

## Opéra et service public

### Ouverture

Un homme de culture aurait sans doute pris le titre « opéra et service public » comme une invitation à repérer, dans le Répertoire, les occurrences où un service public est cité ou bien sert de support à un argument lyrique. Il se serait étendu avec délices sur la Manufacture des tabacs au bord du Guadalquivir, traversé sans bac ni wagonnet par une cigarière, sur le service en régie du renseignement militaire surpassé par la trahison de Radamès, sur l'extraordinaire transsubstantiation d'une partie de l'anatomie d'un assesseur de collège, Kovaliov, promue au rang de Conseiller d'Etat. Il se serait posé avec malignité les questions « mais que fait la police ? » à propos de Cardillac, « peut-on engager la responsabilité du service public de la santé dans la transmission de la phtisie à Violetta ? » ou bien « les mesures d'ordre intérieur carcérales *De la maison des morts* sont-elles accessibles au recours pour excès de pouvoir ? », Mais pour un homme de droit, « force-est-de-constater » que la modestie s'impose et que les enseignements du droit n'auront une chance d'attacher les regards au service public qu'à la condition de toucher le coeur de l'opéra.

Communément, l'activité lyrique est appréhendée par ses spectateurs comme appartenant à la sphère publique. Tout d'abord elle bénéficie depuis une cinquantaine d'années d'une diffusion régulière et marquante sur les télévisions et les radios nationales. On se rappellera *Les Perses*, d'Eschyle, mis en musique par Jean Prodromidès en 1959, la *Tétralogie* de Wagner depuis le Festival de Bayreuth dans la mise en scène 1976 de Patrice Chéreau, sous la direction de Pierre Boulez et le *Saint François d'Assise* de Messiaen donné au Palais Garnier en 1983, pour ne reprendre que les moments forts de cette histoire. Très régulièrement France 2, France 3 ou Arte diffusent de l'opéra, ce qui d'ailleurs contraste avec d'autres formes de musique classique, comme le concert, le récital, ou d'autres genres de musique comme le jazz, qui ne bénéficient pas de la même présence médiatique. Ensuite, chaque mouvement de grève est l'occasion de souligner, au moins à l'Opéra de Paris, que ses personnels bénéficient de régimes spéciaux parmi les plus anciens : créés en 1698 par Louis XIV, ils ouvraient des droits à 40 ans pour les danseurs du ballet, 50 ans pour les

artistes des chœurs, 55 ans pour les techniciens de plateau sans horaires fixes et 60 ans pour les musiciens de l'orchestre<sup>1</sup>.

Le 17 février 2007 les opéras de France ont ouvert, pour la première fois, leurs portes au grand public dans le cadre d'une opération intitulée « Tous à l'opéra ». Cette rencontre du public potentiel et des différents métiers de l'opéra a permis de rassembler les 23 théâtres et les 6 500 professionnels qui permettent à la France de faire vivre cette forme de spectacle. A cette occasion, Laurent Hénart, président de la Réunion des opéras de France qui organise des rencontres entre représentants du théâtre public et du privé, et aborde au-delà des questions strictement professionnelles celles de politique culturelle, a pu déclarer : « l'opéra est un service public ». De même, lors de la première séance du colloque « Droit et opéra » qui s'est tenue au Studio Bastille le 14 décembre, le message introductif de la ministre de la culture a également affirmé cette qualification : « l'opéra est à n'en pas douter un service public ».

Lorsque les intervenants d'un secteur, tout autant que les décideurs politiques, déclarent d'une même voix une activité comme étant de service public, le juriste, même s'il se réjouit des facilités ainsi données à l'interprétation, ne le prend pas pour argent comptant. Car en matière de service public, les questions de l'identification et de la qualification sont probablement parmi les plus subtiles du droit administratif. Mais elles ne sont pas les seules : la participation des personnes privées à l'action publique, les modes de gestion du service, le rôle respectif des personnes publiques nationales et territoriales, la marge de manoeuvre laissée par le droit applicable, constituent des enjeux croisés qui doivent être harmonisés pour atteindre dans les meilleures conditions le but d'intérêt général poursuivi par le service.

Afin de diviser les difficultés, il conviendra dans un premier temps, en prologue, de relater la qualification de l'activité lyrique. Ensuite, dans un deuxième tableau, les modes de gestion historiquement employés pour l'Opéra de Paris seront relatés. Dans un troisième temps, le sort nouveau de l'initiative locale en matière d'opéra prendra la forme d'un impromptu. Un *divertimento giocoso* tentant, dans le genre du carnaval, d'inverser les relations entre les termes, sera ensuite donné. Enfin, dans un long épilogue, comme les cantatrices n'en finissant pas de mourir, l'essence idéale de l'opéra, supposée par l'auteur, le mènera à clore le rideau sur une proposition totalement irréaliste et romantique.

---

<sup>1</sup> Le décret n° 2008-240 du 6 mars 2008 relatif au régime spécial de retraite et au statut des personnels de l'Opéra national de Paris vient de modifier ces seuils.

## Prologue : L'activité lyrique, service public sous condition de mission

La première question à régler est donc de vérifier la qualification en droit positif de l'activité lyrique. Le rappel historique du point de vue du Conseil d'Etat dans les arrêts Astruc et Gheusi a été fait lors d'une intervention précédente, mais il faut souligner combien elle est révélatrice de la « particularité » de l'opéra par rapport à d'autres formes d'expression artistique. Cette comparaison oppose l'opéra au théâtre. Dans les deux cas, la question de la qualification se pose au juge parce que l'activité à nommer est assurée par une personne privée. Dans cette situation, le juge exige, pour que l'activité soit reconnue service public, qu'un lien de droit existe entre la personne privée gestionnaire et la personne publique. La qualification de service public d'un théâtre avait ainsi été écartée dans l'arrêt Astruc<sup>2</sup> parce que l'activité se pratiquait sans aucune intervention de la personne publique<sup>3</sup>. Au contraire, dans l'arrêt Gheusi<sup>4</sup>, la qualité de service public fut reconnue à l'Opéra-comique parce qu'il existait un lien juridique, en l'espèce une concession, assurant le contrôle d'une personne publique sur la gestion de l'activité. Cette différence, ponctuellement exprimée par le contentieux, livre bien plus profondément une clef pour comprendre la situation de l'opéra par rapport aux autres formes de spectacle. C'est qu'il est une activité « lourde » qui, dès son émergence, été considérée comme liée au plus haut niveau de l'Etat, ce qui n'est pas le cas pour le théâtre, à l'exception de la Comédie française. Par ailleurs, il est significatif que la question se pose au contentieux précisément à cette période, car l'Opéra est déficitaire depuis 1908 et il est visible qu'il ne retournera jamais à l'équilibre.

---

<sup>2</sup> CE, 7 avril 1916, Astruc, *Rec.* p. 163, *S.* 1916, 3, 49, note Hauriou, *RDP* 1916, p. 377, concl. Corneille, à propos du Théâtre des Champs-Élysées dont Astruc était le fondateur ; on peut également se reporter à CE, 5 décembre 1906, pour la régie du Grand Théâtre municipal de Lyon. Il est vrai que, selon l'annotateur, « le théâtre renferme des éléments de démoralisation, représente l'inconvénient majeur d'exalter l'imagination, d'habituer les esprits à la vie factice et fictive et d'exciter les passions de l'amour, lesquelles sont aussi dangereuses que celles du jeu et de l'intempérance ».

<sup>3</sup> Avant le revirement de CE, 21 janvier 1944, Léoni, qui reconnaît la légalité de l'exploitation d'un théâtre en régie par une commune qui a pour but principal « d'assurer un service permanent de représentations théâtrales de qualité, d'après un répertoire établi avec le souci de choisir et de varier les spectacles en faisant prédominer les intérêts artistiques sur les intérêts commerciaux », puis CE, 11 mai 1959, Dauphin, sur l'allée des Alyscamps à Arles consacre la notion de « service public à caractère culturel et artistique ».

<sup>4</sup> CE, 27 juillet 1923, Gheusi, *Rec.* p. 638, *DP* 1923, 3, 57, note Appleton, *RDP* 1923, p. 560, concl. Mazerat.

Le problème de qualification se posait à cette époque en raison du fait que, depuis le docteur Véron en 1831, jusqu'à Jacques Rouché en 1933, la forme d'exploitation de l'Académie nationale de musique et de danse était la société en commandite, forme caractérisant classiquement une gestion par des personnes privées. Aujourd'hui, la situation est évidemment différente, du simple fait que l'Opéra national de Paris est, depuis la loi du 14 janvier 1939 instituant la Réunion des Théâtres lyriques nationaux, un établissement public, que le décret n° 78-129 du 7 février 1978 déclare « soumis aux règles applicables aux établissements publics à caractère industriel et commercial, sous réserve des dispositions contraires [du présent décret] », avant que le décret n° 90-295 du 2 avril 1990 ne le qualifie directement et globalement de d'établissement public à caractère industriel et commercial, placé sous la tutelle du ministre chargé de la culture<sup>5</sup>.

Actuellement l'activité lyrique gérée par l'Opéra national de Paris répond sans difficulté aux deux seuls éléments cumulatifs nécessaires pour identifier une activité de service public. Pour le premier, l'article 2 des derniers décrets statutaires définit la mission de l'ONP comme étant « de rendre accessibles au plus grand nombre les œuvres du patrimoine lyrique et chorégraphique et de favoriser la création et la représentation d'œuvres contemporaines. A cet effet, il présente des spectacles tant à Paris qu'en province ou à l'étranger et s'attache à diffuser ses productions par des moyens audiovisuels. Il contribue à la formation et au perfectionnement des chanteurs, des danseurs et des chefs de chant. Il participe au développement de l'art lyrique et chorégraphique en France ». Il apparaît clairement qu'il s'agit d'un but d'intérêt général. Pour le second élément de qualification, le fait d'avoir confié cette mission à un établissement public national suffit à caractériser le lien, fort qui plus est, avec une personne publique.

Mais alors une remarque s'impose, qui d'ailleurs est valable pour tous les services publics. Cette qualification de plus en plus ferme de l'opéra comme service public tient non pas à la nature de l'activité elle-même mais à la façon de la gérer. En d'autres termes, ce qui est d'intérêt général, ce n'est pas d'exercer simplement cette activité, mais d'élargir le public du genre et de le renouveler. Et ce qui concrétise le service public de l'art lyrique, c'est sa prise en charge, son lien avec une personne publique. Si l'on préfère, l'opéra avec un « o » minuscule, en tant que genre, n'est pas par essence d'intérêt général, et n'est pas, sauf volonté spéciale d'une personne publique, un service public. En revanche l'exercice, par l'établissement public Opéra national de Paris, de ses missions (et par extension l'organe même que ce dernier constitue) est un service public. Cet Opéra-là avec un grand « o » est un service public.

---

<sup>5</sup> Disposition inchangée dans le décret n° 94-111 du 5 février 1994, modifié par le décret n° 2007-64 du 17 janvier 2007.

## **Tableau : L'Opéra de Paris, service public par son mode de gestion**

En ce sens, vu avec nos outils et concepts de qualification juridique contemporains, l'Opéra a toujours été un service public. Bien que le raisonnement soit ici totalement contraire à la méthode historique, il a au moins pour avantage de montrer la constance des méthodes employées.

Que dit en effet le premier « statut » de l'Opéra, à savoir le « Privilège de Perrin » du 28 juin 1669 ? Tout d'abord, que les Italiens ont développé des Académies dans toute l'Europe pour donner des représentations « qui sont les plus beaux spectacles et les plus agréables divertissements » de ces villes. Louis XIV prend alors en compte l'intérêt d'établir de telles académies pour y faire chanter de tels opéras étant entendu qu'il seront « en musique et en langue française ». Il espère que « nos sujets s'accoutumant au goût de la musique, se porteraient à se perfectionner insensiblement en cet art, l'une des plus nobles des libéraux ». En conséquence il accorde à Pierre Perrin (parolier besogneux et débiteur insolvable chronique), la permission d'établir de telles académies, il l'autorise à se rémunérer sur le public assistant aux représentations, et il lui accorde le monopole de cette activité pour douze ans. Il s'agit bien d'une concession de service public, étant donné l'intérêt général exprimé et les modalités de rémunération du concessionnaire qui s'effectuent à ses frais et risques par prélèvement d'une redevance sur les usagers, qui plus est sous la protection économique d'une clause d'exclusivité<sup>6</sup>. De plus, dès ce premier statut, l'opéra est distingué du théâtre de la façon la plus éclatante : tous les gentilshommes et damoiselles pourront « chanter au dit Opéra sans que pour ce ils dérogent au titre de noblesse ni à leurs privilèges ». Le motif est double : d'une part, c'est déjà le cas en Italie ; d'autre part, « les dits *opéra* et représentations sont des ouvrages de musique tout différents des comédies récitées ».

Le privilège passera rapidement à Lully, en 1672, nettement plus compétent que Perrin, lequel lui vendit son privilège pour régler enfin sa situation financière antérieure. Puis d'autres personnes privées se chargèrent de la gestion, sous un régime juridique à peu près identique, avec transmission du privilège, jusqu'à 1748 où la ville de Paris prit l'Opéra à sa charge, y réalisa quelques investissements (deuxième salle du Palais-Royal) et tenta de le transmettre de

---

<sup>6</sup> Certes, il n'existe pas de principe général de protection du concessionnaire contre la concurrence par le concédant, mais cette protection peut faire l'objet d'une clause du contrat : CE, 10 octobre 2007, Société SPS, req. n° 255213.

nouveau à des personnes privées. Néanmoins face à l'échec de la gestion financière de la Ville, le roi décida en 1780 d'intégrer l'Opéra aux Menus Plaisirs pour réaliser des économies et lui construisit une salle à la Porte Saint-Martin. Après une reprise par la ville de Paris en 1789, un bref passage par le privé et son installation dans la salle de la rue de Richelieu, l'Opéra, toujours en perte, fut intégré en 1801 à la Maison du Premier Consul, puis aux Maisons impériales et royales, jusqu'en 1830. On peut donc considérer que de 1748 à 1830, à part quelques brefs intermèdes de concession à des personnes privées, l'Opéra est principalement géré pendant 80 ans en régie, soit par l'Etat, soit par la ville de Paris, soit par collaboration des deux.

Puis en 1831, Louis-Philippe confie de nouveau la gestion de l'Opéra à des personnes privées, mais cette fois sous la forme d'une régie intéressée, par un acte intitulé « cahier des charges » initialement signé par le docteur Véron. Cet acte demeurera, avec des adaptations, le document de référence de la gestion du service public de l'Opéra jusqu'en 1933, date à laquelle, pour des raisons de pression économique, le directeur-entrepreneur obtint du gouvernement une prise en charge financière totale par l'Etat, ce qui équivaut à une reprise en régie avant même que ne soit adoptée la loi du 14 janvier 1939. Le « Cahier des charges de Véron » est détaillé et donc contraignant, car l'entrepreneur privé agit certes à ses frais et risques en principe, mais clairement pour le compte de l'Etat et sous le contrôle étroit d'une Commission de surveillance. Il reçoit par ailleurs, outre la faculté de percevoir le prix des billets, une subvention, mais il est tenu de donner chaque année quatre représentations de « bienfaisance » au profit de la caisse des pensions et supporte toute une série d'autres charges diverses.

Pendant plus d'un siècle, à l'exception de la période 1854-1865 où il fut de nouveau rattaché à la Maison impériale, l'Opéra est donc géré en régie intéressée, avec des fortunes diverses qui justifient la formule puisque les directeurs-entrepreneurs, en fonction de leur compétence, de leur mise de fond, des modes lyriques, et des fluctuations économiques sont soit bénéficiaires, soit en perte. Toutefois, après un long passage à l'équilibre de 1900 à 1907, les comptes de l'Opéra afficheront structurellement des pertes pour les régisseurs jusqu'à l'attribution finale du service public à un établissement public, par la loi du 14 janvier 1939.

Depuis cette date, soit près de 70 ans, l'Opéra de Paris est donc un service public à gestion publique. Mais une telle constatation n'épuise pas la question de savoir quelles relations l'activité lyrique, lorsqu'elle n'est pas le fait de cette dernière structure, entretient avec le service public.

## **Impromptu : L'opéra, service public administratif en gestion locale directe**

Il peut arriver, en effet, que l'activité lyrique ne soit pas seulement le produit d'institutions établies de façon permanente, entretenant un lieu, un personnel attaché. Fréquemment, elle est assurée à titre temporaire et saisonnier sous la forme de festivals, dont l'initiative appartient conjointement à des personnes privées, le plus souvent à travers le monde associatif, et aux collectivités territoriales, qui y trouvent un avantage en termes d'image et de communication (ville de culture, rayonnement régional et transfrontalier), en termes de mise en valeur du patrimoine (théâtre antique, arènes, ou au contraire palais des congrès ou salles de spectacles de la dernière génération), en termes de politique touristique (événements créés en avant-saison ou en pleine saison de vacances, selon les autres atouts des collectivités territoriales concernées).

En réalité, il existe de multiples solutions pour gérer, au niveau local, une activité lyrique : les sociétés (société coopérative d'intérêt collectif, société d'économie mixte), les associations, les groupements d'intérêt public culturels, les établissements publics de coopération culturelle<sup>7</sup>, les syndicats mixtes, les régies personnalisées<sup>8</sup>.

Dans cette hypothèse, réapparaissent les questions originelles relatives à la gestion d'un éventuel service public par des personnes privées, au moins dans leur forme, ou par ces personnes en collaboration avec les collectivités territoriales. Pour savoir comment elles sont résolues, il convient de se reporter à l'arrêt du 6 avril 2007, relatif au festival international d'art lyrique et à l'académie européenne de musique d'Aix-en-Provence<sup>9</sup>. Dans ce qui peut être d'ores et déjà être considéré comme un « grand arrêt », l'Etat, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le département des Bouches-du-Rhône et la

---

<sup>7</sup> Loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 modifiée par la loi n° 2006-723 du 22 juin 2006.

<sup>8</sup> Un bilan général des avantages et des inconvénients des principales formules, mais antérieur à l'EPCC, se trouve dans un rapport : *La rénovation des instruments juridiques des services publics culturels locaux*, (Anne Chiffert - Robert Lecat - Philippe Reliquet), févr. 1999 (<http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/rapports/lecat/analyse-publics.htm>). Pour une vision intégrant les éléments comptables et financiers, M.-A. Porcher Maître, *Comment faire son choix parmi les différentes formes juridiques dans le domaine de la culture*, Mémoire pour le diplôme d'Expertise-Comptable, session nov. 2007.

<sup>9</sup> CE sect., 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence, req. 284736 ; *AJDA* 2007, p. 1020 chron. ; *JCP A* 2007, 2125, note Linditch ; *JCP A* 2007, 2128, note Pontier ; M. Touzeil Divina, « La rencontre imprévue du droit et de l'opéra au coeur d'un établissement public virtuel », *Gaz. Pal.* 26-28 août 2007, p. 3.

commune d'Aix-en-Provence avaient créé en 1996 une association pour le cinquantenaire du festival international d'art lyrique d'Aix-en-Provence, devenue en 1997 l'association pour le festival international d'art lyrique et l'académie européenne de musique d'Aix-en-Provence.

Le juge administratif y confirme tout d'abord que ces personnes publiques ont pu valablement fonder un service public culturel. Cette qualification résulte de l'objet statutaire exclusif de l'association : la programmation et l'organisation du festival et de l'académie qui se tient pendant ce dernier, objet implicitement d'intérêt général et qu'on peut sans excès préciser comme étant « culturel ». Quant au lien nécessaire avec la personne publique responsable du service, il est très remarquablement précisé par l'arrêt. Il aurait été possible en effet de s'en tenir à la personnalité juridique et à la forme privée de l'association de 1901, en caractérisant uniquement les liens juridiques existant entre cette personne et les personnes publiques nominalement responsables du service public et qui l'auraient ainsi délégué : par exemple les conventions liant l'association, la mise à disposition de locaux par la ville etc. La situation n'aurait pas été différente de celle de l'Opéra de Paris de 1831 à 1933.

Mais le juge administratif est allé plus loin. Il a en effet dit pour droit que les personnes publiques précitées « doivent aussi être regardées comme gérant *directement* le service public si elles créent à cette fin un organisme dont l'objet statutaire exclusif est (...) de gérer ce service et si elles exercent sur cet organisme un contrôle comparable à celui qu'elles exercent sur leurs propres services leur donnant notamment les moyens de s'assurer du strict respect de son objet statutaire ». Il s'agit donc d'une gestion directe, comme si elle était en régie pour chaque personne publique chacun en ce qui la concerne. L'association existe mais elle est transparente au regard de la gestion du service public.

Cette construction jurisprudentielle aboutit à donner à l'initiative locale en matière culturelle une cohérence forte. En effet, quoique transparente pour la gestion du service public, l'association ainsi constituée possède une personnalité juridique, un budget, des comptes, une autonomie d'action. Elle est administrée et dirigée, mais la rédaction de ses statuts permet une grande souplesse d'organisation, notamment dans les rapports avec le « directeur artistique » qui est le plus souvent l'âme d'un festival. Qui plus est, l'arrêt a reconnu au service public culturel assuré un caractère administratif, au vu des indices habituellement utilisés : l'objet du service, en l'occurrence non lucratif ; les modalités d'organisation, en l'espèce, la composition du conseil d'administration et l'origine de ses membres ; les sources de financement, dans ce cas des subventions publiques pour la moitié des ressources compte non tenu de la mise à disposition de locaux et des garanties d'emprunt. Cette

reconnaissance présente un avantage majeur, celui d'autoriser les communes à verser des subventions, ce qui ne serait pas le cas s'il s'agissait d'un service public à caractère industriel et commercial, car l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales, limite fortement la possibilité de prendre en charge dans le budget communal les dépenses de ce type de service public.

De plus, la qualification initiale de « gestion directe », appliquée à la création d'un organisme à objet statutaire exclusif (une association, un GIP ou une société à capitaux publics) –laquelle constitue désormais une troisième forme venant s'ajouter à la régie simple et à la régie dotée de l'autonomie financière et /ou de la personnalité juridique, telle que la prévoit le code général des collectivités territoriales– entraîne des conséquences déterminantes sur l'application des principes nationaux et européens relatifs à la concurrence, tant en matière de délégation de service public que de marchés publics. En effet, l'arrêt en déduit qu'un organisme de ce type doit « être regardé, alors, comme n'étant pas un opérateur auquel les collectivités publiques ne pourraient faire appel qu'en concluant un contrat de délégation de service public ou un marché public de service ». Il apparaît donc que les relations de prestation entre les personnes publiques fondatrices et l'organisme créé peuvent échapper aux directives communautaires au titre de l'exception des activités « in house » (jurisprudence *Teckal*, *Stadt Halle*, *Parking Brixen*). La jurisprudence dite « in house » exonère des obligations de transparence, de publicité et de contrôle de l'impartialité des procédures d'attribution, les relations entre une collectivité publique et un organisme sur lequel la collectivité exerce un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services et qui réalise l'essentiel de son activité avec les collectivités qui la détiennent. Et de fait, peu après l'arrêt Commune d'Aix-en-Provence, la Cour de justice des communautés européennes a rendu un arrêt acceptant formellement l'application de l'exonération « in house » à une situation où l'organisme est contrôlé par plusieurs personnes publiques<sup>10</sup>.

L'activité lyrique telle qu'elle fut organisée par les collectivités territoriales a ainsi reçu une double protection. La première, en raison de la reconnaissance du caractère administratif du service public, lui ouvre la voie des subventions. La seconde, par l'exclusion de la logique communautaire tant dans le choix entre délégation et marché de service que dans l'exception du « in house », allège notablement les obligations de procédure des personnes publiques dans leurs relations avec le gestionnaire du service public de l'opéra. Néanmoins, en contrepartie, l'organisme ainsi créé sera considéré comme un pouvoir adjudicateur, lui-même soumis au droit national et communautaire de la commande publique.

---

<sup>10</sup> CE, 19 avril 2007, Asociación nacional de Empresas Forestales (Asemfo), *AJDA* 2007.1125 chron. ; *AJDA* 2007.1759, note De Fenoyl.

## ***Divertimento giocoso : « Le service public est un opéra. »***

*Le service public est un opéra, car on retrouve dans la conception et la mise en oeuvre du service public toutes les composantes nécessaire à ce genre musical.*

*Le service public a d'abord une partition. Elle est écrite, fixe, rigoureuse. C'est son cadre normatif, qui regroupe les normes, comme des instruments, par grandes familles. Les normes constitutionnelles, claironnantes, dont le timbre et la puissance surpassent toutes les autres, qui prend les services publics pour objet possible de nationalisation ou de référendum, et en organise directement quelques-uns au sommet de l'appareil étatique. Les lois, tendues et constantes, vibrant en vague au gré de la demande sociale. Les règlements de service, solistes et percutants, lorsque la mesure et l'expression du récit le demandent.*

*Le service public possède ensuite un livret. Il contient la parole de la personne publique responsable du service. Une parole stratégique, qui constitue la ligne de récit, le déroulement dramatique, du service public : le choix de son mode de gestion, le choix de son délégataire éventuel, les étapes de son évolution. Mais aussi une parole vécue, articulée sur chaque note de la partition, mot par mot, syllabe par syllabe, c'est-à-dire décision de gestion après décision de gestion. Cette parole est, à l'acte-règle posé par la partition, l'acte-condition indispensable à son application, complément créatif et soutien nécessaire.*

*Le service public possède également plusieurs voix, comme celles des chanteurs et des musiciens. Car le service public est ce qu'il est grâce aux hommes et aux femmes qui le réalisent et pour cela, l'interprètent. Il y a autant de différence dans l'usage du vibrato entre Montserrat Caballe et Florence Foster Jenkins, qu'il y en a dans l'accueil des usagers du service entre un chauffeur de bus qui aime les contacts humains et un autre qui les craint.*

*Le service public a besoin surtout, pour garantir la mise en place de tous ces éléments, d'un coordinateur de gestion, qui s'assure du respect des normes générales, des décisions stratégiques de la personne publique, et de la cohérence de l'action individuelle des agents du service, bref d'un chef d'orchestre. Il est selon les formes de gestion retenue, soit concessionnaire, soit mandataire, soit même fonctionnaire. Ce président peut d'ailleurs être secondé en fonction de la taille et de la spécificité des ensembles gérés, par un « chef de chœur », notamment si la gestion déléguée à un tiers s'appuie sur un personnel d'agents publics statutaires mis à disposition.*

*Enfin, il existe un metteur en scène du service public, son directeur général, plus particulièrement chargé de piloter la logistique immobilière (les décors), l'occupation de l'espace (la scénographie), la communication (les lumières)... et dont le rôle est parfois perçu comme concurrent de celui du chef d'orchestre.*

*Le service public peut ainsi être vu comme un opéra, écrit, produit, interprété, et représenté de façon continue et évolutive.*

## **Epilogue : l'opéra, service public par nature... de l'homme en société**

Finally, the question that poses the reports between opera and public service is much more fundamental. It goes far beyond the subject, touched upon in the latest administrative judgments, of the existence of « virtual public services »<sup>11</sup>. But it is remarkable nevertheless that the public service knows periodic emergencies at the initiative of private persons (such as the foundation of the private Russian opera before the war, or the renaissance of the opera at the antique theatre of Orange after the war), which will then, at the choice of public persons, be endowed with a public service regime.

In reality, this constancy of the lyric art would rather pose the question of public service by nature. As we have seen previously, the current jurisprudence does not do so. It has well guarded itself from recognizing a general interest in the lyric activity itself and it has clearly preferred to stick to the modalities of public intervention in order to attribute the benefit of the public service regime. However, more profoundly, the question that deserves to be asked is whether opera is not a public service by nature.

It is known that since a few years, the notion of public service by nature has reappeared in administrative law. It has happened in fact that certain activities are recognized by the administrative judge as public services 'by nature', it being observed that this nature is contingent and depends on the interpretation of texts or contexts. The problem is particularly posed in the case of activities falling within the competence of the power

---

<sup>11</sup> CE sect., 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence, précité. Après tout, il ne s'agit que de la confirmation d'une jurisprudence ancienne : « Certaines activités d'intérêt général non susceptibles d'être exercées dans des conditions satisfaisantes par le libre pouvoir d'une entreprise privée présentent ainsi le caractère de service public virtuels et peuvent être soumis à un régime de droit public ». B. Chenot, concl. sur CE, 6 févr. 1948, Soc. Radio-Atlantique, *Rec.* p. 65, *RDP* 1948, p. 244, note Jèze.

réglementaire<sup>12</sup>. Or, plusieurs constatations pèsent en faveur de cette reconnaissance pour l'opéra.

Par rapport à d'autres formes de spectacles ou d'autres genres musicaux, l'opéra présente des contraintes structurelles qui le font entrer durablement dans la définition de Duguit, « toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé, contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante ».

Une activité lyrique régulière ne peut être réalisée aujourd'hui qu'avec le soutien déterminant des personnes publiques. Les opéras sont d'immenses navires dotés d'un équipage nombreux. Ils se concrétisent dans le cadre du « spectacle vivant ». Ils constituent la réunion de tous les métiers du spectacle. Le savoir faire nécessaire à de telles représentations est très élevé et son coût dépasse ce qui est économiquement supportable tant par les entreprises privées de spectacle que par les spectateurs.

Quant à l'interdépendance sociale, elle ne se développe que dans la diversité culturelle qui entraîne celle des disciplines et des répertoires. Parce que la culture n'est pas chose figée, mais un processus constamment en mouvement, l'opéra, qui s'inscrit dans une interdisciplinarité complexe, doit de toutes façons développer des dimensions créatrices, innovantes. Il doit, plus encore que d'autres formes, aller chercher un public qui n'y va pas naturellement. En d'autres termes, l'existence de principe d'une activité lyrique du secteur privé, se contentant d'assurer de façon lucrative des représentations pour un public déjà acquis et possédant les moyens de payer les places, par opposition à une activité lyrique exceptionnelle de service public répondant *grosso modo* à la mission de l'article 2 du statut de de l'OnP, est un fantasme. Une telle activité privée, vouée à reproduire des recettes existantes et canoniques, ne serait au mieux qu'un conservatoire, au pire une caricature et son rayonnement serait voué aux mêmes limites que le *Preservation Hall Jazz Band* pour la diffusion du jazz de style New-Orleans.

---

<sup>12</sup> Ainsi, alors qu'il n'y était pas invité par le commissaire du gouvernement, le Conseil d'État a estimé nécessaire de qualifier la mise à disposition et la diffusion de textes, décisions et documents juridiques dans des conditions adaptées à l'état des techniques, comme étant « par nature une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient à l'État de veiller », CE, 17 décembre 1997, *Ordre des avocats à la Cour d'appel de Paris*, *AJDA* 1998, p. 362, concl. Combrexelle, note Nouel. Le législateur (loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, art. 2) n'a toutefois pas tardé à s'approprier cette innovation, qui l'étend à toutes les autorités administratives de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics à caractère administratif, et des autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif.

L'art est universel au sens où il exprime profondément ce qui anime l'humain, où il manifeste l'humanité en l'homme. L'art lyrique y occupe une place particulière, parce qu'il prend sa source dans une forme qui joue un rôle fondamental dans la structuration symbolique des sociétés politiques gréco-latines. Tout d'abord, l'opéra possède une double origine, à la fois religieuse et profane : d'une part dès les X<sup>ème</sup> et XI<sup>ème</sup> siècles les mystères et miracles représentés sur les parvis des cathédrales ; d'autre part à partir du XIII<sup>ème</sup>, la pastourelle et les farces lyriques. Ensuite, on ne peut qu'être frappé de la filiation revendiquée par les Italiens de la Renaissance entre la forme originale qu'ils inventèrent vers l'an 1600<sup>13</sup> et la tragédie grecque. Bien sûr, cette filiation a un rôle légendaire. Tant au plan artistique que du point de vue historique, elle est démentie. La déclamation du chœur antique est parlée et ne prétend à aucun réalisme. Le récitatif, qui stylise les intonations du langage, est une réaction à la polyphonie de la musique vocale de l'époque. Et en réalité le chant lyrique est rendu techniquement nécessaire par le recours au support non d'un chœur, mais d'un orchestre.

Pourtant, l'opéra possède nombre de points communs structurels avec la tragédie grecque. A la différence de l'épopée qui raconte, la tragédie montre. L'originalité de sa représentation tient à l'interprétation que l'auteur fait de la légende. L'histoire ne sert plus seulement d'exemple, c'est l'expérience de sa représentation qui en donne la signification. Il en est de même de l'opéra, qui puisera ses livrets dans les légendes épiques et nationales avant de s'intéresser à des comportements plus sociaux, voire à la psychologie humaine.

L'opéra, comme la tragédie, évolue également sur deux plans parallèles fondés sur deux éléments distincts : les personnages face à l'orchestre, ce dernier remplaçant le chœur antique. L'orchestre est à part, dans la fosse, comme le chœur demeurerait séparé des personnages sur scène et se tenait précisément à la place de nos fauteuils d'orchestre. L'opéra ne fait finalement qu'hypertrophier la forme particulière du *commos*, chant dialogué où les acteurs et les choristes participaient, dans un accord remarquable, à une émotion commune.

En quoi cette comparaison sert-elle à la vision d'un service public par nature ? Tout d'abord, le premier acte du concours de tragédie consistait à faire désigner, par les magistrats de la Cité, les chorèges, citoyens fortunés qui recrutteraient et entretiendraient à leurs frais les choreutes, membres du chœur<sup>14</sup>. Il s'agit donc

---

<sup>13</sup> On dit que la *Dafné* de Peri (1561-1633) donnée en 1597 au Palazzo Corsi de Florence (ou l'*Euridice* du même en 1600 chez le comte de Bardi) est le premier opéra parce qu'il est entièrement écrit en récitatif. On pourra préférer la diversité formelle de Monteverdi (1567-1643) dans *La favola d'Orfeo* représenté à la Cour de Vincent de Gonzague, à Mantoue en 1607.

<sup>14</sup> De cinquante à douze, selon les époques.

d'une affaire publique, d'intérêt commun, dans laquelle la question du financement doit être réglée avant toute chose. Ensuite, malgré l'historique légendaire de l'opéra, précédemment rapporté, son invention dans l'Europe de la fin de la Renaissance est une originalité sans équivalent, tout comme l'apparition de la tragédie grecque est demeuré un événement unique dans l'histoire de l'Antiquité.

Comme Jacqueline de Romilly l'a montré, les fêtes rituelles et les improvisations des bergers n'expliquent pas la naissance de la tragédie<sup>15</sup>. « Parce qu'elle montrait au lieu de raconter, et par les conditions mêmes dans lesquelles elle montrait, la tragédie, la tragédie pouvait donc tirer des données épiques un effet plus immédiat et une leçon plus solennelle. Cela s'accordait à merveille avec sa double fonction, religieuse et nationale : les données épiques ne trouvaient accès au théâtre de Dyonisos que liées à la présence des dieux et au souci de la collectivité, plus intenses, plus saisissantes, plus chargées de force et de sens ». De la même façon, les mystères et les pastourelles n'expliquent sans doute pas à elles seules l'invention de l'opéra. On ne saurait négliger : le déplacement des lieux de pouvoirs vers les Cours d'une nouvelle aristocratie marchande et financière, la marche à la monarchie absolue qui éclipse les anciens pouvoirs féodaux et leur représentation sociale et politique d'une polyphonie complexe et inaudible, le contexte de plus en plus troublé par les guerres de religion et les révoltes paysannes. Le besoin de représentation de la bourgeoisie montante est plutôt celui d'un pouvoir fort, de personnages enviables porteurs d'une parole audible, d'une hiérarchie entre chant et orchestre soutenue par une harmonie ordonnée.

Que sont ces causes, sinon la manifestation de pulsions humaines profondes, universelles, mais exacerbées par un contexte social et politique et concrétisées dans une forme d'expression adaptée mais originale ? L'opéra est ainsi, mis en perspective par rapport à la tragédie grecque, un *invariant de solution*, qui détermine de façon extrêmement puissante la représentation des rapports individuels et sociaux dans une société parvenue à un point d'inflexion de son évolution qui lui donne identité. L'art lyrique, dans sa version occidentale est un facteur central, stratégique et public de l'interdépendance sociale et de construction des identités individuelles et collectives. A ce titre, et indépendamment du caractère universel de tout art, il pourrait être qualifié de service public par essence. Et puis, ménager collectivement à tout homme la possibilité de changer, car chacun, après de tels spectacles, n'est jamais plus le même, n'est-ce pas un service public ?

---

<sup>15</sup> J. de Romilly, *La tragédie grecque*, PUF, Quadrige, 1982, p. 17.