadre de la procédure du procès-pilote, le débiteur peut introduire une demande auprès du chef de la Direction du règlement des litiges, en vue de la suspension du délai de cent vingt (120) jours, tant que la décision du Conseil d'État est en suspens. Après la notification de la décision du Conseil d'État à la Direction du règlement des litiges, le délai de cent vingt (120) jours pour rendre une décision sur le recours administratif continue de courir. Si la Direction du règlement des litiges le juge nécessaire, elle peut convoquer le redevable à une audition. Si de nouveaux éléments sont présentés à la Direction du règlement des litiges ou si de nouveaux faits sont invoqués, le redevable est obligatoirement convoqué à une audition. Si, dans le délai susmentionné, aucune décision n'est rendue, le recours administratif est réputé rejeté par la Direction du règlement des litiges et le contribuable est réputé avoir pris connaissance de ce rejet à l'expiration dudit délai.

6. La Direction du règlement des litiges peut annuler, en tout ou en partie, ou modifier l'acte de l'administration fiscale par une décision suffisamment motivée par des arguments de droit et/ou de fait. En cas de rejet du recours administratif, la motivation peut consister en l'acceptation des constatations de l'acte concerné de l'administration fiscale. En tout état de cause, la décision mentionne au moins l'obligation fiscale définitive du contribuable, le montant mis en recouvrement et le délai de paiement. L'administration fiscale dont l'acte est annulé pour vice de forme émet un nouvel acte, conformément aux dispositions de la décision de la Direction du règlement des litiges. L'administration fiscale ne dispose d'aucun droit de recours contre la décision de la Direction du règlement des litiges.

7. Contre la décision de la Direction de règlement des litiges ou le rejet tacite du recours administratif en raison de l'expiration du délai de décision, le débiteur peut former un recours de pleine juridiction devant le tribunal administratif compétent.

8. La différence fondamentale entre le recours devant la Direction du règlement des litiges fiscaux –par rapport à la procédure précontentieuse devant la *Hellenic Single Public Procurement Authority*– réside dans le fait qu'il correspond au modèle bipolaire le plus classique de la procédure administrative : Le particulier (le contribuable) contre l'administration. De plus : la Direction du règlement des litiges fiscaux examine le recours précontentieux –en procédant à un contrôle au fond– et a la possibilité de modifier l'acte contesté devant elle. En revanche, la *Hellenic Single Public Procurement Authority* ne semble pas disposer de cette possibilité, étant donné que ses actes sont contestés devant le juge d'annulation. Enfin : devant la Direction du règlement des litiges fiscaux, il n'y a pas d'intervention d'un tiers (donc une partie en moins susceptible d'introduire un recours), un contrôle au fond est effectué et l'État ne peut pas saisir les tribunaux. Force est de rappeler également que les litiges fiscaux concernent tout le monde, tandis que le droit des contrats publics concerne les opérateurs économiques. La possibilité pour ces derniers de saisir la justice (parfois de manière abusive, non pas pour obtenir une protection judiciaire mais pour manipuler la procédure) est souvent plus grande.

II. Deuxième catégorie : Les procédures de médiation entamées après la saisine du juge

9. Deux procédures sont instituées pour le règlement extrajudictionnel des litiges qui ont déjà été portés devant les juridictions compétentes. La première procédure concerne la reconnaissance des créances à l'encontre de l'État et le règlement à l'amiable des litiges avec celui-ci. L'autorité saisie est le Conseil juridique de l'État, un grand corps de l'Administration⁹ prévu par la Constitution. La demande de règlement à l'amiable peut être adressée au Conseil juridique soit après la saisine du juge compétent, ce qui est le plus fréquent, soit, selon une nouvelle réglementation, avant toute saisine juridictionnelle (*A*). La deuxième procédure de médiation concerne les litiges fiscaux déjà portés devant le juge (*B*).

A. Créances envers l'État

10. Une procédure particulière est prévue pour la reconnaissance d'une créance pécuniaire envers l'État, quelle qu'en soit la cause. La procédure est engagée à la suite d'une demande de règlement extrajudiciaire introduite au Conseil juridique de l'État par une personne physique, une personne morale ou une entité juridique, alors que son affaire est déjà pendante devant le juge et à n'importe quel stade du procès¹⁰. La fonction principale de cette procédure est de protéger les personnes privées qui ont des créances envers l'État, en empêchant l'aggravation éventuelle de leur situation, si l'État ou un autre organisme public intente un recours contre l'arrêt de justice qui leur donne raison.

11. Depuis la loi de 2021, il est possible de soumettre une demande de règlement extrajudiciaire au Conseil juridique de l'État avant même de saisir le tribunal compétent. Par arrêté conjoint des ministres de l'Économie nationale et des Finances et de la Justice, il est possible de définir les catégories d'affaires pour lesquelles la soumission d'une demande de règlement extrajudiciaire au Conseil juridique de l'État est obligatoire, avant de saisir le tribunal compétent, sous peine d'irrecevabilité du recours juridictionnel.

B. Règlement extrajudiciaire des litiges fiscaux déjà portés devant le juge

⁹ Autorité suprême unique de l'État, relevant directement du ministre des Finances (article 3 de la Loi n° 4831/2021, Organisation du Conseil juridique de l'État [N.S.K.] et statut de ses membres et de ses agents, FEK A 170).

¹⁰ Article 19 par. 2 point e, de la loi n° 4831/2021.

12. Il est institué, au sein du Secrétariat général de la politique fiscale et du patrimoine public du Ministère de l'Économie Nationale et des Finances, une commission de règlement extrajudiciaire des litiges fiscaux¹¹. La Commission a pour mission le règlement extrajudiciaire des litiges fiscaux pendants devant le Conseil d'État et les tribunaux administratifs ordinaires. Elle fonctionne en sections composées de trois membres, dont le nombre total ne peut dépasser dix. Toutes les sections de la Commission, quel que soit leur siège, sont compétentes pour examiner les demandes de règlement extrajudiciaire des litiges fiscaux qui sont pendants devant le Conseil d'État et les TA. Le président de chaque section est désigné parmi les anciens membres du Conseil d'État ou les anciens magistrats des tribunaux administratifs ayant au moins le grade de président de cour d'appel¹².

13. La demande de règlement extrajudiciaire peut valablement invoquer les moyens suivants, énumérés de manière limitative :

- a) La prescription du droit de l'État à imposer l'impôt ou l'amende litigieux en raison de l'expiration du délai dans lequel l'administration fiscale avait le droit de les imposer.
- b) Prescription du droit de l'État à imposer l'impôt ou l'amende litigieux en raison de l'obtention d'un certificat fiscal sans réserve.
- c) Imposition erronée de l'impôt ou de l'amende en raison d'une absence manifeste d'obligation fiscale ou d'une erreur de calcul.
- d) Application rétroactive de la sanction fiscale la plus favorable.
- e) Réduction de l'impôt supplémentaire, des intérêts, des majorations et des amendes en général.

¹¹ Loi n° 4714/2020, Mesures fiscales visant à soutenir le processus de croissance de l'économie grecque, transposition dans la législation grecque des directives (UE) 2017/1852, (UE) 2018/822, (UE) 2020/876, (UE) 2016/1164, (UE) 2018/1910 et (UE) 2019/475, contribution de l'État au remboursement des prêts des emprunteurs touchés par les conséquences défavorables de la COVID-19, FEK A 148.

¹² Sont nommés membres de chaque section un ancien magistrat des tribunaux administratifs ayant au moins le grade de juge d'appel et un membre du personnel permanent du Conseil juridique de l'État. Des agents du fisc siègent aux sections sans droit de vote. La Commission est présidée par un directeur général, qui est un ancien membre du CdE ou un ancien magistrat des TA ayant au moins le grade de président de CAA. Le directeur général supervise et coordonne les travaux des sections de la Commission sans y participer et répartit les demandes reçues entre les sections.

14. La demande de règlement extrajudiciaire est irrecevable lorsque le recours ou la voie de droit en instance devant le Conseil d'État et les tribunaux administratifs a été exercé, de l'avis de la Commission, hors délai.

15. La Commission soumet au demandeur une proposition précise indiquant les montants de l'impôt principal, des impôts supplémentaires, des intérêts, des majorations et des amendes. La proposition de la Commission contient une motivation suffisante et est notifiée au demandeur par le secrétariat de la Commission¹³. Si le demandeur accepte la proposition de la Commission dans un délai de cinq (5) jours ouvrables à compter de sa notification, un procès-verbal de règlement extrajudiciaire est établi, qui est publié sur le site web du ministère de l'Économie nationale et des Finances, dans le respect des dispositions relatives à la protection des données à caractère personnel. L'acceptation est confirmée par la signature de la proposition par le demandeur. Au moment de la signature de la proposition, le demandeur choisit également le nombre de versements souhaité. Le procès-verbal de règlement extrajudiciaire constitue un titre exécutoire et le montant qui y est inscrit est certifié comme créance publique.

16. Le procès-verbal règle définitivement le litige en suspens et n'est susceptible d'aucun recours ou moyen de droit, dès lors que, sur le montant total dû par le contribuable, celui-ci effectue le paiement d'un pourcentage d'au moins trente pour cent (30 %) de l'impôt principal dû ou d'un pourcentage de vingt-cinq pour cent (25 %) en cas d'amendes autonomes, dans un délai de dix (10) jours ouvrables à compter de sa notification. Si les conditions précédentes ne sont pas respectées, ainsi que si deux (2) mensualités consécutives ne sont pas versées ou si le paiement des deux (2) dernières mensualités est retardé pendant la période correspondante, le compromis est annulé rétroactivement et les montants versés sont considérés comme ayant été versés au titre de la dette du titre initial. En cas de non-acceptation par le demandeur de la proposition de la Commission, un procès-verbal d'annulation du règlement extrajudiciaire est établi. Le procès-verbal de règlement extrajudiciaire ou le procès-verbal de sa nullité est immédiatement notifié au tribunal saisi de l'affaire. Dès la notification du procès-verbal de règlement extrajudiciaire, l'affaire est d'office classée sans suite par décision du président du tribunal. En cas de non-acceptation par le demandeur de la proposition de la commission et de rédaction d'un procès-verbal de nullité de la résolution

¹³ Conformément à l'article 5 du Code de procédure fiscale (loi n° 5104/2024, FEK A 58).

extrajudiciaire, ou en cas de rejet tacite de la demande en raison de l'expiration sans suite du délai fixé, la procédure suspendue devant le tribunal se poursuit à la demande de l'une ou l'autre des parties.

III. Troisième catégorie : Le juge du contrat en tant que médiateur

17. Une procédure de règlement à l'amiable en cours d'instance est prévue par le Code de justice administrative¹⁴, en matière d'exécution des contrats publics. Il s'agit d'un mode de règlement à l'amiable de petite envergure, mais d'une grande importance. Les litiges découlant d'actions en justice relatives à l'exécution de contrats publics relevant de la compétence des Cours d'appel administratives (CAA) sont soumis à la procédure de règlement amiable en cours d'instance devant une chambre de la CAA déjà saisie.

18. Le juge qui préside la Cour désigne, par une décision prise à cet effet, immédiatement après le dépôt de l'acte introductif d'instance, la chambre compétente pour le règlement du litige. Le président de la chambre compétente désigne un juge rapporteur par une décision qui est notifiée aux parties. Dans un délai de dix (10) jours à compter de la notification, les parties peuvent produire auprès du greffe de la Cour tous les éléments nécessaires au règlement du litige à l'amiable. Si, à l'expiration du délai susmentionné, les éléments précités n'ont pas été fournis, le règlement à l'amiable est annulé, après mention correspondante par le juge rapporteur sur le dossier. Le juge rapporteur veille à la collecte des éléments nécessaires auprès des parties et peut demander, par l'intermédiaire du greffe et s'il le juge nécessaire, la production d'éléments supplémentaires, et organise la communication avec celles-ci en vue du règlement du litige. À cette fin, le juge rapporteur convoque les parties à une réunion commune à une date qu'il fixe lui-même. Lors de la réunion, le greffier dresse un procès-verbal dans lequel est consigné soit le résultat de la conciliation, soit son échec. Le procès-verbal est signé par les représentants des parties, le juge rapporteur et le greffier. Si un procès-verbal de conciliation est établi, l'affaire est soumise au conseil de la CAA pour qu'il rende une décision qui règle le litige. Dans le cas contraire, le procès-verbal de l'échec de la conciliation est versé au dossier de l'affaire. Si, de l'avis du juge rapporteur, l'action est manifestement irrecevable ou non fondée, l'affaire peut être soumise au conseil de la CAA afin que la procédure prévue à l'article 126A du

¹⁴ Article 126B de Code de justice administrative.

Code de la justice administrative soit suivie. En cas d'échec de la conciliation, le procès suit son cours régulier.

19. Des inquiétudes ont été exprimées quant à la nécessité de mettre en place cette nouvelle institution et à son efficacité, tandis que des réserves ont également été formulées concernant le nouveau rôle de médiateur confié au juge administratif. Peu à peu, les juges et les parties se sont familiarisés avec le règlement amiable des litiges en cours de procédure, tandis que les problèmes d'interprétation apparus au cours de la première période d'application ont été en grande partie résolus par les nouvelles dispositions de l'article 24 de la loi n° 4491/2017 modifiant l'article 126B du Code de justice administrative et que l'ensemble de la procédure a été simplifié. Les résultats obtenus en matière d'accélération de la justice ne sont pas spectaculaires, notamment en raison du nombre relativement faible d'affaires qui aboutissent à un règlement à l'amiable.

Conclusions

20. Sous le bénéfice des développements précédents, force est de constater que ce sont les procédures précontentieuses qui se sont avérées le moyen le plus efficace soit du point de vue de réduction du nombre de litiges portés devant le juge (contentieux fiscal) soit du point de vue de clarification des questions juridiques (contentieux de contrats publics). Ces procédures précontentieuses, rationnellement réglementées et savamment articulées avec la saisine ultérieure du juge, recèlent un immense potentiel en matière de règlement extrajudiciaire des litiges administratifs. Sans être la panacée des dysfonctionnements de la justice administrative, elles constituent une technique efficace de résolution des conflits, à condition que l'administration soit outillée pour les régler rapidement et avec efficacité.