

-----  
Section des finances  
Section des travaux publics

N° 410767

EXTRAIT DU REGISTRE  
DES DÉLIBÉRATIONS  
RECTIFICATIF

**Avis**  
**portant sur le financement des missions de certification et de surveillance**  
**en matière de sûreté et de sécurité exercées par la direction de la sécurité de l'aviation**  
**civile (DSAC), en tant qu'autorité nationale de surveillance**

NOR : TRAA2535933X

1. Le Conseil d'Etat (section des finances et section des travaux publics réunies) a été saisi le 18 mars 2026, par le Premier ministre, d'une demande d'avis portant sur le financement des missions de certification et de surveillance en matière de sûreté et de sécurité exercées par la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC), en tant qu'autorité nationale de surveillance.

La demande d'avis est ainsi formulée :

*« I. – Le Gouvernement souhaite recueillir l'avis du Conseil d'Etat sur le cadre juridique applicable au financement des missions de certification et de surveillance en matière de sûreté et de sécurité exercées par la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC), en tant qu'autorité nationale de surveillance. Cette demande est formulée en application des dispositions de l'article L. 112-2 du code de justice administrative.*

*II. – Service à compétence nationale rattaché au directeur général de l'aviation civile<sup>1</sup>, la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC) est chargée de veiller au respect des dispositions législatives et réglementaires applicables, en matière de sécurité, de sûreté et d'environnement. A cet effet, elle procède, à l'égard de l'ensemble des acteurs de l'aviation civile, à la délivrance d'autorisations administratives ainsi qu'à des actions de surveillance visant à vérifier dans le temps le respect, par leurs bénéficiaires, des conditions ayant conduit à leur délivrance. Pour mener à bien ses missions, la DSAC a recours, sur une partie spécifique de son périmètre de responsabilité, aux services d'un organisme technique habilité, au sens de l'article L. 6221-4 du code des transports<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> Décret n° 2008-1299 du 11 décembre 2008 modifié créant la direction de la sécurité de l'aviation civile.

<sup>2</sup> Arrêté du 20 décembre 2023 relatif à l'habilitation de la société OSAC HABILITATION.

*Le financement actuel de ces missions est assuré par la perception, d'une part par la DSAC et d'autre part de manière autonome par l'organisme technique habilité, de redevances pour services rendus. Elles sont instituées par l'article L. 611-5 du code de l'aviation civile et précisées aux articles R. 611-3 à R. 611-6 du même code<sup>3</sup>. La détermination de leur montant et de leurs modalités de liquidation est fixée par arrêté<sup>4</sup>.*

*III. – A l'occasion de la codification de la partie législative du code des transports<sup>5</sup>, la pertinence du régime juridique d'un tel financement a été réinterrogée par le Conseil d'Etat.*

*Sur cette base, la DSAC a débuté un travail de transformation des redevances de surveillance et de certification en impositions de toutes natures : à cette fin, le XVI de l'article 75 de la loi de finances pour 2025<sup>6</sup> a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi aux fins de procéder à la création des impositions susmentionnées.*

*Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2026, le Gouvernement a demandé la prolongation de l'habilitation pour une année supplémentaire dans la mesure où il était acquis que les travaux de transformation en cours ne pourraient pas être raisonnablement achevés dans le temps initialement imparti.*

*IV. – Les débats parlementaires survenus lors de l'étude de la loi de finances ont soulevé des questionnements quant à la nécessité d'opérer cette transformation. En effet, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, des amendements<sup>7</sup> interrogeaient le principe de substitution des redevances par des taxes. Le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, questionnait « (...) la nature de ces prélèvements » et estimait que « les redevances [...] de la DGAC sont des rémunérations de service rendu et non des impositions de toute nature [...] et affectées au financement des opérations relatives à la sécurité du transport aérien. (...) »<sup>8</sup>.*

*V. – Il ressort par ailleurs du dernier état de la jurisprudence administrative, fixé par la décision SNCF Réseau du 28 novembre 2018 (CE, n° 413839, Rec.), qu'une redevance pour service rendu peut être légalement établie à la condition, d'une part, que les opérations qu'elle est appelée à financer ne relèvent pas de missions qui incombent par nature à l'Etat et, d'autre part, qu'elle trouve sa contrepartie directe dans une prestation rendue au bénéfice propre d'usagers déterminés. Cette décision, qui a entendu faciliter la perception de redevances pour des missions de contrôle et certaines missions de police spéciale, a renouvelé les modalités d'examen de la possibilité de soumettre une activité à redevance : il ne s'agit plus d'examiner la finalité essentielle de l'activité et de déterminer s'il s'agit du bénéfice de l'utilisateur plutôt que l'intérêt général, mais uniquement d'apprécier si les usagers tirent un bénéfice propre de la prestation et si celle-ci ne se rattache pas à une mission qui incombe par nature à l'Etat.*

<sup>3</sup> Décret n° 2005-1680 du 28 décembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus par l'Etat pour la sécurité et la sûreté de l'aviation civile et modifiant le code de l'aviation civile.

<sup>4</sup> Arrêté du 28 décembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus par l'Etat pour la sécurité et la sûreté de l'aviation civile et pris pour application des articles R. 611-3, R. 611-4 et R. 611-5 du code de l'aviation civile.

<sup>5</sup> Note sur un projet d'ordonnance relatif à la partie législative du code des transports, pages 9 et 10 (Conseil d'Etat, n° 383041, section des travaux publics et section sociale ; séances des 7 juillet, 19 juillet et 30 septembre 2010).

<sup>6</sup> Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 (JO du 15 février 2025).

<sup>7</sup> A l'Assemblée nationale, amendements du rapporteur général de la commission des finances, en commission (n° I-CF1859) et en séance (n° 2861) ; au Sénat, deux amendements identiques ont été défendus en séance sous les numéros I-50 et I-1050.

<sup>8</sup> Cf. PLF pour 2025, compte-rendu de la séance publique du 8 novembre 2024, en ligne au dossier législatif sur le site internet de l'Assemblée nationale, en ce qui concerne l'examen, de l'amendement n° 2861.

*VI. – Dans ce cadre, si les missions visées par l'article L. 611-5 du code de l'aviation civile visent à assurer la sécurité des passagers du transport aérien, il peut être constaté qu'elles offrent toutes aux personnes concernées<sup>9</sup> la possibilité d'obtenir une certification, qui paraît pouvoir être regardée comme un bénéfice propre, identifiable et distinct du bénéfice collectif que ces missions confèrent en matière de sécurité.*

*Il peut d'ailleurs être observé que le volume et la complexité des activités de certification et de surveillance exercées par la DSAC correspondant à chaque opérateur surveillé sont directement déterminés par des facteurs propres à chaque opérateur :*

- *Les choix stratégiques et commerciaux qu'il opère, comme c'est par exemple le cas pour la composition de la flotte d'une compagnie aérienne, la typologie de trafic que souhaite recevoir un aéroport ou les offres de formations que proposent les écoles de formation au pilotage ;*
- *La performance de la gestion de la sécurité par cet opérateur.*

*VII. – Les compétences et missions en matière de sécurité attribuées à la direction de la sécurité de l'aviation civile dans son domaine de compétences peuvent en outre être considérées comme des missions d'intérêt général de même nature que celles relevant de la responsabilité de l'Etablissement public de la sécurité ferroviaire (EPSF), institué à l'article L. 2221-1 du code des transports, dans le secteur du transport ferroviaire. Or les missions relatives à la sécurité confiées à l'EPSF sont, en vertu de l'article L. 2221-6 du code des transports, soumises à redevance.*

*VIII – Aussi, le Gouvernement souhaite recueillir l'avis du Conseil d'Etat sur les questions suivantes :*

*1° Les missions de la direction de la sécurité de l'aviation civile mentionnées à l'article L. 611-5 du code de l'aviation civile peuvent-elles donner lieu à l'établissement de redevances pour services rendus ou les redevances aujourd'hui prévues par cet article doivent-elles être regardées comme des impositions de toutes natures ?*

*2° Convient-il de distinguer parmi les missions mentionnées à l'article L. 611-5 du code de l'aviation civile, qui comprennent notamment l'organisation des examens théoriques et pratiques pour les personnels navigants, dont la redevance peut être assimilée à des droits d'inscription ? En cas de réponse positive à la précédente question, à quelles caractéristiques spécifiques ces missions doivent-elles répondre pour continuer à être financées par des redevances pour services rendus ? ».*

Le Conseil d'Etat, saisi de cette demande,

Vu la Constitution, notamment son article 34 ;

Vu le code de l'aviation civile, notamment son article L. 611-5 ;

---

<sup>9</sup> *Organismes de conception et de production d'aéronefs ou d'éléments d'aéronefs ; propriétaires ou exploitants d'aéronefs ; organismes chargés de la gestion et du suivi du maintien de leur navigabilité et aux organismes de maintenance ; entreprises de transport aérien public ; entreprises de travail aérien ; exploitants d'aéroports ; prestataires de services d'information de vol ; fournisseurs de matériels de lutte contre l'incendie ; écoles de formation ; personnes autorisées à occuper ou utiliser les zones non librement accessibles au public des aéroports ; organismes de formation des personnels ; fabricants ou distributeurs de matériels de détection ; aux organisateurs manifestations aériennes ; candidats aux examens aéronautiques ; personnel de l'aviation civile ; fabricants de matériels et concepteurs de systèmes destinés à un prestataire de services de la navigation aérienne.*

Vu le code des transports,

**EST D'AVIS**  
**de répondre dans le sens des observations suivantes :**

2. Le Conseil d'Etat (section des finances et section des travaux publics) relève que, pour assurer le financement des missions de certification et de surveillance de sûreté et de sécurité de la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC), en tant qu'autorité nationale de surveillance, qui découlent du droit de l'Union européenne et de diverses dispositions de la sixième partie du code des transports, l'article L. 611-5 du code de l'aviation civile énumère huit catégories de « redevances » dont les conditions d'application sont renvoyées à un décret en Conseil d'Etat.

Sur le fondement de ce renvoi, il existe aujourd'hui 13 redevances concernant les personnels navigant, la sûreté, les aérodromes, la navigabilité et les aéronefs, précisées par les articles R. 611-3 à R. 611-5 du code de l'aviation civile :

- la redevance de production (I de l'article R. 611-3) ;
- la redevance de gestion de la navigabilité (II du même article) ;
- la redevance de maintenance (III du même article) ;
- la redevance d'organisme de formation de personnel de maintenance (IV du même article) ;
- la redevance d'exploitant d'aéronefs (V du même article) ;
- la redevance de sécurité et de sûreté d'exploitant d'aérodrome (VI du même article) ;
- la redevance de sûreté aérienne de transporteurs (VII du même article) ;
- la redevance d'organisme de formation de personnel navigant (VIII du même article) ;
- la redevance d'examen (I de l'article R. 611-4) ;
- la redevance de titre de personnel de l'aviation civile (II du même article) ;
- la redevance d'aptitude au vol (I de l'article R. 611-5) ;
- la redevance de qualification d'entraîneur synthétique de vol (II du même article) ;
- la redevance de dispositif de sûreté (IV du même article).

Les modalités de calcul de ces redevances sont fixées par un arrêté du 28 décembre 2005 relatif aux redevances pour services rendus par l'Etat pour la sécurité et la sûreté de l'aviation civile et pris pour l'application des articles R. 611-3, R. 611-4 et R. 611-5 du code de l'aviation civile.

### Sur les critères de qualification des redevances pour service rendu

3. Le Conseil d'Etat (section des finances et section des travaux publics) rappelle, tout d'abord, que la qualification de redevance pour service rendu ne résulte pas de la détermination de la loi mais dépend uniquement des caractéristiques des missions concernées et des modalités de leur financement. Une disposition législative qualifiant de redevance pour service rendu un dispositif de financement présentant les caractéristiques d'une imposition de toute nature est, en effet, entachée d'incompétence négative si le législateur n'a pas fixé l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement de ce dispositif conformément aux termes de l'article 34 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel juge à cet égard que « *si la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures est attribuée à la compétence du législateur par l'article 34 de la Constitution, celle-ci ne réserve pas à la loi le soin d'instituer ou d'aménager les redevances demandées à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public ou les frais d'établissement ou d'entretien d'un ouvrage public qui trouvent leur contrepartie dans des prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage* » (Conseil constitutionnel, décision n° 2005-513 DC du 14 avril 2005).

4. Le Conseil d'Etat (section des finances et section des travaux publics) rappelle, ensuite, qu'aux termes de la jurisprudence la plus récente du Conseil d'Etat statuant au contentieux, « *une redevance pour service rendu peut être légalement établie à la condition, d'une part, que les opérations qu'elle est appelée à financer ne relèvent pas de missions qui incombent par nature à l'Etat et, d'autre part, qu'elle trouve sa contrepartie directe dans une prestation rendue au bénéfice propre d'usagers déterminés* » (CE, 28 novembre 2018, SNCF Réseau, n° 413839 ; 13 juin 2024, Corsica Ferries, n° 470886.).

En outre, il est de jurisprudence constante qu'« *une redevance pour service rendu doit essentiellement trouver une contrepartie directe dans la prestation fournie par le service et, par conséquent, correspondre à la valeur de la prestation ou du service* » (CE, 13 juin 2024, Corsica Ferries, préc. reprenant la décision CE, Ass., 16 juillet 2007, Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital et Syndicat national de chirurgie plastique reconstructrice et esthétique, n<sup>os</sup> 293229, 293254), le juge opérant sur ce point un contrôle restreint (mêmes décisions).

### Sur l'application de ces critères aux redevances de sécurité et de sûreté aériennes

*En ce qui concerne l'existence de missions incombant par nature à l'Etat*

5. Le Conseil d'Etat estime que doivent être regardées comme des missions incombant par nature à l'Etat, au sens de la jurisprudence citée au point 4, celles qui traduisent l'exercice de « *compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la "force publique" nécessaire à la garantie des droits* » dans des conditions qui s'opposeraient à leur délégation à des personnes privées, en application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel fondée sur l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (Conseil constitutionnel, décision n° 2025-878 DC du 24 avril 2025), en particulier lorsque les missions de police emportent l'exercice d'un pouvoir de décision de portée générale ou de contrainte.

6. Le Conseil d'Etat (section des finances et section des travaux publics) observe que, si les redevances mentionnées au point 2 financent des régimes d'autorisation et de surveillance visant

à garantir la sécurité et la sûreté aériennes et concourent ainsi à des activités de police du transport aérien, ces régimes n'emportent l'exercice d'aucun pouvoir de décision de portée générale ou de contrainte. Il en déduit que ces redevances ne se rapportent pas à l'exercice de compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la force publique nécessaire à la garantie des droits dans des conditions qui s'opposeraient à leur délégation à des personnes privées. Il relève, au demeurant, qu'une partie des activités donnant lieu à redevance font déjà l'objet de délégations plus ou moins étendues à des organismes privés, en particulier, à certaines fédérations relevant de l'article D. 6611-3 du code des transports ou une société habilitée en vertu de l'article L. 6221-4 du même code, ou sont assimilables à des activités donnant lieu à de telles délégations dans d'autres champs. Le Conseil d'Etat (section des finances et section des travaux publics) estime, en conséquence, que les opérations appelées à être financées par les redevances mentionnées au point 2 ne relèvent pas de missions qui incombent par nature à l'Etat, au sens de la jurisprudence citée au point 4.

*En ce qui concerne l'existence de contreparties directes dans des prestations rendues au bénéfice propre des usagers*

7. Le Conseil d'Etat (section des finances et section des travaux publics) relève que, si les redevances mentionnées au point 2 se rapportent à des régimes d'autorisation présentant un caractère obligatoire pour les assujettis, en vertu tant du droit de l'Union européenne que des dispositions de la sixième partie du code des transports, ces redevances sont dues au titre de la délivrance ou du suivi d'autorisations individuelles d'exercer certaines activités par ceux qui en font la demande. Il en déduit qu'elles trouvent leur contrepartie directe dans une prestation rendue au bénéfice propre d'usagers déterminés au sens de la jurisprudence citée au point 4.

*En ce qui concerne la correspondance avec la valeur ou le coût du service*

8. Le Conseil d'Etat (section des finances et section des travaux publics) d'Etat estime au vu, d'une part, des modalités de calcul des redevances mentionnées au point 2 fixées par l'arrêté du 28 décembre 2005 mentionné au même point et, d'autre part, des éléments de comptabilité analytique communiqués par l'administration, que le montant de ces redevances n'excède pas manifestement la valeur de la prestation ou le coût du service, au sens de la jurisprudence citée au point 4.

9. En réponse aux questions posées, le Conseil d'Etat (section des finances et section des travaux publics) déduit de tout ce qui précède, sur la première question, que les redevances qui ont été instituées, sur le fondement de l'article L. 611-5 du code de l'aviation civile, présentent le caractère de redevances pour services rendus et non d'impositions de toutes natures dont l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement devraient être fixés par le législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution et, sur la seconde question, qu'il n'y a pas lieu de distinguer à cet égard entre les redevances portant sur l'organisation des examens théoriques et pratiques pour les personnels navigants, et les autres redevances mentionnées au point 2.

*Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat (section des finances et section des travaux publics réunies) dans sa séance du mercredi 6 mai 2026.*