Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
9C 100/2009, 9C 101/2009, 9C 102/2009,
9C 266/2009

Arrêt du 28 août 2009
IIe Cour de droit social

Composition
MM. et Mme les Juges U. Meyer, Président,
Borella, Kernen, Seiler et Pfiffner Rauber.
Greffière: Mme Fretz.

Parties
9C 100/2009
Résidence X._____,
agissant par R._____ et F._____,
eux-mêmes représentés par Me Nicolas Pointet, avocat,
recourante,
contre
Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel, 2001 Neuchâtel 1,
Rue de la Collégiale 12, 2000 Neuchâtel,
intimé.

9C 101/2009
Résidence Y._____,
agissant par M._____,
lui-même représenté par Me Nicolas Pointet, avocat,
recourante,
contre
Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel, 2001 Neuchâtel 1,
Rue de la Collégiale 12, 2000 Neuchâtel,
intimé.

9C 102/2009
Z._____,
agissant par B._____,
lui-même représenté par Me Nicolas Pointet, avocat,
recourante,
contre
Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel, 2001 Neuchâtel 1,
Rue de la Collégiale 12, 2000 Neuchâtel,
intimé.

9C 266/2009
Résidence V._____,
agissant par T._____,
lui-même représenté par Me Nicolas Pointet, avocat,
recourante,

contre
Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel, 2001 Neuchâtel 1,
Rue de la Collégiale 12, 2000 Neuchâtel,
intimé.

Objet
Prestation complémentaire à l'AVS/AI,

recours contre les arrêtés du Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel du 22 décembre 2008 et du 16 février 2009.

Faits:

A.
Par trois arrêtés du 22 décembre 2008 et un arrêté du 16 février 2009, le Conseil d'Etat de la République et canton de Neuchâtel a fixé les taxes journalières maximales de la Résidence X._____, de la Résidence Y._____, et du home W._____, respectivement de la Résidence V._____, applicables aux pensionnaires bénéficiant de prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (PC). Aux termes de ces quatre arrêtés, le Conseil d'Etat a pris les dispositions suivantes:
« Reconnaissance
Article premier. - En application de l'article 4, alinéa 4 LCPC, la Résidence (concernée) est reconnue pour l'année 2009 comme home au sens de la législation en matière de prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (PC).
Taxes journalières
Art. 2. - en application de l'article premier, alinéa 1 RLCPC et de l'article premier de l'arrêté relatif aux taxes journalières maximales applicables aux pensionnaires bénéficiant de prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (PC) et séjournant en établissement spécialisé pour personnes âgées autorisé au sens de la loi de santé, du 26 mai 2008, le Conseil d'Etat fixe les taxes journalières maximales de la Résidence (concernée) pour ses pensionnaires au bénéfice de PC, valables dès le 1er janvier 2009, de la façon suivante:
Chambres à 1 lit Fr...
Chambres à 2 lits Fr...
Entrée en vigueur et publication
Art. 3. - Le présent arrêté qui entre en vigueur au 1er janvier 2009, est valable jusqu'au 31 décembre 2009.
Il sera publié dans la feuille officielle. »
Les montants ainsi fixés s'élèvent, pour une chambre à 1 lit / 2 lits, respectivement à 182 fr. / 172 fr. (pour la Résidence X._____; 9C 100/2009 ), 200 fr. (avec lavabo) et 210 fr. (avec salle de bains) / 195 fr. (pour la Résidence Y._____; 9C 101/2009), 191 fr. comme "prix unique" (pour le Home W._____; 9C 102/2009 ) et 195 fr. / 165 fr. (pour la Résidence V._____; 9C 266/2009).

B.
Chacun des quatre homes, tous représentés par Maître Nicolas Pointet, à Neuchâtel, interjette un recours en matière de droit public contre ces arrêtés publiés dans la Feuille officielle du canton de Neuchâtel le 31 décembre 2008, respectivement le 20 février 2009 (dans le cas 9C 266/2009), en prenant les conclusions suivantes:
«
1. Déclarer recevable et bien fondé le présent recours;
2. Annuler l'article 2 de l'arrêté du Conseil d'Etat de la République et canton de Neuchâtel du 22 décembre 2008 (respectivement 16 février 2009) fixant les taxes journalières maximales du home (concerné) applicables aux pensionnaires bénéficiant de prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (PC).
3. Sous suite de frais et dépens. »
Le Conseil d'Etat conclut au rejet des recours.

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) se détermine sous l'angle de la base légale de droit fédéral, sans prendre des conclusions.

C.
Par actes du 30 janvier 2009, la Résidence X._____ (9C 100/2009), la Résidence Y._____ (9C 101/2009) et le Home W._____ (9C 102/2009) ont demandé que leur recours soit doté de l'effet suspensif. Ces requêtes ont été rejetées par ordonnances présidentielles du 23 février 2005.

Considérant en droit:

1.
Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF). Il contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 134 III 379 consid. 1 p. 381 et la jurisprudence citée).

1.1 D'après l'art. 82 LTF, le Tribunal fédéral connaît des recours contre les décisions rendues dans des causes de droit public (let. a) et contre les actes normatifs cantonaux (let. b). La qualification des arrêtés attaqués comme décisions ou comme actes normatifs est d'importance pour l'ordre de juridiction car dans le premier cas, le recours n'est recevable devant le Tribunal fédéral que s'il existe une voie de droit cantonal devant une autorité judiciaire précédente (art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF) alors que dans le deuxième cas, le recours est directement recevable contre les actes normatifs cantonaux qui ne peuvent faire l'objet d'un recours cantonal (art. 87 al. 1 LTF).

1.2 Les arrêtés litigieux pourraient être considérés comme des décisions générales; toutefois leur qualification comme actes généraux et abstraits doit l'emporter. En effet, les arrêtés imposent aux quatre recourants, en tant que homes reconnus selon la législation sur les prestations complémentaires, une taxe journalière maximale pouvant être facturée à leurs pensionnaires bénéficiant de prestations complémentaires (PC). Bien que cette injonction soit limitée dans le temps (à savoir pour l'année 2009) et n'oblige qu'un nombre restreint de destinataires (chaque arrêté concerne un home, voir un nombre restreint de pensionnaires bénéficiant de PC), sa portée dépasse celle d'une décision. Si l'on considère les trois arrêtés du 22 décembre 2008 et celui du 16 février 2009 dans leur ensemble, et que l'on tienne compte du fait que le Conseil d'Etat a adopté « 63 arrêtés fixant de manière individuelle pour chaque home les taxes journalières maximales applicables aux pensionnaires bénéficiant de PC à l'AVS et à l'AI » (cf. prise de position de l'OFAS), il y a lieu d'admettre que les arrêtés litigieux constituent des composants d'une réglementation sur les taxes applicables aux pensionnaires d'un home bénéficiant de PC et valable pour
l'ensemble du canton, laquelle doit être assimilée à un acte normatif de droit cantonal au sens de l'art. 82 let. b LTF.

1.3 Il est constant que les actes attaqués ne peuvent faire l'objet, au plan cantonal, d'un moyen de droit, de sorte que le recours en matière de droit public est directement ouvert (art. 87 al. 1 LTF).

1.4 Dans la mesure où les autres conditions de recevabilité des présents recours sont également données en l'espèce, en particulier celle de la qualité pour recourir (art. 89 al. 1 let. b et c LTF), il y a lieu d'entrer en matière sur le recours. Les présentes causes, étroitement liées à la législation fédérale sur les prestations complémentaires, relèvent de la compétence de la deuxième Cour de droit social du Tribunal fédéral (art. 35 let. f RTF, dans sa version en vigueur depuis le 1er janvier 2009).

2.
Dirigés contre des arrêtés cantonaux dont le contenu est identique, les recours en matière de droit public se fondent sur la même argumentation et portent sur des questions juridiques communes. Il se justifie donc de joindre les quatre causes et de les liquider dans un seul arrêt (cf. ATF 131 V 59 consid. 1 p. 60, 128 V 124 consid. 1 p. 126, 123 V 214 consid. 1 p. 215 et les références).

3.
Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral contrôle librement le respect du droit fédéral, qui comprend les droits de nature constitutionnelle (cf. art. 95 let. a et 106 al. 1 LTF), sous réserve des exigences

de motivation figurant à l'art. 106 al. 2 LTF. Aux termes de cet alinéa, le Tribunal fédéral n'examine la violation de droits fondamentaux ainsi que celle de dispositions de droit cantonal et intercantonal que si ce grief a été invoqué et motivé par le recourant. En ces matières, l'acte de recours doit, sous peine d'irrecevabilité, contenir un exposé succinct des droits ou principes constitutionnels violés et préciser en quoi consiste la violation (ATF 133 II 249 consid. 1.4.2 p. 254; 133 III 393 consid. 6 p. 397). En particulier, dans un recours pour arbitraire fondé sur l'art. 9 Cst., le recourant doit démontrer que l'acte entrepris ne repose sur aucun motif sérieux et objectif, apparaît insoutenable ou heurte gravement le sens de la justice (cf. ATF 128 I 295 consid. 7a p. 312). Lorsqu'il doit se prononcer dans le cadre d'un contrôle abstrait de normes, ce qui est le cas en l'espèce, le Tribunal fédéral n'annule les dispositions attaquées que si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit constitutionnel ou si, en raison des circonstances, leur teneur fait craindre avec une certaine vraisemblance qu'elles soient interprétées de façon contraire à la Constitution (ATF 134 I 293 consid. 2 p. 295; 130 I 82 consid. 2.1 p. 86; 119 Ia 321 consid. 4 p. 325 s.).

4.
Les recourants ne remettent pas en cause leur reconnaissance en tant que homes au sens de la législation en matière de prestations complémentaires (selon l'art. 1 des arrêtés attaqués), mais contestent uniquement l'art. 2, dont ils demandent la suppression pure et simple, soutenant, pour l'essentiel, que celui-ci viole la loi fédérale sur les prestations complémentaires (LPC), en particulier l'art. 10 al. 2 let. a LPC.

4.1 En tant que l'article 2 des arrêtés du Conseil d'Etat fixe, pour l'année 2009, la taxe journalière maximale que les recourants sont en droit de facturer à leurs pensionnaires au bénéfice de PC de droit fédéral, il s'agit d'une entrave étatique dans le contrat d'hébergement existant entre un home (de droit privé) et un pensionnaire (au bénéfice de PC) en qualité de personne privée, laquelle viole aussi bien le principe de l'autonomie privée des parties au contrat d'hébergement que la liberté économique des recourants. A cet égard, le fait que les recourants poursuivent un but lucratif ou que leur activité ne permette que la couverture des coûts ne change rien au caractère privé de l'exploitation d'un home, pas plus que le fait d'héberger des pensionnaires au bénéfice de PC selon le droit fédéral.

4.2 La question de droit qui se pose en l'espèce est dès lors celle de savoir si la limitation tarifaire que l'art. 2 des arrêtés litigieux impose aux recourants est conforme au droit. L'examen de droit matériel qui suit montrera si, et dans quelle mesure, il s'agit d'une question de droit fédéral, et non pas d'une question de droit cantonal. Dans le premier cas, celle-ci pourra être examinée librement sous l'angle du droit fédéral (art. 95 let. a LTF) alors que la violation de droits constitutionnels (art. 106 al. 1 LTF), en particulier l'application arbitraire du droit cantonal, est soumise au principe du grief (Rügeprinzip) au sens de l'art. 106 al. 2 LTF.

5.
Les arrêtés attaqués se fondent, selon leur préambule, sur la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC; RS 831.30) et son ordonnance (OPC-AVS/AI; RS 831.301), sur la loi d'introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LCPC; RSN 820.30), du 6 novembre 2007, le règlement d'exécution de la LCPC (RLCPC; RSN 820.301), du 10 décembre 2007, la loi sur la santé (LS; RSN 800.1), du 6 février 1995, la loi sur les établissements spécialisés pour personnes âgées (LESPA; RSN 832.30), du 21 mars 1972, du règlement d'exécution de la LESPA (RELESPA; RSN 832.301), du 21 août 2002, de l'arrêté relatif aux taxes journalières maximales applicables aux pensionnaires bénéficiant de prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (PC) et séjournant en établissement spécialisé pour personnes âgées autorisé au sens de la loi de santé (RSN 820.301.03), du 26 mai 2008.

6.
6.1 La nouvelle loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (Loi sur les prestations complémentaires; LPC) du 6 octobre 2006, faisant partie de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) selon l'arrêté fédéral du 3 octobre 2003, est entrée en vigueur le 1er janvier 2008 (RO 2007 5817 ch. IV). Selon son art. 2, la Confédération et les cantons accordent aux personnes qui remplissent les conditions fixées aux art. 4 à 6 des prestations complémentaires destinées à la couverture des besoins vitaux (al. 1); les cantons peuvent allouer des prestations allant au-delà

de celles qui sont prévues par la présente loi et fixer les conditions d'octroi de ces prestations; le prélèvement de cotisations patronales est exclu (al. 2). Les prestations complémentaires se composent en premier lieu de la prestation complémentaire annuelle (art. 3 al. 1 let. a LPC). Son montant correspond à la part des dépenses reconnues qui excède les revenus déterminants (art. 9 al. 1 LPC). Pour les personnes qui vivent en permanence ou pour une longue période dans un home ou dans un hôpital (personnes vivant dans un home ou un hôpital), les dépenses reconnues comprennent
(art. 10 al. 2 LPC):
a. la taxe journalière; les cantons peuvent fixer la limite maximale des frais à prendre en considération en raison du séjour dans un home ou dans un hôpital;
b. un montant, arrêté par les cantons, pour les dépenses personnelles.
Une telle réglementation était déjà prévue à l'art. 5 al. 3 let. a de la loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (dans sa teneur en vigueur au 1er janvier 1998; RO 1997 2957 2960) qui autorisait les cantons à limiter les frais à prendre en considération en raison du séjour dans un home ou dans un hôpital. L'art. 2 al. 1bis aLPC, dans sa version après la deuxième révision de la LPC introduite par la loi fédérale du 4 octobre 1985, en vigueur depuis le 1er janvier 1987 (RO 1986 699 702; voir à ce sujet SVR 1995 PC no 18 p. 49) connaissait une réglementation analogue. Est considéré comme home toute institution qui est reconnue comme telle par un canton ou qui dispose d'une autorisation cantonale d'exploiter (art. 25a de l'ordonnance sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI, introduit par ordonnance du 7 novembre 2007, entré en vigueur le 1er janvier 2008; RO 2007 5852).

6.2 Dans le cadre de l'introduction et de l'entrée en vigueur, au 1er janvier 2008, de la nouvelle loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, le canton de Neuchâtel a également modifié sa loi d'application. Se fondant sur la LPC et l'OPC-AVS/AI, le Grand Conseil de la République et canton de Neuchâtel a adopté, le 6 novembre 2007, la loi d'introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LCPC). Cette loi a pour but d'assurer l'application dans le canton de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC), du 6 octobre 2006, et de ses dispositions d'exécution (article premier al. 1 LCPC); le but des prestations complémentaires est d'assurer aux personnes âgées, aux survivants et aux invalides la couverture des besoins vitaux (article premier al. 2 LCPC). Sous le titre marginal « réglementation complémentaire », la loi prévoit ceci:
a) En général (art. 3)
Le Conseil d'Etat est compétent pour édicter les dispositions d'exécution.
b) En particulier (art. 4)
1. Le Conseil d'Etat fixe pour les personnes qui vivent en permanence ou pour une longue période dans un home ou dans un hôpital (art. 10, al. 2, LPC):
a) les taxes journalières, soit les limites maximales des frais à prendre en considération en raison du séjour dans un home ou dans un hôpital;
b) le montant qui est laissé à la disposition des pensionnaires pour leurs dépenses personnelles.
2. Afin de déterminer les taxes journalières applicables aux homes privés autorisés à exploiter selon la loi de santé (LS), du 6 février 1995, le Conseil d'Etat applique par analogie les dispositions de la loi sur les établissements spécialisés pour personnes âgées (LESPA), du 21 mars 1972, ainsi que celles de son règlement d'exécution.
3. (Montant de la fortune à prendre en considération)
4. Il reconnaît les institutions qui seront considérées comme homes au sens de la LPC.
5. Il fixe les conditions dans lesquelles une prestation allant au-delà de celles de la loi fédérale peut être accordée à la charge du canton et arrête pour le surplus les dispositions d'exécution nécessaires (art. 2, al. 2, LPC).
6. (Frais de maladie et d'invalidité, fixation des montants maximaux de remboursement).
Le Règlement d'exécution de la loi d'introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (RLCPC), du 10 décembre 2007, prévoit dans son article premier ceci:

Montants reconnus
a) établissements pour personnes âgées
Article premier
al. 1. En application de l'article 4, alinéa 1, lettres a et b, LCPC, le Conseil d'Etat fixe, par arrêtés séparés, les

taxes journalières et le montant des dépenses personnelles applicables aux personnes vivant en permanence ou pour une longue période dans les établissements spécialisés pour personnes âgées, autorisés au sens de la loi de santé (LS), du 6 février 1995.
al. 2. (Personnes séjournant hors canton).
La troisième base juridique topique est l'arrêté du 26 mai 2008 relatif aux taxes journalières maximales applicables aux pensionnaires bénéficiant de prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (PC) et séjournant en établissement spécialisé pour personnes âgées autorisé au sens de la loi de santé. Son article premier, concernant les taxes journalières, est ainsi libellé:
Article premier
Conformément à l'article premier, alinéa 1 RLCPC, le Conseil d'Etat fixe, par arrêtés séparés, les taxes journalières maximales des établissements spécialisés pour personnes âgées (ci-après: les institutions) applicables à leurs pensionnaires au bénéfice de prestations complémentaires (PC) et qui sont déterminantes pour le calcul de ces dernières.
Les art. 2 et 3 règlent l'obligation d'annonce réciproque de la caisse cantonale neuchâteloise de compensation (CCNC) et des institutions (homes), l'art. 4 prévoit l'obligation des institutions de remettre leurs comptes au service cantonal de la santé publique, l'art. 5 dit que les dispositions de la LESPA et du RELESPA sont applicables aux institutions; enfin, l'art. 6 prévoit l'entrée en vigueur de l'arrêté du 26 mai 2008 avec effet rétroactif au 1er janvier 2008.

Toutes ces dispositions de droit cantonal ont été approuvées au sens de l'art. 29 al. 1 LPC par le Département fédéral de l'Intérieur. L'approbation de ces lois d'application dans leur intégralité et apparemment sans réserves ne lie pourtant pas le Tribunal fédéral. L'approbation accordée par le Conseil fédéral n'exclut donc pas un nouvel examen de ces actes législatifs dans une procédure de contrôle abstrait des normes, pour autant que ceux-ci ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit fédéral (ATF 128 II 13 consid. 2a p. 19; 109 Ia 116 consid. 6a p. 127).
D'un point du vue du droit de procédure, il y a lieu de noter qu'en l'espèce, les recourants ne remettent pas en cause les normes cantonales précitées. L'objet du litige ne porte par conséquent que sur les « arrêtés séparés » au sens de l'article premier de l'arrêté du 26 mai 2008 adoptés par le Conseil d'Etat les 22 décembre 2008 et 16 février 2009.

7.
7.1 Les recourants invoquent une violation du droit public fédéral, en particulier de l'art. 10 al. 2 let. a LPC. Selon eux, le texte de cette disposition légale est clair: l'expression "(...) à prendre en considération (...)" autorise seulement les cantons à déterminer la mesure de la prise en considération du prix de pension dans le calcul des prestations complémentaires établi par la caisse. On ne saurait en revanche nullement inférer du texte légal que ledit montant oblige les homes, à savoir que ceux-ci n'auraient pas le droit de facturer le prix de pension contractuel aux pensionnaires ou à toute personne qui serait d'accord de payer le prix intégral (p. ex. la famille).

7.2 Se fondant sur certains passages du Message du Conseil fédéral sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), du 7 septembre 2005, le Conseil d'Etat estime que l'art. 10 al. 2 let. a LPC permet sans équivoque aux cantons de fixer les taxes journalières prélevées par les homes pour les personnes au bénéfice de PC et non seulement de fixer le montant des taxes déterminant pour le calcul des PC. Selon le Conseil d'Etat, cette interprétation a été confirmée par le Tribunal fédéral dans un arrêt du 19 décembre 2002 (2P.99/1999, 2P.162/1999 et 2P.315/1999), à propos de la législation vaudoise d'application des PC. Dans cette affaire, divers homes privés avaient recouru contre des arrêtés cantonaux fixant les tarifs socio-hôteliers applicables aux pensionnaires de homes et bénéficiant des régimes sociaux vaudois. Le Tribunal fédéral avait admis que non seulement la fixation de tels tarifs était admissible à l'égard des pensionnaires bénéficiant de l'aide de l'Etat, mais également, dans une certaine mesure, à l'égard des pensionnaires financièrement indépendants.

7.3 Pour sa part, l'OFAS s'est déterminé comme suit:
« Sur le fond, force est de mettre clairement en évidence le fait que l'approbation du règlement donnée par le DFI a trait exclusivement à une norme de calcul de la prestation complémentaire. Ainsi, il est absolument in-

déniable que l'art. 10, al. 2, let. a, LPC autorise les cantons à « fixer une limite maximale des frais à prendre en considération en raison du séjour dans un home ou dans un hôpital ». L'arrêté incriminé du 26 mai 2008, selon le texte clair de son libellé et de son article premier, ne fait rien d'autre que de donner au Conseil d'Etat le soin de fixer par arrêtés séparés, les taxes journalières maximales des institutions applicables à leurs pensionnaires au bénéfice de prestations complémentaires (PC) et qui sont « déterminantes pour le calcul de ces dernières ».

Pour sa part, la question du financement global des homes relève de compétences exclusivement cantonales. Le message concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) du 14 novembre 2001 soulignait ainsi notamment et en particulier le fait que « grâce au nouveau système, un canton peut choisir entre une aide en faveur des personnes (aide individuelle apportée aux personnes) ou en faveur des objets (subventions versées aux institutions). S'il subventionne un home en tant qu'objet, il peut fixer à un niveau inférieur la taxe du home prise en considération lors du calcul de la PC. S'il ne le fait pas, il doit verser des PC plus élevées aux bénéficiaires » (cf. FF 2002 p. 2299). C'est par conséquent bien en raison du fait que les cantons et les communes exercent une influence considérable sur les frais de séjour dans les homes puisqu'ils sont responsables de leur construction et de leur exploitation que l'on a estimé logique qu'ils prennent en charge les PC découlant d'un séjour dans un home, la Confédération se bornant à offrir une contribution financière (5/8) au montant destiné à la couverture des besoins vitaux (cf. message op. cit. p. 2298, et message du
7 septembre 2005 sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), FF 2005 p. 5831).

L'interprétation faite par le canton de Neuchâtel de l'article 10, al. 2, let. a, LPC (cf. act. 16, p. 5) ne correspond à notre sens pas à l'intention du législateur telle qu'elle ressort des extraits de messages cités.

Dans la mesure où la question soulevée par le recourant porte sur le financement des homes, elle relève d'une compétence purement cantonale. Par conséquent, nous nous abstenons de formuler une conclusion sur le recours interjeté ».
7.4
7.4.1 Ainsi que le relève l'OFAS, il ressort de l'interprétation littérale et systématique de l'art. 10 al. 2 let. a LPC que l'autorisation donnée aux cantons de fixer une limite maximale des frais à prendre en considération en raison du séjour dans un home ou dans un hôpital a trait exclusivement à une norme de calcul de la prestation complémentaire, mais non au financement des homes ou aux rapports de droit privé entre les homes et leurs pensionnaires. Cela ressort explicitement des Messages du Conseil fédéral concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Dans le premier message, du 14 novembre 2001, le Conseil fédéral explique que malgré le désenchevêtrement partiel, le caractère des PC ne change pas par rapport à la situation actuelle: «Concrètement, le changement signifie ce qui suit: tandis que les personnes qui demeurent chez elles touchent les mêmes PC que celles qui sont versées actuellement, les cantons pourront désormais fixer l'étendue et le montant des frais de maladie et d'infirmité qui sont pris en charge. Pour les personnes habitant dans un home, les cantons fixent, comme ils le font déjà, la taxe imputable pour le séjour et le
montant pour les dépenses personnelles.» (FF 2002 III § 6.1.5.3.3 p. 2297 in fine). Dans la version allemande du message, la phrase soulignée est traduite ainsi: «legen die Kantone (...) die berücksichtigbare Heimtaxe und den Betrag für persönliche Auslagen fest» (BBl 2002 III p. 2436). Plus loin, le Conseil fédéral poursuit ainsi: « Les cantons et les communes exercent une influence considérable sur les frais de séjour dans les homes puisqu'ils sont responsables de leur construction et de leur exploitation. Par conséquent, il est logique que les cantons prennent en charge les PC découlant d'un séjour dans un home. Ils ne doivent cependant fournir des prestations que si les frais de séjour dans un home dépassent le montant des besoins vitaux. Pour calculer ce montant, on ajoute le montant des besoins vitaux (16'880 fr.) au loyer maximal possible (13'200 fr.), par souci de simplification, ce qui donne une somme arrondie à 80 fr. par jour (cf. art. 3b et art. 5, al. 1, let. b LPC). Si le pensionnaire d'un home ne peut pas payer seul 80 fr. par jour, la Confédération (à raison de 5/8) et le canton (à raison de 3/8) versent la différence. On garantit ainsi que les personnes vivant à la maison et celles qui résident dans un home
bénéficient du même traitement quant à la couverture des besoins vitaux. Lorsque le montant de la couverture

des besoins vitaux et celui des frais du home dépassent ensemble 80 fr., le canton doit financer le surplus. Comme par le passé, ce sont les cantons qui fixent la taxe maximale des homes, si bien qu'ils définissent également la part des PC qu'ils supportent. Les taxes des homes sont définies en fonction des coûts de construction et d'exploitation. Pour calculer les PC des pensionnaires de homes, le revenu est déterminé de la même manière que pour les personnes vivant chez elles. Les cantons ne peuvent exercer une influence que sur la part prise sur la fortune, qui peut être plus ou moins importante. Grâce au nouveau système, un canton peut choisir entre une aide en faveur des personnes (aide individuelle apportée aux personnes) ou en faveur des objets (subvention versée aux institutions). S'il subventionne un home en tant qu'objet, il peut fixer à un niveau inférieur la taxe du home prise en considération lors du calcul de la PC. S'il ne le fait pas, il doit verser des PC plus élevées aux bénéficiaires.» (FF 2002 III § 6.1.5.3.3.2 p. 2298 s.). La phrase soulignée ci-dessus a la teneur suivante en allemand: «Subventioniert
er das Heim als Objekt, kann er die bei der EL-Berechnung berücksichtigbare Heimtaxe tiefer ansetzen.» (BBl 2002 III p. 2437)

Dans son Message sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) du 7 septembre 2005, le Conseil fédéral a précisé ce qui suit:
« Le désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons et la transformation de la loi sur les subventions en une loi sur les prestations requièrent une refonte complète de la loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC). Le projet accorde aux cantons une marge de manoeuvre minime concernant les tarifs relatifs à la prestation complémentaire annuelle (qui relève de la Confédération), du fait que le calcul des prestations complémentaires pour les pensionnaires de homes est basé sur le même principe que pour les personnes vivant à domicile - bien que le versement des PC reste l'affaire des cantons. Il convient de souligner que le nouveau modèle de PC annuelles ne fixe pas de plafond à ces prestations. Actuellement ce plafond n'a guère de sens pour les personnes qui ne vivent pas dans un home, du fait qu'il est très rarement atteint (cas d'invalidité dans des familles nombreuses). L'abandon du plafond évite par ailleurs tout mélange avec l'aide sociale.

Les choses se présentent un peu autrement pour les pensionnaires de homes. La contribution financière de la Confédération se limite au montant destiné à couvrir les besoins vitaux. Si ce montant est dépassé, les PC annuelles sont entièrement à la charge des cantons. Ceux-ci fixent eux-mêmes les taxes prélevées par les homes et exercent ainsi une influence sur la part des PC qu'ils assument. La LPC n'offre cependant de marge de manoeuvre que pour le montant des dépenses personnelles et la prise en compte de la fortune (imputation de la fortune) pour les pensionnaires de homes. D'autres dispositions ne sont admissibles dans le domaine des PC annuelles que dans la mesure où elles sont nécessaires à l'application de la loi. Même pour les pensionnaires, il n'est donc pas utile de fixer un plafond pour les PC annuelles. Il en va autrement pour les frais de maladie et d'invalidité, lesquels sont entièrement pris en charge par les cantons. Il appartient donc aux cantons de déterminer les frais à rembourser aux bénéficiaires de PC.» (FF 2005 VI § 2.9.8.2.2 p. 5831)
Dans sa réponse aux recours, le Conseil d'Etat se fonde essentiellement sur la phrase soulignée ci-dessus pour défendre son point de vue. Or, la version allemande du passage en question est la suivante: «Die Kantone bestimmen selbständig die Höhe der anrechenbaren Heimtaxen und beeinflussen damit auch den von ihnen zu tragenden EL-Teil.» (BBl 2005 VI p. 6224)
7.4.2 Le texte de l'art. 10 al. 2 let. a, deuxième phrase LPC est libellé ainsi en allemand: «die Kantone können die Kosten begrenzen, die wegen des Aufenthaltes in einem Heim oder Spital berücksichtigt werden». En italien, il a la teneur suivante: «i Cantoni possono limitare le spese prese in considerazione a causa del soggiorno in un istituto o in un ospedale». Dans les messages précités, le verbe «berücksichtigen» est traduit en français une fois par le verbe «imputer» et une fois par l'expression «prendre en considération» (expression retenue pour l'art. 10 al. 2 let. a LPC). Quant à l'expression «taxes prélevées par les homes» (cf. FF 2005 VI p. 5831), elle est traduite par «anrechenbaren Heimtaxen», à savoir «taxes imputées». La sémantique choisie par le Conseil fédéral implique que l'art. 10 al. 2 let. a LPC autorise seulement les cantons à déterminer le montant de la taxe devant être imputée dans le calcul des prestations complémentaires. S'il entendait autoriser les cantons à fixer les taxes que les homes sont en droit de facturer directement à leurs pensionnaires et intervenir ainsi dans les rapports contractuels de droit privé entre les homes non subventionnés et leurs pensionnaires au bénéfice de

PC, le législateur
fédéral aurait dû être plus précis. En l'absence d'une volonté claire du législateur ressortant des travaux préparatoires, il n'y a pas lieu de suivre l'interprétation de l'art. 10 al. 2 let. a LPC donnée par le Conseil d'Etat.
Le canton de Neuchâtel a décidé de ne pas reconnaître la qualité d'«établissements (...) d'utilité publique» aux homes recourant notamment, et de ne plus leur accorder désormais les subsides spéciaux selon l'art. 19a LESPA. La différence essentielle du présent cas avec les cas 2P.99/1999, 2P.162/1999 et 2P.315/1999, sur lequel se fonde le Conseil d'Etat, réside dans l'absence d'autorisation des homes recourants à obtenir des subventions. Dans les cas précités, il s'agissait de homes ayant reçu un mandat de prestations dans le cadre de la planification des homes du canton de Vaud, lequel leur ouvrait droit à des subventions, pour autant que l'institution en question respectât les tarifs fixés par l'Etat à l'égard des pensionnaires au bénéfice de PC ou de l'aide sociale ainsi qu'à l'égard de ceux ne bénéficiant d'aucune aide publique.

7.5 Le fait que l'art. 10 al. 2 let. a LPC n'autorise pas les cantons à limiter les taxes journalières facturées par des homes privés sans mandat de prestations ni subventions étatiques, est confirmé par l'aspect suivant: selon la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins du 13 juin 2008, laquelle n'est pas encore entrée en vigueur (FF 2008 5247), il est prévu de compléter la teneur actuelle de l'art. 10 al. 2 let. a LPC par l'ajout de la phrase suivante: «(...); les cantons veillent à ce que le séjour dans un établissement médico-social reconnu ne mène pas, en règle générale, à une dépendance de l'aide sociale;». On doit en déduire que si les cantons étaient autorisés en vertu du seul droit fédéral à limiter le montant des taxes journalières facturées par les homes, cet ajout eût été superflu.

8.
Il résulte de ce qui précède que l'art. 10 al. 2 let. a LPC n'est pas, contrairement à l'avis erroné du Conseil d'Etat, une base légale suffisante pour imposer une limite aux tarifs pratiqués par des homes privés à l'égard de leurs pensionnaires au bénéfice de PC.

9.
9.1 Les recourants se plaignent d'une violation du principe de l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst.). Ils font valoir que les tarifs fixés par le Conseil d'Etat dans les arrêtés litigieux violent l'art. 4 al. 2 LCPC ainsi que les art. 18 à 27 et 36 à 39 RELESPA car ils ont été fixés d'une manière définitive et sans aucune analyse des comptes.

9.2 Contrairement à ce que pourrait suggérer la formulation de l'art. 106 al. 2 LTF, les dispositions cantonales ne peuvent pas être attaquées directement comme telles devant le Tribunal fédéral (art. 95 LTF a contrario), sauf exceptions non pertinentes en l'espèce (cf. art. 95 let. c et d LTF). Il est néanmoins possible de faire valoir que leur application consacre une violation du droit fédéral, comme la protection contre l'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. ou la garantie d'autres droits constitutionnels (cf. ATF 133 III 462 consid. 2.3 p. 466). Le Tribunal fédéral n'examine cependant de tels moyens que s'ils sont formulés conformément aux exigences de motivation qualifiées prévues à l'art. 106 al. 2 LTF, qui valent en particulier pour le grief d'arbitraire (cf. ATF 133 III 639 consid. 2 p. 639 s.; 133 II 249 consid. 1.4.2 p. 254).

Dans la mesure où, en l'espèce, les recourants se contentent d'affirmer que les taxes journalières ont été fixées de manière définitive et sans analyse des comptes, sans démontrer en quoi cette manière de faire méconnaît gravement le droit cantonal invoqué, leur grief est purement appellatoire et doit être déclaré irrecevable.

9.3 Quant aux autres griefs invoqués par les recourants, à savoir la violation du principe de la liberté économique (art. 27 Cst.) ainsi que du principe constitutionnel de l'égalité de traitement, notamment entre concurrents directs (art. 8 et 27 Cst.), ils ne sont pas non plus recevables.

10.
Le fait que l'art. 10 al. 2 let. a LPC ne constitue pas une base légale suffisante pour limiter les frais facturés par les homes à leurs pensionnaires ne saurait toutefois conduire à l'admission des recours. En l'espèce, les arrêtés reposent non seulement sur la LPC, mais également, selon leurs préambules, sur diverses autres lois cantonales.

La question de savoir s'il existe, parmi celles-ci, une disposition suffisante sous l'angle de l'art. 36 al. 1 Cst. ne doit pas être examinée par le Tribunal fédéral dès lors que les recourants ne discutent pas l'éventualité d'une base juridique indépendante, ancrée dans le droit cantonal. Les recourants ne se plaignent que du fait que la LPC ne constitue pas une base légale suffisante pour restreindre leur liberté économique mais ne font pas valoir que les dispositions de droit cantonal sur lesquelles se fondent également les arrêtés du Conseil d'Etat seraient contraires à la Constitution. Ils ne prétendent pas non plus qu'en adoptant les arrêtés litigieux, le Conseil d'Etat aurait violé le droit cantonal supérieur ou le principe de la séparation des pouvoirs en outrepassant ses compétences (cf. ATF 134 I 322 consid. 2.2 p. 326). Il n'appartient pas au Tribunal fédéral d'examiner d'office une éventuelle violation du droit cantonal si celle-ci n'a pas été alléguée et motivée par les recourants (art. 106 al. 2 LTF), de sorte que tous les autres griefs d'ordre constitutionnel sont irrecevables. Dans la mesure où le Tribunal fédéral n'annule les dispositions attaquées que si elles ne se prêtent à aucune interprétation conforme au droit supérieur et qu'il n'est pas exclu, en l'espèce, que la réglementation contestée se fonde sur une base légale suffisante en droit cantonal ou qu'elle puisse être interprétée conformément au droit constitutionnel cantonal, il n'y a pas lieu d'annuler les arrêtés litigieux, dont la portée est limitée jusqu'à la fin de l'année 2009.

Succombant, les recourants doivent supporter les frais judiciaires, solidairement entre eux (cf. art. 65 al. 1 à 3 et 66 al. 1 et 5 LTF), et n'ont pas droit à des dépens (cf. art. 68 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Dans la mesure où ils sont recevables, les recours sont rejetés.

2.
Les frais judiciaires, arrêtés à 6000 fr., sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux.

3.
Le présent arrêt est communiqué aux parties, au Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel et à l'Office fédéral des assurances sociales.

Lucerne, le 28 août 2009

Au nom de la IIe Cour de droit social
du Tribunal fédéral suisse
Le Président: La Greffière:

Meyer Fretz