2A.283/2000
[AZA 0/2]

IIe COUR DE DROIT PUBLIC
****

5 janvier 2001

Composition de la Cour: MM. et Mme les Juges Wurzburger, président,
Hungerbühler, Müller, Yersin et Berthoud, juge suppléant.
Greffière: Mme Rochat.

Statuant sur le recours de droit administratif
formé par
V._____,

contre
la décision prise le 19 mai 2000 par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, dans la cause qui oppose le recourant à l'Office fédéral de la communication;
(art. 45 ORTV: exonération des redevances de réception radio
et télévision)

Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les faits suivants:

A.- Reconnu invalide à 100 %, V._____ bénéficie d'une rente entière d'invalidité d'un montant mensuel de 1'688 fr., ainsi que de prestations complémentaires s'élevant à 469 fr. par mois; il dispose ainsi d'un revenu annuel global de 25'884 fr.

Le 27 avril 1998, il a déposé une demande d'exonération des redevances de réception pour la radio et la télévision auprès de la société Billag SA, organe indépendant d'encaissement des redevances de réception au sens de l'art. 48 de l'ordonnance du 6 octobre 1997 sur la radio et la télévision (ORTV; RS 784. 401).

Par décision du 5 mai 1998, Billag SA a rejeté la demande au motif que le revenu déterminant de V._____ dépassait la limite de revenu annuel prévu par l'art. 46 ORTV.
Saisi d'un recours, l'Office fédéral de la communication l'a rejeté le 6 juillet 1998, pour le même motif.

B.- V._____ a recouru contre la décision de l'Office fédéral de la communication auprès du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (ci-après: le Département fédéral).

Par décision du 19 mai 2000, le Département fédéral a rejeté le recours. Il a considéré que le revenu annuel déterminant du recourant se composait exclusivement de sa rente d'invalidité, à concurrence de 20'256 fr. (1'688 fr. x 12), et qu'il était donc supérieur au revenu modeste défini à l'art. 46 ORTV, qui s'élevait à 19'900 fr., soit aux cinq tiers du montant minimum de la rente AVS simple de 11'940 fr.
par année.
C.- Agissant par la voie du recours de droit administratif, V._____ demande au Tribunal fédéral d'annuler la décision du Département fédéral du 19 mai 2000. Il présente également une demande d'assistance judiciaire tendant à l'exemption de l'avance de frais et à l'assistance d'un avocat d'office. Ses arguments et ses moyens seront examinés ci-après, dans la mesure utile.

Le Département fédéral et l'Office fédéral de la communication concluent au rejet du recours.

Considérant en droit :

1.- La décision attaquée est fondée sur la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV; RS 784. 40), donc sur le droit public fédéral. Aucun des motifs d'irrecevabilité des art. 99 à 101 OJ n'est réalisé en l'espèce; en particulier, l'art. 99 lettre b OJ ne s'oppose pas au recours de droit administratif. Cette voie de droit est en effet ouverte contre les décisions particulières qui appliquent un tarif (ATF 116 V 130 consid. 2a p. 133; 109 Ib 308 consid. 1 p. 309). Le présent recours, qui satisfait aux exigences formelles des art. 97 ss OJ, est donc recevable.

2.- Sur le plan formel, le recourant reproche au Département fédéral de n'avoir pas versé au dossier la correspondance échangée avec l'Office fédéral de la communication à la suite de son intervention du 1er novembre 1999 auprès de M. le Conseiller fédéral Moritz Leuenberger, ainsi que les écritures relatives à son recours auprès de l'Office fédéral de la communication contre la décision de Billag SA du 10 février 2000, qui rejetait l'opposition formée à l'encontre du commandement de payer les redevances de réception de radio et de télévision. Ce grief n'est toutefois pas fondé, dans la mesure où les pièces en question n'étaient pas liées directement à la procédure en cours devant le Département fédéral.
En outre, les arguments soulevés par le recourant dans ces écritures étaient identiques à ceux qu'il avait allégués tout au long de la procédure. Comme le Département fédéral l'a d'ailleurs relevé dans ses observations sur le présent recours, sa décision du 19 mai 2000 n'aurait pas été différente s'il avait pris en considération l'ensemble des pièces dont le recourant se prévaut.

3.- Le recourant soutient que la notion de revenu modeste contenue à l'art. 46 ORTV est inappropriée et crée une inégalité de traitement, dès lors que seule la rente AVS est prise en considération pour le calcul du revenu déterminant donnant droit à l'exonération de la redevance de réception de radio et télévision, à l'exclusion des prestations complémentaires. Des rentiers disposant des mêmes ressources grâce aux prestations complémentaires peuvent ainsi être ou non exonérés de la redevance uniquement parce que leur rente AVS est différente suivant la durée de leurs cotisations et de leur revenu moyen.

a) Saisi d'un recours de droit administratif, le Tribunal fédéral peut examiner à titre préjudiciel la légalité et la constitutionnalité des ordonnances du Conseil fédéral.
S'agissant d'une ordonnance dépendante prise en vertu d'une réglementation législative, le Tribunal fédéral examine si le Conseil fédéral est resté dans les limites des pouvoirs qui lui ont été conférés par la loi. Dans la mesure où la délégation législative n'autorise pas le Conseil fédéral à déroger à la Constitution, le Tribunal fédéral est également habilité à revoir la constitutionnalité des règles contenues dans l'ordonnance. Lorsque la délégation législative accorde au Conseil fédéral un très large pouvoir d'appréciation pour fixer les dispositions d'exécution, cette clause lie le Tribunal fédéral. Dans un tel cas, le Tribunal fédéral ne saurait substituer sa propre appréciation à celle du Conseil fédéral et doit se limiter à examiner si l'ordonnance sort manifestement du cadre de la délégation législative octroyée au Conseil fédéral ou si, pour d'autres raisons, elle apparaît contraire à la loi ou à la Constitution (ATF 122 II 193 consid. 2c/bb p. 197; 120 Ib 97 consid. 3a p. 102; 118 Ib 81 consid. 3b p. 87, 367 consid. 4 p. 372).

La loi sur la radio et la télévision ne contient aucune disposition traitant de l'exonération de la redevance de réception. L'art. 55 LRTV prévoit uniquement, à son alinéa 3, que le Conseil fédéral règle les modalités d'application de la fixation du montant de la redevance. Le Conseil fédéral dispose dès lors d'un large pouvoir d'appréciation pour édicter une réglementation qui reste dans les limites des garanties constitutionnelles. A cet égard, l'art. 12 Cst. , qui garantit le droit à des conditions d'existence minimales, ne paraît pas applicable en l'espèce. Au vu de l'issue du recours, la question n'a toutefois pas à être examinée plus avant.

b) Selon l'art. 45 al. 2 lettre a ORTV, à teneur du 23 juin 1999, en vigueur depuis le 1er août 1999, les personnes invalides à 50 % au moins, dont le revenu est modeste, peuvent, sur demande écrite, être exonérées de la redevance de réception radio et télévision; il en va de même pour les rentiers AVS dont le revenu est modeste (lettre b). L'art. 46 al. 1 ORTV définit comme modeste un revenu inférieur aux cinq tiers du montant minimum annuel de la rente AVS simple.
L'alinéa 2 de l'art. 46 ORTV précise que sont considérés comme revenus tous les revenus au sens de l'art. 3c

de la loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité (LPC; RS 831. 30).

L'autorité intimée interprète cette disposition en ce sens qu'il y a lieu de s'en tenir strictement au renvoi à l'art. 3c LPC qui fixe de manière exhaustive les éléments à prendre en considération pour le calcul des revenus déterminants, en excluant certaines prestations mentionnées à l'alinéa 2. Ainsi, elle ne tient compte des prestations complémentaires de l'AVS/AI et des prestations d'aide sociale ou à caractère d'assistance exclues des revenus déterminants par l'art. 3c al. 2 LPC (sur cette notion, voir la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances: ATF 123 V 184 consid. 3 p. 186, 116 V 328 consid. 1a p. 330 et 1c p. 331 et arrêt non publié du 27 janvier 2000 (P 10/99) en la cause S.
consid. 3) ni pour la définition du revenu modeste, ni pour celle du revenu déterminant de l'intéressé. Dès lors, le fait que le recourant n'a pas été exonéré de la taxe litigieuse est dû uniquement au montant de sa rente d'invalidité, qui dépasse le montant du revenu modeste de l'art. 46 al. 1 ORTV.

c) L'autorité intimée fait valoir que la référence à un multiple du montant minimum annuel de la rente AVS simple permet de tenir compte de l'évolution des prix et des salaires, puisque le montant de la rente est périodiquement adapté à cette évolution, conformément à l'art. 33ter de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831. 10). Cette référence n'est pas critiquable en soi. Elle ne doit cependant pas avoir pour résultat indirect de traiter différemment les personnes âgées ou invalides de condition modeste pour l'exonération de la taxe, selon qu'elles bénéficient ou non d'un revenu équivalent grâce aux prestations complémentaires. Or, tous les rentiers qui touchent de telles prestations parce que leur rente AVS/AI est insuffisante pour couvrir leurs besoins élémentaires entrent en principe dans la catégorie des personnes ayant un revenu modeste. Dans son message du 21 septembre 1964 relatif à un projet de loi sur les prestations complémentaires de l'AVS/AI, le Conseil fédéral relevait d'ailleurs qu'il était indispensable de créer un système de prestations sociales complémentaires, destiné à pourvoir les personnes les plus mal loties socialement d'un revenu minimum (FF 1964 II p. 706). Le système de
calcul de l'art. 46 ORTV s'écarte toutefois de ces considérations: se fondant sur la rente AVS simple, il ne tient pas compte du fait que cette rente varie selon la durée et le montant des cotisations et qu'elle peut être complétée ou non par les prestation complémentaires. Il ne correspond ainsi pas au but de l'art. 45 ORTV qui est précisément d'exonérer les personnes âgées ou invalides dont les conditions financières sont difficiles.

En l'état, le recourant soutient donc à juste titre que le système précité engendre une inégalité de traitement entre deux rentiers aux ressources identiques, dont l'un est exonéré de la redevance en raison de la modicité de sa rente, alors que l'autre ne l'est pas, parce que sa rente dépasse le seuil des cinq tiers de la rente AVS simple. Aucun critère objectif ne justifie en effet que le rentier qui a cotisé davantage à l'AVS soit défavorisé. En définissant de manière trop restrictive les notions de revenu modeste et déterminant, l'art. 46 ORTV a pour résultat que de nombreux rentiers AVS/AI dont les ressources, à l'instar de celles du recourant, ne permettent pas la couverture des besoins personnels minimums, ne peuvent pas bénéficier de l'exonération de la redevance de réception.

Il s'ensuit que l'art. 46 ORTV est contraire au principe de l'égalité de traitement contenu à l'art. 8 Cst.
Au demeurant, l'Office fédéral de la communication a admis que le régime de l'art. 46 ORTV comportait certaines injustices et qu'il s'efforcerait d'y remédier à l'occasion de la prochaine révision de l'ordonnance.

4.- Au vu de ce qui précède, le recours doit être admis et la décision attaquée annulée, le recourant étant exonéré de la redevance de réception radio et télévision.

Compte tenu de l'issue du recours, le présent arrêt doit être rendu sans frais (art. 156 al. 2 OJ). La requête d'assistance judiciaire présentée par le recourant devient ainsi sans objet, tant en ce qui concerne les frais que pour la nomination d'un avocat d'office.

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral :

1. Admet le recours et annule la décision du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication du 19 mai 2000, en ce sens que le recourant est exonéré de la redevance de réception radio et télévision.

2. Dit qu'il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.

3. Constate que la demande d'assistance judiciaire est devenue sans objet.

4. Communique le présent arrêt en copie au recourant, au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communications et à l'Office fédéral de la communication.

_____

Lausanne, le 5 janvier 2001 ROC/elo

Au nom de la IIe Cour de droit public
du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE:
Le Président,

La Greffière,