

La continuité du service public : l'étonnante destinée d'un principe élémentaire

Le principe général du droit de la continuité du service public est aujourd'hui reconnu comme une des lois essentielles qui régissent le service public¹. Cette loi n'en est pas moins dénoncée comme confuse², à l'instar de la notion de service public qu'elle régit³. Une des explications de ce caractère imprécis réside sans conteste dans le cheminement sinueux qu'a suivi l'élaboration de ce principe général du droit. Issu de diverses idées et législations du XIX^e siècle (1), le principe ne s'est affirmé qu'à l'issue de la Seconde Guerre mondiale (2). Sa consécration doctrinale et jurisprudentielle n'a cependant pas empêché qu'il soit régulièrement remis en question, en particulier à propos du droit de grève des fonctionnaires (3).

1 Les origines d'un principe : « permanence de l'autorité » et « régularité du service »

Une des difficultés récurrentes de l'histoire contemporaine du droit administratif est la faiblesse des théories administratives dans la doctrine belge du XIX^e siècle, en grande partie liée à l'absence de véritables juridictions administratives. Presque aucun *verbo*, dans les ouvrages de cette époque, ne donne accès à des concepts théoriques, tels ceux du service public ou de la continuité. C'est au travers de recherches « plein texte », permises par les outils d'aujourd'hui dans nos vieux ouvrages belges (qui connaissent une nouvelle vie grâce à leur numérisation⁴), que des expressions récurrentes au XIX^e siècle se révèlent : celle de la « permanence » de l'autorité (ou des institutions), par exemple, ou celle de la « régularité » du service, deux mots clés pour expliquer les origines du principe de continuité.

Le premier ouvrage belge de droit administratif, à savoir le *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique* de MM. De Brouckère et Tielemans expose ainsi que « Toutes les institutions ont un caractère de permanence et de perpétuité; elles doivent toutes exister et être prêtes à fonctionner dans chacun des instants où l'intérêt public peut réclamer leur service ». Cette affirmation n'est cependant utilisée que pour prévenir — contrairement à la portée actuelle du principe de continuité — le maintien en fonction de mandats (électifs ou non) échus⁵. Au début du XX^e siècle, Orban concluait justement que « la permanence, la fixité dans le temps

comme dans l'espace, apparaissent comme l'un des traits caractéristiques de l'État (*sensu lato*), comme manière d'être essentielle à chacun des éléments qui le composent, au peuple, à sa résidence, à son gouvernement »⁶.

La « régularité » du service est aussi régulièrement invoquée par MM. De Brouckère et Tielemans⁷. Cette idée de régularité semble surtout issue de lois particulières qui régissent certaines activités assurées par les pouvoirs publics. Ceux-ci y prévoient un certain nombre de règles pour garantir l'accomplissement de leurs activités. Par exemple, la législation révolutionnaire française — longtemps restée en vigueur chez nous — prévoyait, en matière postale, que « les paiements, ainsi que les chevaux, provisions, ustensiles et équipages destinés au service de la poste, ne pourront être saisis sous aucun prétexte »⁸. L'exigence de régularité justifie aussi le monopole postal, dans une période pourtant très libérale sur le plan économique : « Le transport des dépêches effectué par des agents dépendant de l'administration est plus économique, en même temps qu'il offre plus de célérité, d'exactitude et de garanties »⁹. L'idée est également fort présente dans la réglementation ferroviaire, télégraphique ou téléphonique. Un service quotidien, à horaire régulier, est organisé par les règlements d'exploitation; les retards sont contrôlés, voire sanctionnés s'ils sont commis par des concessionnaires. En ce qui concerne l'eau potable, l'État se réserve le droit de racheter unilatéralement « moyennant préavis d'un an, tout ou partie des installations affectées au service de distribution d'eau », et ce en raison du « caractère de service public » des intercommunales, qui permet d'intervenir « pour réprimer les abus et assurer, en cas de nécessité, la continuité du service »¹⁰. La meilleure synthèse de cette

(1) J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER (m.m.v. T. DE PELS-MAEKER) *Handboek Belgisch Publiekrecht*, 7^e éd., Bruges, die Keure, 2013, pp. 772-774, n° 1240; Ph. BOUVIER, R. BORN, B. CUVELIER et F. PIET, *Éléments de droit administratif*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2013, p. 108; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME et J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, 19^e éd., Malines, Kluwer, 2012, p. 108; A.-L. DURVIAUX et D. FISSE, *Droit administratif*, t. 1, *L'action publique*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 155; D. BATSELÉ, T. MORTIER et M. SCARCEZ, *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 81; D. RENDERS et L. VANSNICK, « La place des lois du service public dans la hiérarchie des normes » et B. LOMBAERT, « La loi de continuité du service public, la grève des agents publics et le service minimum », in H. DUMONT e.a. (dir.), *Le service public*, t. 2, *Les lois du service public*, Bruxelles, la Charte, 2008, pp. 1 et 53; P. COEFAY, *Dictionnaire encyclopédique de droit administratif*, t. 1, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 250-2.

nistratif, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 72, v° « Continuité du service public (principe de la) ».

(2) D. DE ROY, « Le principe de continuité du service public et la situation de l'usager », *R.C.J.B.*, 2005, p. 207; S. STIJNS et H. VUYE, « La faculté de remplacement à la lumière de l'exécution en nature et du principe de la continuité du service public », *R.G.D.C.*, 1999, p. 631. Selon la thèse de M. NIHOUL, *Les privilèges du préalable et de l'exécution d'office*, Bruxelles, la Charte, 2001, p. 614, il faut même voir dans ce principe un « mirage ».

(3) P.-O. DE BROUX, « Historique et transformation de la notion de service public à la lumière du droit européen », in H. DUMONT e.a. (dir.), *Le service public*, t. 1, *Le service public : passé, présent, avenir*, Bruxelles, la Charte, 2008, pp. 3-4.

(4) Telles celles réalisées par Google Livres ou par la base de données de la Bibliothèque nationale de France, Gallica.

(5) Bruxelles, Weissenbruch, t. 8,

civique ». Les auteurs développent longuement : partout « où les pouvoirs publics s'exercent par délégation, c'est un principe incontestable et incontesté que les fonctions déléguées à terme sont des mandats qui finissent de plein droit à l'expiration du temps pour lequel ils se donnent. (...) si l'on admet qu'à défaut de convocation en temps utile les mandats expirés se continuent jusqu'au remplacement des anciens titulaires, il suffira au pouvoir exécutif d'une simple abstention pour dénaturer la Constitution et tous les pouvoirs électifs de l'État. C'est ce que le principe ci-dessus mentionné doit prévenir. On nous objectera que la loi fait exception à ce principe dans certains cas. Nous le savons, mais ces exceptions mêmes confirment la règle. (...) étendre ces exceptions à d'autres cas non prévus et surtout à des cas politiques ou judiciaires, ce serait fort dangereux ». La notion de « permanence d'une autorité » est encore évoquée dans le tome 6, 1843, p. 79, v° « Démission ».

(6) O. ORBAN, *Le droit constitution-*

nel de la Belgique, t. I, Liège-Paris, Dessain - Giard & Brière, 1906, p. 148.

(7) *Op. cit.*, t. 1, 1834, p. 335, v°

« Adjudication », p. 351, v°

« Administrateur près d'un département ministériel », p. 364, v°

« Administration », t. 6, 1843, p. 40,

v° « Délai », t. 8, 1856, p. 297, v°

« Hospices, hôpitaux, etc. ».

(8) Articles 71 et 76 du décret précité des 24-30 juillet 1793, *Pasinomie*, 1^{re} série, t. 5, p. 312.

(9) Préambule de l'arrêté royal du 10 décembre 1832 réglant le mode de transport des dépêches, *Pasinomie*, 1832, p. 571. Voy. également le long plaidoyer dans le rapport de la section centrale, *Doc. parl.*, Ch., sess. 1834-1835, n° 137, p. 1.

(10) Première occurrence belge de l'expression que nous avons rencontrée. Voy. la loi du 18 août 1907 relative aux associations de communes et de particuliers pour l'établissement de services de distribution d'eau, *M.B.*, 5 septembre 1907; ainsi que son exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. 1906-1907, n° 124,

deuxième idée émane ici des *Pandectes belges*, sous le *verbo* « Service public », rédigé en 1910 : « une des caractéristiques d'un service public est sa permanence, sa continuité, il ne peut être entravé ni suspendu que pour des cas de force majeure ». La principale obligation des personnes qui y sont préposées « sera, dans les cas de force majeure prévus ou imprévus, de prendre les mesures les plus efficaces pour amener le rétablissement du service normal ». Enfin, « la continuité des services publics, si nécessaire, a pour conséquence l'obligation pour tout fonctionnaire de rester en fonction tant qu'il n'a pas été régulièrement remplacé »¹¹, prenant ainsi le contrepied direct de l'opinion de De Brouckère et Tielemans. Dès le début du XX^e siècle, donc, un principe de continuité est déjà expressément rattaché au régime juridique belge des services publics¹².

2 La consécration d'un principe général du droit

Il faut cependant attendre la fin de la Seconde Guerre mondiale pour voir les juges s'emparer du principe. Mais depuis 1945, la Cour de cassation et le Conseil d'État ont consacré à de multiples reprises le « principe général de la continuité du service public »¹³. Les sources d'inspiration ayant rendu possible cette consécration sont incontestablement les deux idées identifiées ci-dessus : permanence de l'État et régularité du service.

S'appuyant d'abord sur l'idée de permanence de l'État, c'est la Cour de cassation, puis également le Conseil d'État après sa création en 1946, qui vont valider des décisions prises en temps de guerre, et dont la régularité était contestée¹⁴. Mais lorsqu'il faudra étendre l'application d'un principe de continuité au-delà de cette situation très spécifique, le procureur Ganshof van der Meersch va recourir aux doctrines engagées de son temps, en particulier celle du professeur liégeois, André Buttgenbach, pour consacrer le principe, aujourd'hui décrit comme le premier principe général du droit reconnu en droit belge¹⁵.

La thèse de doctorat de Buttgenbach, publiée pendant la Seconde Guerre mondiale, s'appuie sur une analyse approfondie des modes de gestion des services publics en Belgique et sur une lecture attentive de la doctrine française. Selon lui, la « loi de régularité et de continuité du service public » « n'est que le corollaire de sa définition même et de l'obligation que les gouvernants estiment leur incomber de créer,

d'organiser et de faire fonctionner une entreprise en vue de la satisfaction de l'intérêt public »¹⁶. Cette théorie du service public conduit d'ailleurs Buttgenbach à marier pour la première fois la loi de continuité avec la question de la grève des agents de l'État, en 1951, dans un article intitulé « La loi de la continuité et de la régularité des services publics et la grève de leurs agents »¹⁷. Il y plaide fermement : « ma position est prise : il n'y a pas de solution possible au problème de la grève des fonctionnaires que le maintien de l'interdiction totale de toute grève dans les services publics. Mais je n'hésite pas à ajouter aussitôt qu'il n'y a pas de problèmes plus urgents que la recherche d'un palliatif et d'une compensation à cette interdiction ». Si l'interdiction du droit de grève était reconnue et défendue par une majorité de la doctrine depuis fort longtemps, elle ne s'était jamais appuyée, jusqu'alors, sur le principe de continuité du service public¹⁸. La thèse de Paul Orianne, publiée en 1961, conforte mais nuance l'idée d'une « loi de continuité du service public » : « ce n'est pas sur le caractère de nécessité que présentent *en fait* les services publics que se fonde la loi de continuité. Ici encore c'est la volonté du législateur qui est déterminante. Par le fait qu'il les crée et les confie à la vigilance de l'exécutif, il leur donne une vocation à la continuité, même si celle-ci n'est pas, pour le public, indispensable. L'appréciation de l'opportunité cède ici devant la volonté de la loi »¹⁹. Orianne et Buttgenbach fondent en grande partie leur analyse sur les activités de l'État visées par la notion de « régularité » au XIX^e siècle, bien que, fort étonnamment, aucun des deux ne mentionne la synthèse des *Pandectes belges* citée ci-dessus. Ils appliquent essentiellement la doctrine française du service public aux activités des multiples établissements publics ou aux activités concédées par les pouvoirs publics. L'idée plus constitutionnelle de « continuité de l'État » est totalement absente de leurs raisonnements.

Armée de ces doctrines convaincantes et de sa jurisprudence sur le temps de guerre, la Cour de cassation va désormais consacrer expressément le principe général du droit de la continuité du service public, lequel « tend seulement à assurer la permanence des institutions publiques et de leur fonctionnement »²⁰. Les deux idées originelles de continuité de l'État et de régularité du service sont fusionnées par la Cour, qui n'y voit plus qu'un seul principe général du droit, dont peuvent se déduire de multiples conséquences. C'est ainsi que, à la suite de Buttgenbach et de la jurisprudence des deux juridictions supérieures, la majorité des auteurs de droit administratif belge vont affirmer l'existence de la loi de continuité sans presque jamais la remettre en question, se bornant souvent à énumérer ses cas d'application, qu'ils soient législatifs ou jurisprudentiels²¹. La Cour constitutionnelle s'y ralliera sans la moindre hésitation²², de même que le législateur à

pp. 6 et 9.

(11) *Pandectes belges*, t. 98 (1910), v^o « Service public », nos 84, 85, 87 et 132. À propos de la démission d'un fonctionnaire, ils précisent encore que « cette opinion n'est basée sur aucun texte de loi. Elle prend sa source dans la nécessité; mais la nécessité est une loi aussi en beaucoup de matières et particulièrement en administration » (n^o 134).

(12) Soit avant la théorisation du service public par Duguit et l'énonciation des lois du service public par Rolland en France, et seulement quelques années après le lien fait par Hauriou entre service public et « chose offrant le maximum de stabilité », première formulation, à notre connaissance, de la continuité du service public au sens actuel du terme (M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public général*, 4^e éd., Paris, Larose, 1900-1901, pp. 217-218, note 1).

(13) Voy. la synthèse de W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, « Propos sur le texte de la loi et les principes généraux du droit », *J.T.*, 1970, pp. 581-583. De même, pour la jurisprudence originelle du Conseil d'État en matière de continuité, voy. A. MAST, A. ALLEN et

tratif belge, Bruxelles, Story-Scientia, 1989, pp. 68-70.

(14) Voy. les contributions de M. BOST et J. DE BROUWER dans le présent numéro du *J.T.*

(15) On oublie souvent à quel point la reconnaissance de l'existence de principes généraux du droit par nos juridictions supérieures est récente en Belgique (postérieure à la Seconde Guerre mondiale). Voy. à cet égard P. MARCHAL, « Principes généraux du droit », *R.P.D.B.*, complément XI, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 338-339; S. SEYS, D. DE JONGHE et F. TULKENS, « Les principes généraux du droit », in I. HACHEZ, *Les sources du droit revisitées*, vol. 2, *Normes internes infraconstitutionnelles*, Limal, Anthemis, 2012, pp. 496 et s.

(16) A. BUTTGENBACH, *Les modes de gestion des services publics en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1942, p. 42, citant le cours, en droit français, de L. ROLLAND. La théorie est développée dans A. BUTTGENBACH, *Théorie générale des modes de gestion des services public en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1952, et reprise ensuite par P. WIGNY, *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 1953, pp. 27 et s., spécialement pp. 35-37.

(17) *Revue de l'administration et du droit administratif de la Belgique*,

1951, pp. 5-12.

(18) Voy. notamment la synthèse qui en est faite dans la *Revue de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, 1920, pp. 341-356; ainsi que, dans la même revue, 1923, pp. 149-155 et 1928, pp. 245-257; M. VAUTHIER, *Précis du droit administratif de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1937, p. 47; A. HENRY, *Administration et fonctionnaires*, Bruxelles, Stoops, 1944, pp. 229-232.

(19) P. ORIANNE, *La loi et le contrat dans les concessions de service public*, Bruxelles, Larcier, 1961, p. 69-70, selon une idée reconnue par le législateur dès l'entre-deux-guerres : « l'intérêt général exige que l'exploitation des services publics qui font l'objet des contrats de concession, se poursuive sans interruption » (rapport de la section centrale, *Doc. parl.*, Chambre, sess. 1918-1919, n^o 200, p. 15).

(20) Cass. 12 février 2004, *R.C.J.B.*, 2005, p. 201, note précitée de D. DE ROY, « Le principe de continuité du service public... »; Bruxelles, 9 juin 2003, *R.G.* n^o 1998/AR/3608 (inédit, sommaire sur www.juridat.be); Cass., 28 janvier 1999, *Pas.*, I, p. 49; Cass., 24 avril 1998, *Pas.*, I, n^o 210, p. 488, concl. DE RIEMACKER et *J.L.M.B.*, 1999, p. 672, note D. DELVAX, « Le

privilege d'immunité d'exécution : le colosse aux pieds d'argile ou le dogme trahi par son fondement »; Cass., 30 septembre 1993, *J.L.M.B.*, 1993, p. 954, note A. VAREMAN; Cass., 19 octobre 1989, *Pas.*, 1990, I, p. 200; Cass., 26 juin 1980, *J.T.*, 1980, p. 707; Cass., 9 décembre 1977, *Pas.*, 1978, I, p. 409; Cass., 22 octobre 1970, *Pas.*, 1971, I, p. 144, concl. W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH; Cass., 21 avril 1966, *Pas.*, 1966, I, p. 1060.

(21) Outre les références citées à la note 1, voy. notamment : D. D'HOOGHE et Ph. DE KEYSER, « Het continuïteitsbeginsel en het veranderlijkeheidsbeginsel », in I. OPDEBEEK et M. VAN DAMME (dir.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Bruges, die Keure, 2006, pp. 363-380; M. BOES, *Administratief recht*, 4^e éd., Louvain, ACCO, 2000, pp. 103-105; D. DÉOM, *Le statut juridique des entreprises publiques*, Bruxelles, Story-Scientia, 1990, pp. 423-424; M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, t. II, Bruxelles, Bruylant, 1989, pp. 1125 et s.; A. MAST, A. ALLEN et J. DUJARDIN, *op. cit.*, pp. 68-70; J. DEMBOUR, *Droit administratif*, Liège - La Haye, Faculté de droit - M. Nijhof, 1972, pp. 96-99.

(22) Voy., sans exhaustivité : C.

de très nombreuses reprises dans ses travaux préparatoires, voire exceptionnellement dans le texte législatif lui-même²³.

3 La valeur normative du principe de la continuité du service public

Depuis sa reconnaissance, le principe de la continuité du service public n'en a pas moins été sérieusement bousculé, par la remise en cause fondamentale de certains de ses cas d'application les plus traditionnels. Ainsi, le droit de grève des fonctionnaires a-t-il été progressivement reconnu, et est aujourd'hui généralement admis²⁴, sous la seule réserve de l'exercice abusif de ce droit²⁵ ou de sa limitation légale. Bien que radicalement contraire aux opinions professées par Buttgenbach, la place du principe de continuité demeure cependant au cœur de cette question : c'est ce principe en effet qui doit pouvoir justifier, notamment au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, les limitations légales au droit de grève des fonctionnaires²⁶. Le principe ne suffit cependant pas (ou plus) : c'est bien la loi seule qui permet d'encadrer le droit de grève ou de prévoir un « service minimum »²⁷.

Les remises en question sont très similaires en ce qui concerne l'impossibilité de mettre en faillite une entreprise publique²⁸, ou à propos de l'impossibilité d'exécution forcée sur les biens de l'État, déduite (mais préexistante au principe) du principe de continuité. Dans ce dernier cas, c'est l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme qui a mis un frein à son application illimitée, en la considérant comme contraire au droit de propriété garanti par l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits

de l'homme²⁹. La jeune règle jurisprudentielle a dès lors dû être aménagée par la loi, ce qu'a fait l'article 1412bis du Code judiciaire en interdisant la saisie des biens utiles « pour l'exercice de leur mission ou pour la continuité du service public »³⁰.

Ces multiples nuances désormais attachées au principe de continuité conduisent en réalité à s'interroger sur sa place dans la hiérarchie des normes. Comme l'ont justement démontré David Renders et Louis Vansnick, il semble de prime abord très difficile de trancher entre les valeurs constitutionnelle, légale ou seulement réglementaire qui sont alternativement admises par la jurisprudence et la doctrine³¹. Le retour aux origines du principe, réalisé ci-dessus, nous paraît cependant permettre de plaider en faveur d'une réponse claire, qui impose de distinguer le principe de la continuité du service public et le principe de la permanence de l'État, même si le premier peut sans aucun doute trouver un fondement dans le second. Le principe de la permanence de l'État doit prétendre à une valeur constitutionnelle : il se dégage de l'économie de la Constitution et s'applique à l'organisation des pouvoirs³². Le principe de la continuité du service public ne revêt au contraire qu'une valeur quasi supplétive, « une valeur inférieure à celle de la loi, voire à celle d'une disposition réglementaire générale (...) ». Les autorités, pour garantir la continuité du service public, apprécient de manière discrétionnaire les mesures nécessaires à cette fin pourvu que ces mesures ne soient pas illégales ou manifestement déraisonnable³³. À la suite de David De Roy, il nous paraît dès lors indispensable de plaider en faveur de la reconnaissance de deux principes distincts³⁴, seule à même de résoudre des positions jurisprudentielles et doctrinales aussi divergentes.

Pierre-Olivier DE BROUX

Professeur à l'Université Saint-Louis-Bruxelles
Professeur invité à l'Université catholique de Louvain

const., arrêt n° 31/95 du 4 avril 1995, B.3.4; C. const., arrêt n° 45/95 du 6 juin 1995, B.4.4 et B.4.5; C. const., arrêt n° 64/97 du 6 novembre 1997, B.5; C. const., arrêt n° 49/98 du 20 mai 1998, B.4 et B.5.2; C. const., arrêt n° 130/99 du 7 décembre 1999, B.4; C. const., arrêt n° 42/2004 du 17 mars 2004, B.6.3.2; C. const., arrêt n° 186/2009 du 26 novembre 2009, B.9.2.3 et B.9.3.

(23) Voy. par exemple, outre l'article 1412bis du Code judiciaire évoqué *infra*, l'article 82 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, tel que remplacé par la loi du 19 décembre 1997, *M.B.*, 30 décembre 1997 (mais néanmoins abrogé déjà en 2005).

(24) J. GISSSELS, « Het stakingsrecht in de overheidsdiensten en de continuïteitsbeginsel », in M. VAN HOECKE (dir.), *Algemene rechtsbeginselen*, Anvers, Kluwer, 1991, pp. 297 et s.; B. LOMBAERT, « La grève des fonctionnaires ou la lente émergence d'un droit fondamental », in *Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire - Mélanges en hommage à Pierre Lambert*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 518 et s. C'est évidemment que A.-J. DURVAUX et

encore l'interdiction du droit de grève comme une application actuelle de la loi de continuité.

(25) C.E., arrêt n° 185.075 du 2 juin 2008; C.E., arrêt n° 221.273 du 6 novembre 2012.

(26) En ce sens, voy. O. DE SCHUTTER et S. VAN DROOGHENBROECK, *Droit international des droits de l'homme devant le juge national*, Bruxelles, Larcier, 1999, p. 391; J. DE STAERCKE, « Het werkstakingverbod in de publieke sector en het continuïteitsbeginsel anno 2003 : een requiem », *C.D.P.K.*, 2003/4, pp. 607 et s.

(27) B. LOMBAERT, « La loi de continuité... », *op. cit.*, pp. 82 et s., analysant notamment de manière approfondie l'avis de la section de législation du Conseil d'État L39.942/AG du 18 avril 2006, *Doc. parl.*, Ch., sess. 2005-2006, n° 51-604/3. Voy. notamment, pour le service minimum à assurer par les services de police, l'article 126, § 2, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, *M.B.*, 5 janvier 1999; ou pour celui à assurer à la RTBF, l'article 7, § 6 du décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-télévision belge de la Communauté française, *M.B.*, 28 août 1997.

(28) R. ERGEC et H. DELWAIDE, « Les entreprises publiques peuvent-elles

être déclarées en faillite? », *J.T.*, 1995, pp. 713-717, selon lesquels seule l'intention (explicite ou implicite) du législateur peut empêcher la mise en faillite d'une entreprise publique, et non pas tant le principe de continuité du service public. La nécessité de cette intervention légale s'est par exemple traduite dans l'article 8, alinéa 2, de la loi du 21 mars 1991 déjà citée, qui soustrait les entreprises publiques autonomes à la législation en matière de faillite.

(29) Comm. eur. D.H., décision du 13 juillet 1983, *Decisions and Reports*, n° 32, p. 242. Voy. les nombreuses références (et notamment les conséquences en France, où la continuité du service public ne fonde plus l'interdiction d'exécution forcée) citées par A. MAST, A. ALÉN et J. DUJARDIN, *Précis de droit administratif belge*, Bruxelles, Story-Scientia, 1989, p. 68; ainsi que J. LINSMEAU, « L'immunité d'exécution des pouvoirs publics », in *La responsabilité des pouvoirs publics*, Bruxelles, Bruylant, 1991, pp. 479 et s.

(30) I. DUPONT, « L'article 1412bis du Code judiciaire - A-t-il saisi les autorités publiques? », *A.P.T.*, 2004/1, pp. 58-71. Voy. également D. DE ROY, *op. cit.*, pp. 219 et s.; S. STIJNS et H. VUYE, *op. cit.*; A.-M. STRANART et P. GOFFAUX, « L'immunité d'exécution

des personnes publiques et l'article 1412bis du Code judiciaire », *J.T.*, 1995, pp. 437-447.

(31) D. RENDERS et L. VANSNICK, « La place des lois du service public dans la hiérarchie des normes », *op. cit.*, pp. 21-36.

(32) J. VELAERS, « Les principes généraux du droit à "valeur constitutionnelle" : des incontournables de notre ordre constitutionnel », in I. HACHEZ e.a. (dir.), *Les sources du droit revisitées*, vol. 1, *Normes internationales et constitutionnelles*, Limal, Anthemis, 2012, pp. 559-560.

(33) J. SALMON, J. JAUMOTTE et E. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 809; M. NIHOUL, *op. cit.*, pp. 98-99.

(34) D. DE ROY, *op. cit.*, pp. 229 et s., plaide en faveur d'une distinction entre les situations dans lesquelles la continuité vise à assurer la stabilité de l'exercice des pouvoirs, de celles dans lesquelles la continuité ne vise qu'à assurer l'offre d'un service public; spécialement pp. 238 et s., où il analyse en profondeur les conséquences de cette reconnaissance et le régime de ces deux principes. Il faut regretter que cette brillante analyse n'ait pas reçu plus d'échos dans la doctrine et la jurisprudence récente.