

NE_GERICHTE CDP.2020.80 vom 10. Juli 2020

NE Tribunal cantonal, 2020-07-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2020.80

FR: NE_GERICHTE CDP.2020.80 du 10 juillet 2020

IT: NE_GERICHTE CDP.2020.80 del 10 luglio 2020

Erwägungen

E. 1

Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable.

E. 2

a) Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de nature formelle. Sa violation conduit à l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 137 I 195 cons. 2.2, 135 I 279 cons. 2.6.1). D'ailleurs, la Cour de céans se détermine en particulier sur le respect du droit d'être entendu dans le cadre de son examen d'office des conditions formelles de validité, ainsi que de la régularité de la procédure administrative suivie devant les autorités précédentes (arrêts de la Cour de droit public des 16.11.2018 [CDP.2018.226] cons. 2a et 20.02.2015 [CDP.2013.361] cons. 1 et les références citées; RJN 2011, p. 457, 2009, p. 395). Relevons toutefois qu'ici, la recourante fait expressément valoir que la décision du 24 janvier 2020 serait insuffisamment motivée. La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu garanti par l'article 29 al. 2 Cst. féd., le devoir pour l'autorité de motiver sa décision afin que ses destinataires et toutes les personnes intéressées puissent en saisir la portée, le cas échéant, l'attaquer en connaissance de cause et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle (ATF 133 III 439 cons. 3.3 et les références citées). Pour répondre à ces exigences, l'autorité doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière notamment à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et exercer son droit de recours à bon escient. Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 142 II 154 cons. 4.2, 141 V 557 cons. 3.2.1, 138 IV 81 cons. 2.2, 136 I 229 cons. 5.2, 136 V 351 cons. 4.2 et les références citées). Une motivation implicite, résultant des différents considérants de la décision, suffit à respecter le droit d'être entendu (arrêt du TF du 14.06.2012 [5A_278/2012] cons. 4.1 et les références citées). Autrement dit, il n'y a violation du droit d'être entendu que si l'autorité ne satisfait pas à son devoir minimum d'examiner les problèmes pertinents (ATF 137 II 266 cons. 3.2, 134 I 83 cons. 4.1 et les références citées). En droit cantonal, le devoir de l'administration de motiver ses décisions découle aussi des articles 4 al. 1 let. d et 21 LPJA . Une violation du droit d'être entendu peut être réparée devant une instance ultérieure si l'autorité exerce un pouvoir d'examen complet et qu'il n'en résulte aucun préjudice pour le justiciable (ATF 136 III 174 cons. 5.1.2, 135 I 279 cons. 2.6.1). La violation du droit d'être entendu peut être exceptionnellement guérie lorsque l'autorité qui a rendu la décision a pris position sur les arguments décisifs, dans le cadre de la procédure d'échange d'écritures et que l'administré a eu la possibilité de s'expliquer librement devant une autorité de recours, dont la cognition est aussi étendue que celle de l'autorité inférieure (ATF 133 I 201 cons. 2.2, 132 V 387

cons. 5.1, 130 II 530 cons. 7.3). b) En l'occurrence, la décision querellée expose le détail, d'une part, de la valeur intrinsèque au 19 juin 2018 des infrastructures immobilières, tel que ressortant du rapport d'évaluation concernant X. _____ SA, établi en juin 2018 et portant la signature tant de l'architecte-conseil que du directeur de cet EMS, et, d'autre part, du montant à déduire de cette valeur pour la remise en état des infrastructures immobilières. De même, elle fait état des dispositions légales qui ont conduit la commission partenariale à augmenter de 180'886 francs, soit à l'avantage de la recourante, la valeur de son bâtiment, compte tenu de la prise en considération des surfaces externalisées. Le prononcé du 24 janvier 2020 indique également les articles de la directive du 16 octobre 2017 du DFS, sur lesquels celui-ci s'est fondé pour apporter un correctif à la valeur du bâtiment admise par la commission partenariale. L'intimé s'est d'ailleurs référé à la feuille de calcul relative à l'impact des bonus/malus, communiquée le 14 septembre 2018 à la recourante pour lui permettre de se prononcer, avant le prononcé de la décision, sur l'intention du département de diminuer de 780'190 francs la valeur du bâtiment. Ce document annexé au prononcé attaqué, fait partie de celui-ci. Le DFS a encore mentionné le détail de la valeur intrinsèque des infrastructures immobilières et du coût de remise en état, en s'écartant des montants ressortant du rapport susdit uniquement s'agissant de la valeur du bâtiment. Il a également signalé, en précisant la base légale, la valeur retenue pour les infrastructures mobilières, soit une valeur forfaitaire de 16'000 francs par lit autorisé, valant pour tous les EMS au bénéfice d'un contrat de prestations au sens de la LFinEMS. Enfin, il a expliqué le calcul de la prestation journalière loyer, opéré sur la base de la valeur des infrastructures mobilières et immobilières. A cet égard, il a notamment fait état de l'arrêté concernant les prestations et tarifs pour les EMS, respectivement, de l'arrêté concernant les EMS à charge de l'assurance obligatoire des soins; ainsi que renvoyé à la feuille de calcul annexée à la décision querellée, laquelle résumant ledit calcul, fait partie de ce prononcé. Quoique pouvant paraître quelque peu succinctes, ces explications, mais également le détail des calculs, permettent de comprendre sur quelles bases l'intimé s'est fondé pour la fixation tant de la valeur des infrastructures mobilières et immobilières que de la prestation journalière loyer. La recourante expose d'ailleurs dans son mémoire de recours les motifs pour lesquelles elle remet en cause les valeurs admises par le département, de même que le montant retenu pour la prestation journalière loyer. A noter que, dans ses observations du 4 mai 2020 communiquées à la recourante, le DFS a en particulier détaillé les éléments composants la valeur intrinsèque des infrastructures immobilières, ainsi que les indicateurs quantitatifs et qualitatifs sur la base desquels les bonus/malus ont été notés. Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que la recourante n'a été empêchée ni de saisir la portée ou les implications de la décision du 24 janvier 2020, ni de la contester utilement. Son grief portant sur la violation de son droit d'être entendue pour défaut de motivation du prononcé entrepris est par conséquent mal fondé.

E. 3

a) Citant les articles 27 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. féd.; RS 101) et 26 de la Constitution neuchâteloise du 24 septembre 2000 (Cst. NE; RSN 101), la recourante invoque la violation de sa liberté économique. Elle soutient que la fixation unilatérale par l'intimé de la prestation journalière loyer à un niveau ne couvrant de loin plus les coûts réels de son établissement influe directement sur l'exercice de son activité, activité non seulement couverte par le champ d'application de la liberté économique, mais également atteinte par ladite baisse décidée par le département. En effet, le montant de la prestation journalière loyer arrêté dans la décision du 24 janvier 2020

conduira, selon toute vraisemblance, à la cessation de son activité. A cet égard, la recourante allègue que les conditions de restriction de la liberté économique, au sens de l'article 36 Cst. féd., ne seraient en l'occurrence pas réunies. Elle se plaint ainsi de l'absence de base légale suffisante, d'intérêt public et de proportionnalité. Plus précisément, elle considère que les critères permettant d'évaluer la valeur des infrastructures immobilières et mobilières des EMS, valeur sur la base de laquelle la prestation journalière loyer est précisément calculée, auraient dû être fixés dans une loi formelle et non, consécutivement à des délégations et sous-délégations législatives, dans un règlement du Conseil d'Etat, respectivement, dans une directive du DFS. De même, elle estime que l'intérêt public poursuivi par l'Etat ne serait en réalité pas de garantir à la population neuchâteloise de disposer des infrastructures nécessaires dans le cadre de la politique médico-sociale et/ou de permettre aux personnes âgées du canton de rester à domicile aussi longtemps que possible. L'intérêt public serait en fait, ici, purement fiscal, voire en lien avec le redressement des finances cantonales. La recourante est enfin d'avis que, si l'objectif de l'Etat avait effectivement été une prise en charge suffisante et de qualité de la population âgée du canton, y compris en retardant l'entrée en EMS de celle-ci, voire une réduction des coûts de l'assurance-maladie et un redressement des finances cantonales, des mesures moins incisives que celle consistant à baisser rigoureusement la prestation journalière loyer existaient. b) Selon l'article 27 al. 1 Cst. féd., la liberté économique est garantie. Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst. féd.). Invocable tant par les personnes physiques que morales, la liberté économique protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 137 I 167 cons. 3.1, 135 I 130 cons. 4.2; cf. également ATF 136 I 197 cons. 4.4.1, 134 I 214 cons. 3). L'article 26 Cst. NE, dont le libellé est pour ainsi dire identique à la disposition fédérale susdite, n'offre pas une protection plus étendue que celle découlant directement de l'article 27 Cst. féd. Ceci étant précisé, organisée en institution privée à but lucratif, l'EMS recourant peut se prévaloir de ce droit fondamental à l'encontre des mesures étatiques qui l'entravent dans l'exercice de ses activités (arrêts du TF du 19.04.2012 [2C_727/2011] cons. 3.1, publié partiellement in : ATF 138 II 191 , et du 24.07.2010 [2C_656/2009] cons. 4.3; cf. également ATF 130 I 26 cons. 4.1, 128 I 92 cons. 2a). La liberté économique, au sens de l'article 27 Cst. féd., englobe le principe de l'égalité de traitement entre personnes appartenant à la même branche économique, en vertu duquel sont interdites les mesures étatiques qui causent une distorsion de la compétition entre concurrents directs, c'est-à-dire celles qui ne sont pas neutres sur le plan de la concurrence. On entend par concurrents directs les membres de la même branche qui s'adressent avec les mêmes offres au même public pour satisfaire les mêmes besoins. L'article 27 Cst. féd. garantit aux concurrents directs une meilleure protection que celle de l'article 8 Cst. féd. : une mesure reposant sur des motifs sérieux et objectifs et donc conforme à l'article 8 Cst. féd. peut provoquer une distorsion entre concurrents directs prohibée par l'article 27 Cst. féd. (ATF 130 I 26 cons. 6.3.3.1, 121 I 129 cons. 3d, 121 I 279 cons. 4a, 124 II 193 cons. 8b; arrêt du TF du 28.04.2010 [2C_763/2009] cons. 6.1; cf. aussi arrêts du TF des 23.06.2012 [2C_228/2011] cons. 4.1 et 29.08.2011 [2C_116/2011] cons. 7.1, in : SJ 2011 I 405). L'égalité de traitement entre concurrents n'est toutefois pas absolue et autorise des différences, à condition que celles-ci reposent sur une base légale, qu'elles répondent à des critères objectifs, soient proportionnées et résultent du système lui-même (ATF 125 I 431 cons. 4b/aa; arrêt du TF du 29.08.2011 [2C_116/2011] cons. 7.1, in : SJ

2011 I 405). En outre, ces différences ne peuvent en règle générale pas déroger au principe de la liberté économique, en particulier si elles fondent des mesures menaçant la concurrence (cf. art. 94 al. 4 Cst. féd.; arrêt du TF du 19.04.2012 [2C_727/2011] cons. 3.2). A cet égard, il sied de rappeler que, conformément à l'article 94 al. 4 Cst. féd., les dérogations au principe de la liberté économique, en particulier les mesures menaçant la concurrence, ne sont admises que si elles sont prévues par la Constitution fédérale ou fondées sur les droits régaliens des cantons (cf. arrêt de la Cour de droit public du 18.12.2012 [CDP.2012.219] cons. 3b, confirmé par l'arrêt du TF du 16.12.2013 [2C_123/2013]). c) La liberté économique, au sens de l'article 27 Cst. féd., peut en outre être restreinte aux conditions de l'article 36 Cst. féd. Aux termes de cette disposition, une restriction à une liberté fondamentale est admissible si elle repose sur une base légale – qui, en cas d'atteinte grave, doit être une loi au sens formel (al. 1; ATF 139 I 280 cons. 5.1) –, si elle est justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et si elle est proportionnée au but visé (al. 3; ATF 136 I 197 cons. 4.4.1, 134 I 214 cons. 5.4, 133 I 27 cons. 3.1). Lorsque la restriction n'est pas grave, la base légale peut se trouver dans des actes de rang infra-légal ou dans une clause générale (ATF 131 I 333 cons. 4). Savoir si une restriction à un droit fondamental est grave s'apprécie en fonction de critères objectifs (ATF 139 I 280 cons. 5.2). Pour être conforme au principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst. féd.), une restriction d'un droit fondamental doit être apte à atteindre le but visé, lequel ne peut pas être obtenu par une mesure moins incisive. Il faut en outre qu'il existe un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de la personne visée et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 137 I 167 cons. 3.6). Conformément à l'alinéa

E. 4

de l'article 36 Cst. féd., l'essence des droits fondamentaux est inviolable.

Les restrictions à la liberté économique peuvent prendre la forme de prescriptions cantonales instaurant des mesures de police ("wirtschaftspolizeiliche Massnahmen"), des mesures de politique sociale ("sozialpolitische Massnahmen"), ainsi que des mesures dictées par la réalisation d'autres intérêts publics (ATF 125 I 322 cons. 3a; Auer/Malinverni/Hottelier, Droit Constitutionnel suisse, vol. II, 2013, no 983 ss, p. 457 ss [ci-après : Auer/Malinverni/Hottelier, vol. II]). Se justifient notamment par un intérêt public les mesures qui tendent à sauvegarder la tranquillité, la sécurité, la santé et la moralité publiques, de même que celles qui visent à prévenir les atteintes à la bonne foi en affaires par des procédés déloyaux et propres à tromper le public (ATF 119 Ia 41 cons. 4a et les références citées; arrêt du TF du 18.06.2010 [2C_268/2010] cons. 3.2.1). De même, une mesure qui vise à réduire les coûts de la santé peut être considérée comme une restriction admissible de la liberté économique, puisqu'elle poursuit un but d'intérêt public (ATF 130 I 26 cons. 6.2, 125 I 474 cons. 4b, 123 I 201, 110 Ia 99 cons. 5d). Sont en revanche prohibées les mesures de politique économique ("wirtschaftspolitische Massnahmen") ou de protection d'une profession qui entravent la libre concurrence en vue de favoriser certaines branches professionnelles ou certaines formes d'exploitation (ATF 131 I 223 cons. 4.2, 130 I 26 cons. 6.3.3.1, 125 I 209 cons. 10a, 322 cons. 3a et les références citées). En matière de politique sanitaire, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser que lorsqu'un prestataire de soins, en particulier un EMS, choisit d'entrer dans le système sanitaire étatique, y compris cantonal, sa liberté économique est notamment limitée par l'intérêt public de contrôler les coûts de la santé et par celui des patients, respectivement des

résidents financièrement autonomes, à ne supporter que le coût des prestations qu'ils obtiennent, c'est-à-dire à bénéficier d'un traitement égal et non arbitraire de la part de prestataires partiellement financés par des fonds publics (arrêts du TF des 23.06.2012 [2C_228/2011] cons. 4.1 et 19.04.2012 [2C_727/2011] cons. 3.1; cf. aussi arrêt de la Cour de droit public du 18.12.2012 [CDP.2012.219] cons. 3c, confirmé par l'arrêt du TF du 16.12.2013 [2C_123/2013]).

d) A teneur de l'article 3 Cst. féd., les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. Cette disposition consacre le système de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons : la première possède et ne peut exercer que les compétences que la Constitution lui attribue, toutes les autres appartenant aux seconds. Elle institue en d'autres termes une clause générale de compétence au profit des cantons, lesquels conservent l'ensemble des compétences que la Constitution n'attribue pas à la Confédération (ATF 130 I 156 cons. 2.5; Auer/Malinverni/Hottelier, Droit Constitutionnel suisse, vol. I, 2013, no 1009 ss., p. 339 et les références citées [ci-après : Auer/Malinverni/Hottelier, vol. I]).

En matière de santé, les compétences de la Confédération se limitent à la réglementation des assurances sociales, notamment des assurances maladie et accidents (art. 117 Cst. féd.), ainsi qu'à certains domaines en lien avec la protection de la santé (art. 118, 119, 119a et 120 Cst. féd.), qui ne touchent pas le présent cas.

Le principe de la primauté du droit fédéral, consacré par l'article 49 al. 1 Cst. féd., fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive. Cependant, même si la législation fédérale est considérée comme exhaustive dans un domaine donné, une loi cantonale peut subsister dans le même domaine si elle poursuit un autre but que celui recherché par le droit fédéral. Par ailleurs, dans la mesure où une loi cantonale renforce l'efficacité de la réglementation fédérale, le principe de la force dérogatoire n'est pas violé. En outre, même si, en raison du caractère exhaustif de la législation fédérale, le canton ne peut plus légiférer dans une matière, il n'est pas toujours privé de toute possibilité d'action. Ce n'est que lorsque la législation fédérale exclut toute réglementation dans un domaine particulier que le canton perd toute compétence pour adopter des dispositions complétives, quand bien même celles-ci ne contrediraient pas le droit fédéral ou seraient même en accord avec celui-ci (ATF 137 I 167 cons. 3.4 et les références citées; arrêts du TF des 29.05.2012 [2C_922/2011] cons. 3.3 et 19.04.2012 [2C_727/2011] cons. 3.3, publié partiellement in : 138 II 191).

e) La légalité d'un règlement neuchâtelois, respectivement d'une directive cantonale, édictés sur la base d'une délégation, respectivement d'une sous-délégation, doit être appréciée selon les mêmes principes que ceux qui s'appliquent à une ordonnance du Conseil fédéral reposant sur une délégation de la loi, les dispositions légales prévoyant de telles délégations étant similaires en droit fédéral et en droit cantonal neuchâtelois (cf. art. 164 al. 2 Cst. féd. et art. 69 al. 2 Cst. NE, en relation avec l'art. 48 de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA; RS 172.010] et l'art. 19 de la loi neuchâteloise sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale [LCE; RSN 152.100]; arrêt du TF du 27.07.2015 [2C_465/2014] cons. 8.2 et les références

citées). Une délégation législative est soumise, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, au respect de quatre conditions ayant elles-mêmes valeur constitutionnelle. Elle doit ne pas être exclue par la Constitution fédérale, respectivement cantonale, et figurer dans une loi formelle fédérale, respectivement cantonale (art. 164 al. 2 et art. 182 al. 1 Cst. féd.; art. 69 al. 2 Cst. NE et art.

E. 8

al. 3 LCE), se limiter à une matière déterminée et bien délimitée ainsi qu'énoncer elle-même les points essentiels sur lesquels doit porter la matière à réglementer (ATF 140 I 218cons. 6.5,134 I 322cons. 2.4,132 I 7cons. 2.2; ATAF 2016/29 cons. 4.1; cf. aussi RJN 1995, p. 201, cons. 4a). Il s'agit là d'exigences découlant du principe de la séparation des pouvoirs et du principe de la légalité (arrêt 2C_744/2014 du 23.03.2016cons. 7 et références citées). En présence d'une ordonnance, plus généralement d'un acte législatif, de substitution (sur cette notion, cf. Auer/Malinverni/Hottelier, vol. I, no 1594 ss, p. 539 ss), le Tribunal fédéral, respectivement la Cour de droit public, examine si l'autorité exécutive est restée dans les limites des pouvoirs qui lui ont été conférés par la loi (arrêt du TF du 17.09.2018[2C_314/2017]cons. 8.1).

Le Conseil fédéral est habilité à déléguer à son tour aux départements une compétence législative qui lui a été déléguée par le législateur fédéral ordinaire (arrêts du TAF des 12.12.2018 [A-1754/2017] cons. 5.2.4 et 10.10.2017 [A-6043/2016] cons. 4.1.3). De même, une sous-délégation est admissible au niveau cantonal neuchâtelois (RJN 1995, p. 201, cons. 4a). Cette faculté existe indépendamment d'une clause de délégation expresse (cf. art. 48 al. 1 LOGA; 19 LCE). La norme adoptée par le délégataire doit en outre être conforme à la loi et à la Constitution fédérales, respectivement à la loi et Constitution cantonales, c'est-à-dire qu'elle doit demeurer dans le cadre et dans les limites de la délégation législative. Lorsque la délégation est peu précise et donne un large pouvoir d'appréciation au délégataire, la Cour de droit public, à l'instar des tribunaux fédéraux, se limite à examiner si les dispositions concernées de l'acte législatif issu de la délégation sortent de manière évidente du cadre de la délégation de compétences du législateur ou si, pour d'autres raisons, elles sont contraires à la loi ou à la Constitution fédérales, respectivement à la loi ou à la Constitution cantonales (ATF 144 II 313cons. 5.2,140 V 485cons. 2.3,137 III 217cons. 2.3,136 I 197cons. 4.2; arrêt du TF du 23.04.2019[2C_792/2018]cons. 6.1; ATAF 2011/60 cons. 4.3.3, 2008/31 cons. 8.3.2). Ne pouvant substituer sa propre appréciation à celle du délégataire, elle doit uniquement vérifier si les dispositions visées sont propres à réaliser le but de la loi fédérale, respectivement cantonale, sans se soucier de savoir si elles constituent le moyen le mieux approprié pour l'atteindre (ATAF 2015/22 cons. 4.2). Elle ne peut pas contrôler si la délégation elle-même est admissible (ATF 131 V 256cons. 5.4,128 II 34cons. 3b). La responsabilité concernant l'opportunité de la mesure prescrite incombe ainsi au Conseil fédéral, respectivement à l'exécutif cantonal; il ne revient pas aux tribunaux de s'exprimer au sujet de son caractère approprié, en particulier, du point de vue économique ou politique (ATF 140 II 194cons. 5.8,136 II 337cons. 5.1; arrêt du TAF des 12.12.2018 [A-1754/2017] cons. 5.2.4 et les références citées). D'autre part, lorsque se posent des questions d'ordre technique, la Cour de droit public, à l'instar du Tribunal fédéral, fait, en principe, preuve de retenue (ATF 134 III 193cons. 4.4,125 II 643cons. 4a et les références citées; arrêts du TF des 23.04.2019 [2C_792/2018]cons. 6.1 et 17.09.2018[2C_314/2017]cons. 8.1 et les références citées). A cet égard, la doctrine précise que lorsqu'il s'agit, dans l'application d'une loi, de résoudre des problèmes de

nature essentiellement technique, soit en particulier d'élaborer des prescriptions de nature technique ne mettant en jeu aucun principe juridique, l'administration est mieux à même d'assumer cette tâche (Auer/Malinverni/Hottelier, vol. I, no 1620 s., p. 548).

4.a) LaLFinEMSA pour but de régler le financement des EMS du canton de Neuchâtel (cf. art. 1 al. 1). Elle classe les EMS, réglemente les avantages et obligations liés à leur reconnaissance d'utilité publique, les contrats de prestations que le canton peut conclure avec ces établissements, ainsi que le financement et la tarification des prestations par le canton, notamment selon la loi fédérale sur l'assurance-maladie du 18 mars 1994 (LAMal; RS 832.10) et la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI du 6 octobre 2006 (LPC; RS 831.30). Cette loi relève donc des domaines du droit des subventions et de la santé (arrêt du TF du 19.04.2012 [2C_727/2011] cons. 1.2 et 1.3, publié partiellement in :ATF 138 II 191).

LaLFinEMS soumet les EMS implantés sur le territoire neuchâtelois à trois régimes juridiques distincts : Premièrement, l'exploitation d'un EMS est soumise à autorisation, selon les articles 78 let. c et 79 de la loi cantonale de santé du 6 février 1995 (LS; RSN 800.1; cf. aussi art. 7 LFinEMS). Tel que le Conseil d'Etat l'a exposé dans son rapport au Grand Conseil du 21 mai 2010 à l'appui d'un projet de loi sur le financement des établissements médico-sociaux (ci-après : Rapport), il s'agit là d'une autorisation de police permettant à l'Etat "de s'assurer que l'institution est en mesure de fournir des soins de qualité (dotation, formation, etc.)". Cette autorisation permet d'exploiter librement l'EMS en question, selon les lois du marché, sans répondre à un besoin cantonal en matière de santé publique. L'EMS agréé et ses résidents ne pourront en revanche obtenir des prestations de la LAMal tant que les conditions liées au deuxième régime instauré par la loi cantonale ne sont pas remplies. De plus, l'EMS de cette catégorie ne peut prétendre à des indemnités de l'Etat (cf. art. 23 LFinEMS) pour couvrir la différence entre, d'une part, les prestations complémentaires minimales auxquelles le résident dans le besoin a en principe droit en vertu de la LPC et, d'autre part, les éventuels frais supérieurs pour prestations socio-hôtelières et autres prestations qui sont prodiguées en son sein (cf. art. 7 LFinEMS; Rapport, p. 46). Deuxièmement, le canton de Neuchâtel peut, dans le respect des conditions fixées à l'article 39 al. 1 et 3 LAMal, inclure un EMS dans sa planification sanitaire cantonale et l'admettre à pratiquer à charge de l'assurance obligatoire des soins, selon la clef de répartition des coûts des soins définie à l'article 25a LAMal (cf. art. 8 LFinEMS et art. 83 LS). Pour le surplus, l'établissement en question reste libre de fixer ses prix de pension (cf. Rapport, p. 46), étant précisé qu'en matière de soins, les fournisseurs de prestations doivent respecter les tarifs et les prix fixés par convention ou par l'autorité compétente en vertu de l'article 44 al. 1 LAMal. Tel que le précise l'article 8 al. 5 LFinEMS, cette "reconnaissance LAMal n'ouvre pas le droit pour un EMS à conclure un contrat de prestations" avec l'Etat. De même, comme pour les EMS de la première catégorie, les EMS bénéficiant de la reconnaissance LAMal ne reçoivent aucune indemnité de l'Etat au sens de l'article 23 LFinEMS. Troisièmement, l'article 14 LFinEMS/NE consacre, parmi les EMS autorisés à pratiquer à charge de la LAMal (cf. art. 12 al. 1 let. b LFinEMS), une catégorie d'EMS reconnus d'utilité publique, leur donnant le droit d'obtenir les subventions cantonales prévues aux articles 16 et suivant LFinEMS. Pour accéder au financement public, l'EMS concerné doit au préalable conclure un contrat de prestations avec le canton de Neuchâtel, aux termes duquel il s'engage à se conformer à des obligations générales ■ notamment, l'application à l'ensemble des résidents des tarifs fixés par le Conseil d'Etat, la protection

tarifaire, la fixation de la capacité d'hébergement et l'engagement d'héberger les personnes dont l'état de santé ou la situation nécessite une prise en charge ■ de même qu'à des obligations particulières négociées avec l'Etat (cf. art. 11 et 13 LFinEMS et art. 84 ss LS). Quand bien même un EMS disposerait de l'autorisation d'exploiter et de la reconnaissance LAMal, l'Etat se réserve le droit de ne pas conclure de contrat de prestations avec lui, compte tenu de la planification des besoins (art. 12 LFinEMS; cf. arrêt du TF du 19.04.2012 [2C_727/2011] cons. 4.1, publié partiellement in : ATF 138 II 191). Parmi les trois catégories d'EMS qu'elle établit, la LFinEMS en inclut donc deux dans sa planification sanitaire : les EMS figurant uniquement sur la liste LAMal et ceux, également admis à pratiquer à charge de la LAMal, qui sont de surcroît reconnus d'utilité publique et bénéficient de subventions plus étendues. Les premiers restent notamment libres de pratiquer leurs propres tarifs de pension et n'accomplissent pas de missions particulières outre la tâche consistant à exploiter un EMS et à y fournir des soins selon les règles générales prévues dans la LSet la LAMal; les seconds, sélectionnés à partir du précédent cercle (cf. art. 12 al. 1 LFinEMS), sont liés à l'Etat par le biais d'un contrat signé en échange de subventions directes, sont soumis à une réglementation et à un contrôle financiers et tarifaires rapprochés, ainsi que contraints à accueillir les résidents nécessiteux. Le canton peut les obliger contractuellement à fournir d'autres services publics. Le Tribunal fédéral a eu l'occasion d'admettre qu'une telle solution n'apparaît pas contraire à l'article 39 LAMal ni aux principes gouvernant l'assurance obligatoire des soins. En effet, ces deux types d'EMS contribuent chacun à leur façon à la couverture des besoins sanitaires du canton, à la différence près que les EMS reconnus d'utilité publique sont tenus de satisfaire à certains besoins cantonaux spécialisés et de garantir un accès facilité aux personnes démunies. Par ailleurs, ce système permet au canton de réagir de manière flexible à la modification des besoins de couverture sanitaire (arrêt du TF du 19.04.2012 [2C_727/2011] cons. 4.3.3 et 4.3.4, publié partiellement in : ATF 138 II 191).

■ agissant plus spécifiquement des subventions, la haute Cour a précisé que la subordination de leur versement à la reconnaissance d'utilité publique, est valable pour les subventions autres que celles portant sur les coûts des soins, soit en particulier pour les coûts socio-hôtelières. En ce domaine, les cantons gardent en effet leur compétence de décider quelles conditions doivent être remplies afin de bénéficier de subventions. Lorsqu'un canton alloue de telles subventions, la LAMal ne lui interdit donc pas de définir les EMS pouvant en bénéficier d'après ses propres critères, à la lumière des principes de qualité et d'économicité dictés par la LAMal et l'OAMal. Il peut ainsi, comme le canton de Neuchâtel y a procédé, faire dépendre l'octroi de subventions de la conclusion préalable d'un contrat de prestations, étant donné que, tout en ouvrant le droit à d'autres formes de subventions cantonales, la conclusion d'un tel contrat soumet les EMS reconnus d'utilité publique à un régime tarifaire et de contrôle strict (cf. art. 13 LFinEMS), auquel les EMS au bénéfice d'une simple autorisation de police et d'une reconnaissance LAMal ne sont pas assujettis. Le Tribunal fédéral a expressément signalé qu'il ne discerne aucune inégalité de traitement, disproportion, violation du principe de la bonne foi ou traitement arbitraire vis-à-vis de ces autres catégories d'établissements (arrêt du TF du 19.04.2012 [2C_727/2011] cons. 4.2.3 et la référence citée, publié partiellement in : ATF 138 II 191). En-dehors de la couverture cantonale des soins en vertu de l'article 25a al. 5 LAMal, aucune obligation de subventionner ne peut donc être déduite de l'article 39 LAMal. Par ailleurs, la législation fédérale ne prévoit pas un droit général ou absolu à l'obtention des subventions de la part de l'Etat; pour prétendre à une subvention particulière, il faut ainsi que la loi en

détermine le principe et les conditions d'octroi spécifiques (cf. ATF118 V 16cons. 3a,116 V 318cons. 1c; arrêt du TF du 08.05.2009[2C_762/2008]cons. 1.1). En n'incluant pas tous les EMS admis à pratiquer à charge de la LAMal dans la liste des EMS d'utilité publique autorisés à percevoir directement des subsides pour les résidents se trouvant dans l'impossibilité d'assumer eux-mêmes l'ensemble des coûts de leur séjour, le système neuchâtelois ne viole par conséquent pas l'article 39 LAMal (arrêt du TF du 19.04.2012 [2C_727/2011] cons. 4.2.4 in : ATF 138 II 191). Cela étant, le canton est tenu, lorsqu'il octroie des subventions, de se conformer aux principes généraux régissant toute activité administrative, soit notamment le respect de la légalité, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité et de la bonne foi, ainsi que l'interdiction de l'arbitraire (ATF 136 II 43cons.3.2,131 II 306cons. 3.1.2; cf. aussi,Jaag/Lienhard/Tschannen, Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts, 2009, p. 59). Dans son Rapport à l'attention du Grand Conseil, le Conseil d'Etat a d'ailleurs exposé que, s'il entendait "pouvoir se laisser la possibilité de ne pas signer de contrat de prestations avec un partenaire", il s'engageait à y procéder "dans le respect des principes du droit public comme l'interdiction d'arbitraire ou l'égalité de traitement" (p. 19; cf. arrêt du TF du 19.04.2012 [2C_727/2011] cons. 4.2.5, publié partiellement in : ATF 138 II 191). Notre haute Cour a, au surplus, jugé que le droit cantonal ne contredit pas la LAMal, en ce sens notamment que l'article 8 LFinEMS se contente de renvoyer aux conditions de planification et de financement des soins fixées aux articles 25a et 39 LAMal. Comme indiqué, outre le subventionnement de la part des coûts de soins qui ne sont pas pris en charge par les assurances sociales ou par le résident, que l'article 25a al. 5 LAMal met à la charge du canton et qui est rappelé à l'article 8 al. 4 LFinEMS, aucun devoir additionnel du canton de subventionner les EMS ou leurs résidents ne peut être déduit de la LAMal. En d'autres termes, le fait pour un EMS d'être admis à pratiquer à la charge de la LAMal et d'être ainsi inclus dans la planification cantonale au sens de l'article 39 LAMal, n'oblige pas, sous réserve du financement de la part résiduelle (art. 25a al. 5 LAMal), le canton à le subventionner (arrêt du TF du 19.04.2012 [2C_727/2011] cons. 4.2.6 et 4.2.7, publié partiellement in : ATF 138 II 191).

b) Les dispositions de la LFinEMS relatives au financement d'un EMS ayant conclu un contrat de prestations avec l'Etat stipulent que ledit établissement fournit des prestations individuelles et des prestations d'intérêt public, conformément au contrat de prestations (art. 16). Les prestations individuelles sont celles dont bénéficie personnellement chaque résident. Elles se composent des prestations socio-hôtelières, des prestations journalières LAMal et des prestations spécifiques (art. 17). Les prestations socio-hôtelières comprennent toutes les prestations découlant de l'hébergement dans l'EMS, selon la liste dressée par le Conseil d'Etat. Elles sont rémunérées sur la base d'un tarif cantonal unique établi sur la base de la dotation requise en personnel socio-hôtelier, sous réserve de la prestation journalière loyer. Le résident est débiteur du montant des prestations socio-hôtelières (art. 18). La prestation journalière loyer représente la mise à disposition par l'EMS de son infrastructure mobilière et immobilière. Elle est rémunérée sur la base du tarif fixé pour chaque EMS en fonction des valeurs de ses infrastructures mobilière et immobilière, conformément au chapitre 5 de la loi (art. 19). Selon les dispositions de ce chapitre de la LFinEMS, la valeur de l'infrastructure mobilière et immobilière reconnue sert de base au tarif fixé pour chaque EMS en vue de la rémunération de la prestation journalière loyer (art. 25). Le Conseil d'Etat fixe la valeur forfaitaire d'équipement mobilier par lit. Dans le cadre du contrat de prestations, le département peut s'écarter de cette valeur pour tenir compte des infrastructures particulières en lien avec la mission de l'EMS (art. 26). La valeur de

l'infrastructure immobilière est fonction de l'utilité que l'infrastructure représente pour la mission de l'EMS et de son degré d'entretien. Le Conseil d'Etat fixe et définit, après consultation des associations professionnelles d'EMS, les critères à prendre en considération pour déterminer la valeur de l'infrastructure immobilière. La valeur de l'infrastructure immobilière de chaque EMS est déterminée par expertise, selon la procédure définie par le Conseil d'Etat (art. 27). Le Conseil d'Etat fixe les critères permettant de rémunérer les valeurs des infrastructures mobilière et immobilière (art. 28).

En application des articles 26 à 28 LFinEMS, le Conseil d'Etat a édicté le RELFinEMS. Selon l'article 9 al. 1 RELFinEMS, les prestations socio-hôtelières comprennent, en particulier, la prestation socio-hôtelière de base (let. a); le supplément pour chambre individuelle (let. b) et la prestation journalière loyer (let. c). Pour autant qu'elles figurent dans le contrat de prestations, elles constituent le prix de pension journalier facturable aux résidents (al. 2). La prestation socio-hôtelière de base comprend toutes les prestations fournies aux résidents par les EMS, hormis celles spécifiquement réglées dans le RELFinEMS. Elle est facturée au résident selon un montant forfaitaire journalier fixé de manière uniforme pour tous les EMS au bénéfice d'un contrat de prestations. Le Conseil d'Etat fixe, par voie d'arrêté, le montant de la prestation socio-hôtelière journalière de base. Ce montant est revu régulièrement (art. 10 RELFinEMS). L'hébergement des résidents dans des chambres individuelles autorise la perception d'un supplément forfaitaire journalier. L'attribution des chambres individuelles est effectuée conformément aux critères définis par les associations d'EMS. Le Conseil d'Etat fixe, par voie d'arrêté, le montant journalier du supplément pour chambre individuelle. Ce montant est revu régulièrement (art. 11 RELFinEMS). Tant que le Conseil d'Etat n'a pas fait usage des compétences qui lui sont conférées dans le cadre du chapitre 5 de la LFinEMS, la prestation journalière loyer se calcule en principe en fonction des informations comptables les plus récentes de chaque EMS. Dans le cadre de la phase de préparation de l'établissement du tarif journalier, le département édicte des directives. Le département peut constituer une commission chargée de l'évaluation des infrastructures. Il en définit la composition, les tâches et les règles de fonctionnement. Le département fixe une procédure pour l'évaluation des infrastructures. Le département est l'autorité compétente pour prendre une décision finale en matière de tarif pour la rémunération de la prestation journalière loyer, basé sur l'évaluation des infrastructures (art. 12 RELFinEMS).

Conformément aux articles 10 et 11 RELFinEMS, le Conseil d'Etat a adopté l'arrêté concernant les prestations et tarifs pour les EMS, tandis que, en vertu de l'article 12 RELFinEMS, le DFS a établi la directive du 16 octobre 2017, et ce après avoir consulté les associations professionnelles d'EMS. L'arrêté concernant les prestations et tarifs pour les EMS détaille les prestations et tarifs applicables pour les EMS et pensions au bénéfice d'un contrat de prestations au sens de la LFinEMS. S'agissant des prestations individuelles journalières hôtelières, il précise en particulier que le supplément pour chambre individuelle équivaut à 15 francs (art. 1). Quant à la directive du 16 octobre 2017 du DFS, elle expose, pour les infrastructures des EMS reconnus d'utilité publique au sens de la LFinEMS qu'ils en soient propriétaires ou locataires, ainsi que pour les EMS non reconnus d'utilité publique hébergeant des résidents admis avant le 31 mars 2013 (art. 2), les principes du calcul de la prestation journalière loyer et, partant, des valeurs immobilières et mobilières de ces infrastructures, ainsi que les spécificités de la commission partenariale pour l'évaluation des infrastructures et la procédure à suivre. La prestation journalière

loyer rémunère la mise à disposition par les EMS des infrastructures immobilières et mobilières utiles à leur mission et en fonction de leur degré d'entretien. Les valeurs immobilières sont définies par évaluation et les valeurs mobilières sont fixées forfaitairement. Les taux de rendement annuels sont fixés selon leur nature. La conversion en tarif journalier s'effectue en fonction d'un taux d'occupation de 98,5 % calculé sur le nombre de lits autorisés (art. 1). L'infrastructure immobilière est évaluée par expertise sur la base d'un outil mis à disposition par l'Etat. Les données générales de l'EMS, celles du registre foncier, de l'estimation cadastrale et de l'établissement cantonal d'assurance et de prévention (ECAP), de même que des informations sur la situation géographique et l'environnement, l'historique des travaux ainsi que sur les différentes consommations du ou des bâtiments concernés servent à l'évaluation de la valeur des infrastructures immobilières, tout comme d'ailleurs les surfaces utiles et les données spécifiques au bien-fonds (terrain, bâtiment, équipements d'exploitation, aménagements extérieurs) (art. 3). La valeur intrinsèque est constituée de la valeur du terrain, du coût de construction à neuf diminué par l'obsolescence et la vétusté du ou des bâtiments concernés, des équipements d'exploitation et des aménagements extérieurs selon les critères d'évaluation. Des correctifs de valeur peuvent être apportés afin de tenir compte de l'usage fonctionnel. Ils portent en particulier sur les équipements d'exploitation, les surfaces dédiées au foyer de jour, les surfaces externalisées, les fonctions sous-traitées ainsi que les mises en conformité aux normes handicapés SIA 500 (constructions sans obstacles) et des garde-corps SIA 358 (art. 4). Les critères d'évaluation et la valorisation des infrastructures immobilières se basent sur le règlement neuchâtelois du 1er novembre 2000 concernant la détermination de l'estimation cadastrale des immeubles (bâtiments et terrains non agricoles) (REi; RSN631.022). Ainsi, la valeur du terrain est pour l'essentiel déterminée à partir de la surface théorique par rapport au bâtiment concerné de l'EMS ou de la surface effective si elle est plus petite. Elle est multipliée par la valeur au mètre carré du terrain définie à l'article 8 REi, puis par le facteur 2.0 pour s'approcher de la valeur du marché. La valeur du bâtiment est pour sa part déterminée en fonction du volume brut et des surfaces nettes externes du ou des bâtiments concernés. La qualité de l'aménagement général du ou des bâtiments et l'état d'entretien sont pris en considération. Il s'ensuit que la valeur ainsi arrêtée en fonction de la valorisation au mètre cube du bâtiment selon la qualité des aménagements est, après avoir été multipliée par le facteur 1.1 pour s'approcher de la valeur du marché, réduite de l'estimation des travaux de remise à neuf du bâtiment. Quant aux équipements d'exploitation et aux aménagements extérieurs, leur valeur est, respectivement, celle à neuf et celle arrêtée sur la base de prix unitaires (art. 5). Concernant les infrastructures mobilières, qui comprennent les équipements mobiles médicaux, administratifs, informatiques, techniques et hôteliers, ainsi que de transmission, de téléphonie et de cuisine, leur valeur est fixée à 16'000 francs par lit. Il s'agit d'une valorisation forfaitaire sur la base d'une valeur pondérée entre la valeur à neuf et la valeur d'obsolescence (art. 6). La directive du 16 octobre 2017 du DFS détaille encore les modalités d'utilisation et d'affectation des revenus des infrastructures immobilières et mobilières, ainsi que leur rémunération (art. 7 et 8). S'agissant de la commission partenariale, constituée par le département conformément à l'article 12 REL Fin EMS, qui a pour but la mise en œuvre des dispositions relatives au financement des infrastructures dans un esprit de collaboration entre les EMS et l'Etat (art. 9) et dont les tâches sont de donner son avis sur les valeurs intrinsèques des EMS, en se prononçant en particulier sur les correctifs de valeur (art. 10), la directive du 16 octobre 2017 du DFS en détaille en

particulier la composition et le fonctionnement, étant précisé qu'elle est nommée par le DFS, qu'elle compte notamment trois membres et une suppléance désignés pour chaque association d'EMS et qu'elle est consultative. En ce qui concerne la procédure à suivre et plus spécifiquement le rôle respectif de l'architecte-conseil, de la commission partenariale et du département, la directive du 16 octobre 2017 du DFS prévoit ce qui suit. Une fois l'expertise terminée et la valeur intrinsèque déterminée par le mandataire de l'entité exploitante, l'architecte-conseil mandaté par le département contrôle le respect des critères au sens de cette directive et la valeur intrinsèque de l'infrastructure de l'EMS. En cas de non-respect des critères, l'architecte-conseil aplanit les divergences avec le mandataire. Une fois vérifiés et finalisés, les résultats de l'expertise sont soumis par l'architecte-conseil à la validation de l'entité exploitante. En cas de désaccord avec le mandataire ou l'entité exploitante, lors d'une situation particulière ou non règlementée, l'architecte-conseil en réfère au Service cantonal de la santé publique (art. 14). La commission partenariale se détermine sur la valeur intrinsèque de l'infrastructure, une fois qu'elle a été validée par l'entité exploitante. Dans les situations de désaccord avec le mandataire ou l'entité exploitante, lors d'une situation particulière ou non règlementée, ou encore en cas de modification de la valeur intrinsèque après validation de l'entité exploitante, la commission partenariale se positionne et soumet ses conclusions à l'exploitant. L'entité exploitante se prononce sur les conclusions de la commission partenariale dans un délai de trente jours. La commission partenariale revoit au besoin sa position ou maintient ses conclusions. Elle rédige un rapport à l'intention du département; ce rapport comprend les éléments déterminants de l'analyse et notamment la valeur intrinsèque proposée, la position de l'entité exploitante, la conclusion, le préavis, les éventuels points de divergence, le vote et l'argumentaire de la commission partenariale (art. 15). Quant au département, il peut s'écarter, dans des cas justifiés, de la valeur intrinsèque déterminée par la commission. Sont considérés comme justifiés, les cas où les éléments pris en considération dans l'évaluation s'éloignent notablement des standards et normes applicables, en termes de surfaces de chambre par exemple ou de qualité des équipements. Enfin, le DFS fixe la valeur de l'infrastructure de l'EMS prise en compte dans la prestation journalière loyer dans une décision formelle et en informe l'entité exploitante (art. 16).

Ceci étant précisé, il faut encore souligner que la LFinEMS, entrée en vigueur le 1er janvier 2013, prévoit à son article 33 que pendant une période de trois ans dès l'entrée en vigueur de cette loi, le Conseil d'Etat peut tenir compte de la situation financière particulière d'un EMS dans la fixation des tarifs pour la rémunération des prestations, étant entendu que, lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient, il peut prolonger cette période de deux années supplémentaires. A cet égard, dans son Rapport à l'attention du Grand Conseil, le Conseil d'Etat a expressément relevé que le changement des règles de financement dans les EMS ne peut se faire de manière brutale au risque de créer des situations extrêmement problématiques. En effet, un certain nombre d'EMS pratiquent des prix de pension relativement éloignés, en plus ou en moins, des tarifs qui seront fixés par le Conseil d'Etat. Pour ceux qui se situent largement au-dessous, un ajustement immédiat de leurs prix au tarif normatif générerait une explosion des dépenses pour l'Etat et pour les pensionnaires. S'agissant de ceux qui sont largement au-dessus du prix normatif, un abaissement trop rapide de leurs tarifs les mettrait probablement en difficulté. Il s'agit donc d'éviter de créer une situation de crise et d'effectuer une transition de manière progressive afin de permettre à chacun de s'adapter au nouveau mode de financement. Au terme du processus, les EMS candidats à la signature d'un contrat de prestations qui n'arriveraient pas à couvrir leurs

coûts auront dû trouver d'autres solutions (changement de missions, fusion, etc.). Les principes prévalant sont ainsi la neutralité globale des coûts pour l'Etat lors de l'introduction du système de financement, respectivement, une période de convergence s'étendant en principe sur une période de trois ans (exceptionnellement cinq ans) s'agissant des coûts d'exploitation, partant, des prix de pension historiques jusqu'aux prix de pension normatifs. Il s'ensuit que tout en reconnaissant qu'un problème pourrait se poser pour les EMS candidats à la signature d'un contrat de prestations, lorsque le loyer qui découlera de la valeur de rendement, déterminée en lien avec l'état actuel de leur patrimoine et, partant, avec la valeur intrinsèque des infrastructures de chaque EMS, s'écartera trop des coûts réels des immobilisations le Conseil d'Etat a admis qu'il s'agit d'en tenir compte, par exemple, en acceptant de reconnaître dans le prix de pension un loyer s'écartant de la norme, ceci durant une période transitoire en principe de trois ans et au maximum de cinq ans (p. 39 et 40). En définitive, une fois la LFinEMS mise en vigueur, les tarifs des EMS devraient converger vers les tarifs normatifs dans une période de trois ans exceptionnellement extensible à un maximum de cinq ans, soit à l'issue de cette phase transitoire qui vise précisément à donner le temps aux institutions de s'adapter. Au terme de cette période transitoire, les EMS devront donc couvrir leurs dépenses avec les recettes prévues dans le cadre de cette loi (p. 2, 44 et 52). S'agissant de cette clause transitoire de l'article 33 al. 1 et 2 LFinEMS, le Tribunal fédéral a expressément relevé qu'elle vise à atténuer les effets de l'introduction de la loi et à donner le temps aux institutions de s'adapter progressivement au nouveau régime de financement (arrêt du TF du 19.04.2012 [2C_727/2011] cons. 5.9, publié partiellement in : ATF 138 II 191).

5.a) En l'espèce, la recourante ne prétend pas que la LFinEMS, respectivement, le RELFinEMSet la directive du 16 octobre 2017 du DFS qui la concrétisent seraient contraire au principe de primauté du droit fédéral (art. 49 Cst. féd.), le Tribunal fédéral ayant d'ores et déjà expressément admis que tel n'était pas le cas s'agissant de nombre de dispositions de la LFinEMS (cf. arrêt du TF du 19.04.2012 [2C_727/2011], publié partiellement in : ATF 138 II 191). Comme déjà dit, la recourante invoque en revanche une violation de la liberté économique (art. 27 Cst. féd. et art. 26 Cst. NE)

b) Premièrement, elle prétend que la restriction apportée à la liberté économique par les articles 19 et 25 à 28 LFinEMS, ainsi que par l'article 12 RELFinEMSet par la directive du 16 octobre 2017 du DFS, est contraire à l'article 36 al. 1 Cst. féd. Elle allègue le défaut de base légale suffisante.

b/aa) A ce sujet, il convient tout d'abord de relever que la restriction à la liberté économique ne saurait, dans le cas présent, être qualifiée de grave. En effet, la recourante n'étant pas astreinte à conclure avec l'Etat un contrat de prestations au sens de la LFinEMS, elle ne l'est pas non plus de pratiquer le tarif de la prestation journalière de loyer, tel que découlant du rendement de ses infrastructures. Comme exposé ci-avant (cf. cons. 4a), la recourante, qui est au bénéfice d'une autorisation d'exploiter selon la LS, respectivement, conformément au règlement neuchâtelois du 21 août 2002 sur l'autorisation d'exploitation et la surveillance des institutions (RASI; RSN 800.100.01), pourrait hors conclusion d'un tel contrat de prestations poursuivre librement l'exploitation de son établissement, et ce même sans avoir à répondre à un besoin cantonal en matière de santé publique. De plus, dans la mesure où elle est incluse dans la planification sanitaire cantonale, elle pourrait toujours hors conclusion d'un contrat de prestations au sens de la LFinEMS continuer à pratiquer à charge de l'assurance obligatoire des soins. Dans ces

deux cas de figure, énoncés respectivement aux articles 7 et 8 LFinEMS, la recourante resterait libre de fixer ses prix de pension et, partant, le tarif de sa prestation journalière loyer. Elle est non seulement libre de se soumettre aux conditions imposées par un contrat de prestations au sens de la LFinEMS, n'étant pas tenue de conclure un tel contrat avec l'Etat, mais de plus sa faculté d'exploiter un EMS n'est nullement touchée en cas de non-conclusion d'un contrat de prestations. Il en va de même de la possibilité de pratiquer ses propres tarifs de pension, y compris s'agissant de la prestation journalière loyer, et ce à tout le moins pour tous les résidents admis après la date du 31 mars 2013. Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion d'admettre que les EMS au bénéfice d'une autorisation d'exploiter, et ceux qui sont en sus admis à pratiquer à charge de la LAMal sans être reconnus d'utilité publique, jouissent pleinement de leur liberté économique. Sous réserve du respect des règles de santé publique que la Set, le cas échéant, de celles que la LAMal leur imposent, il leur est ainsi loisible de définir leurs propres tarifs, gestion et organisation, de même que d'accueillir librement des résidents solvables. S'agissant de la possibilité d'héberger des personnes tributaires de l'aide de l'Etat, et de réclamer des subventions pour eux-mêmes, il ne faut pas perdre de vue que la liberté économique ne confère en principe aucun droit à une prestation de la part de l'Etat (ATF 132 V 6 cons. 2.5.2 s., 130 I 26 cons. 4.5, 124 I 107 cons. 3c; arrêt du TF du 19.04.2012 [2C_727/2011] cons. 4.4.1 et les références citées, publié partiellement in : ATF 138 II 191). La haute Cour a encore précisé que l'application d'un régime juridique distinct aux EMS reconnus d'utilité publique par rapport aux autres EMS ne viole pas l'égalité de traitement entre concurrents directs. Si ces premiers ainsi que leurs pensionnaires ont, à l'inverse des seconds, la possibilité de bénéficier de subventions cantonales, il convient de garder à l'esprit qu'ils renoncent en échange, contrairement aux autres établissements, au plein exercice de leur liberté économique (cf. arrêts du TF du 19.04.2012 [2C_727/2011] cons. 4.4.2 et les références citées, publié partiellement in : ATF 138 II 191, et du 24.07.2010 [2C_656/2009] cons. 4.3) et acceptent de se soumettre à des contrôles et modalités de gestion. C'est ainsi que la reconnaissance d'utilité publique, et le subventionnement qui l'accompagne, présupposent notamment la fixation des tarifs pour résidents par le Conseil d'Etat, la renonciation par l'EMS à toute autre rémunération pour les prestations fournies en application de la LFinEMS, la possibilité pour le Conseil d'Etat de limiter les revenus du travail et du capital des propriétaires et exploitants d'EMS, l'obligation d'héberger les personnes nécessiteuses, l'engagement de maintenir en état l'infrastructure mobilière et immobilière, de faire approuver la planification des travaux et d'entretien par l'Etat, de remettre au Conseil d'Etat les données financières et statistiques définies, et d'assumer, au moment de conclure un contrat de prestations, les obligations particulières que lui confiera l'Etat (cf. art. 13 et 15 LFinEMS; cf. aussi arrêt du TF du 19.04.2012 [2C_727/2011] cons. 4.4.2 et la référence citée, publié partiellement in : ATF 138 II 191).

On signalera encore à ce propos que la LFinEMS est entrée en vigueur le 1er janvier 2013 et que la décision querellée fixe la prestation journalière loyer à 27,30 francs uniquement à compter du 1er janvier 2020. Or, conformément à l'article 33 LFinEMS, c'est pendant une période de trois ans dès l'entrée en vigueur de cette loi, voire de cinq ans en cas de circonstances exceptionnelles le justifiant, que le Conseil d'Etat pouvait prendre en considération la situation financière particulière d'un EMS dans la fixation des tarifs pour la rémunération des prestations. On rappellera enfin que cette phase transitoire de trois ans, voire de cinq ans, a été précisément conçue pour permettre aux EMS de s'adapter au nouveau mode de financement, les EMS candidats à la signature d'un contrat de

prestations, qui n'arriveraient pas à couvrir leurs coûts au tarif normatif, devant rechercher activement des solutions au travers, par exemple, d'un changement de missions, d'une fusion ou de toute autre manière. Dans ces conditions, il convient d'admettre que la restriction à la liberté contractuelle n'apparaissant quoi qu'il en soit pas grave, elle n'avait pas été instituée dans une loi formelle, mais pouvait l'être dans des actes de rang infra-légal ou dans une clause générale. A ce stade, il faut encore préciser que les articles 19 et 25 à 28 LFinEMS, respectivement 12 RELFinEMS, ainsi que la directive du 16 octobre 2017 du DFS, ne poursuivent pas un but de politique économique (cf. cons. 5c ci-après), qui pour être autorisé devrait trouver son fondement dans une règle de la Constitution fédérale. On ne saurait en effet parler de dérogations ("Abweichungen") au principe de libre concurrence ("Grundsatz des freien Wettbewerbs") au sens de l'article 94 al. 4 Cst. féd., de sorte qu'un défaut de base constitutionnelle ne saurait en aucun cas être retenu.

b/bb) Ceci étant, les articles 19 et 25 à 28 LFinEMS contiennent des règles de caractère général et abstrait. Ils ont été adoptés par le Grand Conseil en sa qualité de législateur et ont été soumis au référendum facultatif. Les articles 26 à 28 LFinEMS qui prévoient une délégation législative admise par la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 24 septembre 2000 (cf. art. 69 al. 2 Cst. NE), délégation que par la volonté du législateur fédéral de, précisément, permettre aux cantons de maîtriser et d'influencer les coûts socio-hôtelières en EMS, en particulier qui est prévue dans une loi formelle et limitée à une matière déterminée énoncent de manière suffisamment claire et précise les grandes lignes de la réglementation fondant la restriction. En effet, les articles 26 à 28 LFinEMS précisent le but de la délégation, de même que son objet et son étendue, à savoir fixer, respectivement, la valeur forfaitaire d'équipement mobilier par lit et la valeur de l'infrastructure immobilière en fonction de l'utilité que l'infrastructure représente pour la mission de l'EMS et de son degré d'entretien, de même que fixer et définir, après consultation des associations professionnelles d'EMS, les critères à prendre en considération pour déterminer la valeur de l'infrastructure immobilière, et ceci dans le but de rémunérer la mise à disposition par l'EMS de son infrastructure mobilière et immobilière en arrêtant la prestation journalière loyer sur la base de ces valeurs. Cet objectif s'inscrit d'ailleurs dans le but plus large de régler le financement des EMS du canton, tout en assurant l'accès à des soins de qualité au meilleur coût (cf. art. 1 LFinEMS). On signalera encore que ces dispositions soulignent, d'une part, que, dans le cadre d'un contrat de prestations, le département peut s'écarter de la valeur forfaitaire des infrastructures mobilières, afin de tenir compte de leurs particularités en lien avec la mission de l'EMS, et, d'autre part, que la valeur de l'infrastructure immobilière de chaque EMS est déterminée par expertise, selon la procédure définie par le Conseil d'Etat. Force est dès lors d'admettre que les articles 26 à 28 LFinEMS circonscrivent de manière suffisamment précise la matière déléguée. Le degré de précision de ces dispositions de délégation est de plus approprié, compte tenu de la technicité et des exigences à prendre en considération dans le domaine du financement des EMS. Enfin, cette délégation se trouve dans des normes qui ont été elles-mêmes soumises au référendum, de sorte qu'elles respectent toutes les conditions de la délégation législative, une délégation étant d'ailleurs admissible dans le domaine des libertés. Par surabondance, on relèvera que les articles 19 et 25 à 28 LFinEMS, et plus largement la LFinEMS en tant que telle, constituent une base légale formelle pouvant instaurer valablement une restriction à la liberté économique.

L'article 12 RELFinEMS et la directive du 16 octobre 2017 du DFS sont eux aussi conformes aux conditions de la délégation, puisqu'ils ont été édictés dans les limites de la compétence accordée (sur la question de la délégation législative, cf. Auer/Malinverni/Hottelier, vol. II, no 194 s., p. 89 s.; Schmidt Noël, La limitation des droits fondamentaux en droit constitutionnel comparé, 2011, p. 51 ss). A ce propos, il convient de rappeler que l'article 12 RELFinEMS stipule que, dans le cadre de la phase de préparation de l'établissement du tarif journalier, le département édicte des directives, qu'il peut constituer une commission chargée de l'évaluation des infrastructures, en en définissant la composition, les tâches et les règles de fonctionnement, qu'il fixe une procédure pour l'évaluation des infrastructures et qu'il est l'autorité compétente pour prendre une décision finale en matière de tarif pour la rémunération de la prestation journalière loyer, basé sur l'évaluation des infrastructures. Tout d'abord, il sied de constater qu'en regard au large pouvoir d'appréciation que les articles 26 à 28 LFinEMS laissent au délégataire, l'article 12 RELFinEMS ne sort pas du cadre de la délégation législative et est objectivement à même de réaliser le but de la loi, sans porter atteinte à la Constitution fédérale. Plus précisément, non seulement la délégation législative des articles 26 à 28 LFinEMS, mais également la sous-délégation législative prévue par l'article 12 RELFinEMS, sont admissibles en vue d'établir la réglementation de détail de questions aussi techniques que la valeur des infrastructures immobilières et mobilières des EMS du canton, dont la prestation journalière loyer est fonction.

En définitive, tant les articles 26 à 28 LFinEMS que l'article 12 RELFinEMS et la directive du 16 octobre 2017 du DFS répondent aux exigences fixées par l'article 36 al. 1 Cst. féd., qui permet l'adoption de restrictions graves aux droits fondamentaux, catégorie dans laquelle n'entre par ailleurs pas la restriction ici en cause. Le grief tiré d'une prétendue violation du principe de la légalité ne s'avère donc pas fondé.

c) Deuxièmement, selon la recourante, l'évaluation des infrastructures immobilières et mobilières, de même que l'établissement d'un tarif pour la rémunération de la prestation journalière loyer, basé sur cette évaluation, ne serait pas justifiée par un intérêt public (art. 36 al. 2 Cst. féd.), parce qu'elle ne reposerait pas sur des motifs de sécurité publique, de santé publique ou de politique sociale, mais sur des motifs purement fiscaux, voire de redressement des finances cantonales.

La restriction apportée à la liberté économique par les articles 19 et 25 à 28 LFinEMS, respectivement par l'article 12 RELFinEMS, ainsi que par la directive du 16 octobre 2017 du DFS vise en particulier à freiner l'augmentation des coûts de la santé au sens large, plus spécifiquement à permettre au canton de Neuchâtel de maîtriser et d'influencer les coûts socio-hôtelières en EMS. Comme exposé ci-avant (cons. 3c), une restriction de la liberté économique peut se justifier par un intérêt public à la maîtrise des coûts de la santé. Cette position est étayée tant par la jurisprudence récente du Tribunal fédéral qui précise bien cette notion d'intérêt public (ATF 130 I 26 cons. 6.2) que par la volonté du législateur fédéral de, précisément, permettre aux cantons de maîtriser et d'influencer les coûts socio-hôtelières en EMS, en particulier lorsque la couverture leur incombe entièrement au-delà du montant minimal fixé pour une personne résidant à domicile (arrêt du TF du 19.04.2012 [2C_727/2011] cons. 5.5, spécifiquement cons. 5.5.3 et les références citées, publié partiellement in : ATF 138 II 191).

A ce propos, notre haute Cour a expressément admis que la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC) ne s'opposait pas par principe à ce qu'un canton

limite la prise en charge des coûts de séjour effectifs, supérieurs aux prestations minimales LPC, à une catégorie d'EMS qui, tout en figurant dans la liste LAMal, serait de surcroît soumise à un contrôle (financier) et à une reconnaissance étatiques particuliers. Elle a encore relevé que, dans le système instauré par laLFinEMS, le canton de Neuchâtel ne verse en effet des subventions (financement objectif) garantissant la couverture des frais de prestations supérieurs aux frais pris en compte au titre de l'article 7 al. 2LFinEMS(cf. art. 23 LFinEMS) qu'aux résidents qui sont hébergés dans un EMS reconnu d'utilité publique (art. 14 LFinEMS). Les contraintes qui dérivent pour ce dernier EMS de la signature d'un contrat de prestations ont pour corollaire que cette catégorie d'établissements doit pratiquer les tarifs étroitement contrôlés, "permettant aux institutions efficaces (qui optimisent le rapport qualité/économicité) de couvrir leurs coûts" (Rapport, p. 37), dictés par l'Etat. En même temps, les établissements subventionnés sont en principe tenus de réserver l'hébergement aux personnes dont l'état de santé ou la situation nécessitent une prise en charge entrant dans leur mission (art. 13 al. 1 let. d LFinEMS), de sorte à devoir accepter d'héberger, sans discrimination aucune, toute personne répondant à ce critère de nécessité (Rapport, p. 36). Tout en indiquant qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur l'opportunité du modèle ainsi retenu par le canton de Neuchâtel, ni d'ailleurs d'examiner si d'autres systèmes n'auraient pas aussi été concevables voire préférables, le Tribunal fédéral a souligné que les cantons disposent d'une grande latitude leur permettant d'élaborer leurs propres solutions, en particulier, pour à la fois maîtriser leur budget social et faire bénéficier l'ensemble des pensionnaires d'EMS démunis de prestations complémentaires qui leur évitent, sauf dans des cas particuliers, de devoir recourir à l'aide sociale. Notre haute Cour a ainsi, notamment, considéré que le système de financement pour lequel avait opté le canton de Neuchâtel est non seulement admissible et respectueux du droit, en ce qu'il vise un meilleur contrôle des coûts, mais également car il ménage un juste équilibre entre la maîtrise des coûts, en particulier socio-hôtelières, et la protection des pensionnaires d'EMS démunis (arrêt du TF du 19.04.2012 [2C_727/2011] cons. 5.7, publié partiellement in : ATF 138 II 191). Elle a encore signalé que le choix du canton de Neuchâtel de conserver sa liberté quant à la conclusion ou non de contrats de prestations (cf. Rapport, p. 19), en fonction de la planification des besoins cantonaux en EMS (cf. art. 12 al. 2 LFinEMS), lui permet de mener à bien une politique sanitaire flexible. Le principe de planification découlant notamment de l'article 39 LAMal, exige précisément que le canton adopte les mesures nécessaires aux fins de parer à toute éventualité de pénurie de lits dans les EMS figurant sur la liste LAMal et, au vu du système instauré par laLFinEMS, particulièrement dans les EMS déclarés d'utilité publique. En cas de pénurie avérée risquant de se répercuter sur la capacité des EMS reconnus d'utilité publique à offrir des chambres à tous les résidents indigents, le système adopté par le canton de Neuchâtel lui permet de conclure, à brève échéance, des contrats de prestations avec d'autres EMS et de mettre en place, dans l'intervalle, des solutions immédiates conformes à l'obligation de planification découlant du droit social fédéral, de manière aussi à éviter que des résidents indigents ne tombent à la charge de l'assistance publique. De même, le modèle retenu rend envisageable que l'Etat puisse, en cas de surcapacités parmi les EMS subventionnés, renoncer à renouveler certains contrats à leur échéance, voire négocier des clauses contractuelles permettant de diminuer le nombre de chambres à disposition (cf. art. 13 let. c LFinEMS; arrêt du TF du 19.04.2012 [2C_727/2011] cons. 5.8, publié partiellement in : ATF 138 II 191).

Ceci étant, on signalera encore que, dans son Rapport à l'attention du Grand Conseil, le Conseil d'Etat a exposé que la modification du mode de financement des EMS ne génère pas d'économie en tant que telle, car il s'agit de mettre en place un système d'allocation des ressources et non d'allouer ces ressources. L'exécutif cantonal a voulu se doter d'un instrument de pilotage financier moderne et performant, afin en particulier de passer de l'ancien système de couverture des déficits à un système permettant une bonne prévisibilité des charges pour l'Etat, soit le contrat de prestations. Ce changement de système vise également à améliorer l'équité du financement, en reconnaissant les mêmes éléments de base pour tous les EMS et les prestations particulières fournies par chacun en plus. Le Conseil d'Etat a souligné que l'utilisation parcimonieuse des ressources dans le domaine des EMS est un objectif prioritaire et nécessite une vision globale et une organisation du réseau. Selon l'exécutif cantonal, il s'agit donc d'abord de définir les besoins, soit le nombre de lits nécessaires dans le canton pour pouvoir prendre en charge les personnes âgées dépendantes, ainsi que de mettre en place les outils permettant de maintenir les personnes âgées à domicile le plus longtemps possible (p. 15 s.).

Les objectifs ainsi poursuivis par la LFinEMS, plus spécifiquement ici par les articles 19 et 25 à 28 LFinEMS, respectivement par l'article 12 RELFinEMS, ainsi que par la directive du 16 octobre 2017 du DFS, à savoir en particulier assurer la maîtrise des coûts de la santé au sens large et améliorer l'équité du financement, y compris s'agissant des coûts socio-hôtelières en EMS, ainsi que garantir les besoins cantonaux en EMS et la protection des pensionnaires d'EMS, notamment démunis, relèvent donc de la politique sociale et sont admissibles. En effet, comme pour la recourante, dont les pensionnaires sont en principe des résidents neuchâtelois, à tout le moins, suisses, les parties des prestations fournies doivent être prises en charge par, respectivement, l'assurance obligatoire des soins, les prestations complémentaires et l'Etat par le biais de subventionnements lorsqu'un contrat de prestations est conclu. Relevons enfin que les articles 19 et 25 à 28 LFinEMS, ainsi que l'article 12 RELFinEMS et la directive du 16 octobre 2017 du DFS qui concrétisent lesdites dispositions de la loi visent également à garantir la qualité et l'économicité des prestations fournies par les EMS du canton, y compris en ce qui concerne la prestation journalière loyer, de même qu'à optimiser le rapport entre ces deux aspects essentiels et à assurer qu'une même prestation soit facturée à un même prix quel que soit le fournisseur, ce qui permet en particulier de tenir compte du fait que les pensionnaires sont appelés à contribuer aux coûts non couverts, notamment, par l'assurance obligatoire des soins ou par les subventions cantonales (cf. Rapport, p. 17). Dans ces conditions, force est de constater que la restriction contestée répond bien à un intérêt public et ne relève pas d'une politique économique au sens strict. Sur ce dernier point, il y a lieu de relever que, quand bien même la LFinEMSs'inscrit dans le sens de la réforme des structures cantonales et de celles paraétatiques envisagée par le Conseil d'Etat afin de parvenir au redressement des finances cantonales (cf. Rapport, p. 15) on ne saurait suivre la recourante lorsqu'elle soutient que reposerait sur des motifs purement fiscaux, voire du seul redressement des finances cantonales, le fait de ne pouvoir tenir compte que du loyer calculé sur la base de la valeur intrinsèque reconnue de l'infrastructure immobilière et d'un taux de rendement cantonal unique, respectivement, de la valeur forfaitaire mobilière, dans le cadre de la facturation aux résidents du prix de pension pour un EMS reconnu d'utilité publique. Le moyen soulevé à cet égard par la recourante est donc également infondé.

d) Troisièmement, l'EMS intéressé allègue la violation du principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst. féd.), selon lequel le moyen choisi, propre à atteindre le but poursuivi, doit être celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés, compte tenu du résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (cons. 3c ci-avant; cf. aussi ATF 128 I 92, 127 II 306 cons. 8, 125 I 474 cons. 3).

On rappellera tout d'abord que la mesure critiquée ne se rapporte pas directement à l'exercice des activités d'un EMS, mais exclusivement à la soumission de celui-ci à un certain nombre d'obligations générales, telles que la protection tarifaire et l'application à l'ensemble de ses résidents des tarifs fixés par le Conseil d'Etat, y compris en matière de prestation journalière loyer, lorsque l'EMS en question, reconnu d'utilité publique consécutivement à la conclusion d'un contrat de prestations avec l'Etat, est mis au bénéfice d'un financement public par le biais de subventions directes. En d'autres termes, la fixation de prix de pension normatifs couvrant les coûts d'un EMS standard ■ prix de pension qui est notamment composé du loyer calculé sur la base de la valeur intrinsèque reconnue de l'infrastructure immobilière de l'EMS sollicitant une reconnaissance d'utilité publique, d'une valeur mobilière forfaitaire et d'un taux de rendement cantonal unique ■ ne concerne que les établissements qui désirent entrer dans le système de financement étatique, voire ceux qui hébergent des résidents admis avant le 31 mars 2013. L'accès aux subventions publiques, soit la possibilité d'obtenir une aide financière de l'Etat pour les résidents qui ne peuvent financer leurs séjours et, le cas échéant, de recevoir un financement pour des prestations d'intérêt public implique un régime tarifaire et de contrôle strict (cf. art. 13 LFinEMS), auquel les EMS au bénéfice d'une simple autorisation de police et d'une reconnaissance LAMal ne sont pas assujettis, à tout le moins concernant leurs résidents admis postérieurement à la date susdite. Non seulement le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de signaler qu'il ne discernait dans cette manière de procéder aucune inégalité de traitement, disproportion, violation du principe de la bonne foi ou traitement arbitraire vis-à-vis de ces autres catégories d'établissements, mais il a de plus expressément admis que, lorsqu'un EMS choisit d'entrer dans le système sanitaire cantonal, sa liberté économique est limitée par l'intérêt public du canton à contrôler les coûts de la santé, ainsi que par celui des résidents financièrement autonomes à ne supporter que le coût des prestations qu'ils obtiennent, c'est-à-dire à bénéficier d'un traitement égal et non arbitraire de la part d'établissements partiellement financés par des fonds publics (cf. arrêt du TF du 19.04.2012 [2C_727/2011], publié partiellement in : ATF 138 II 191). Il est en effet légitime d'attendre d'un bénéficiaire de deniers publics qu'il se soumette à certaines modalités et conditions, ceci est d'autant plus vrai que la liberté économique ne confère en principe aucun droit à une prestation de la part de l'Etat (ATF 132 V 6 cons. 2.5.2 s., 130 I 26 cons. 4.5, 124 I 107 cons. 3c). A ce sujet, on signalera encore que les EMS, au bénéfice d'une autorisation de police et d'une reconnaissance LAMal ■ ce qui est le cas de la recourante ■ peuvent en outre renoncer à conclure un contrat de prestations au sens de la LFinEMSet, partant, à être reconnus d'utilité publique, ce qui a notamment pour conséquence qu'ils peuvent fixer librement le prix de pension facturé aux résidents dans leurs établissements, à toute le moins à tous ceux admis après le 31 mars 2013, ceci valant également pour le tarif de la prestation journalière loyer (cf. Rapport, p. 19). Or, dans un tel cas de figure, l'EMS pourra continuer à facturer les prestations de soins aux assureurs-maladie selon les tarifs fixés par le Conseil fédéral ainsi que la part autorisée des coûts de soins non couverts aux résidents, le solde du coût des soins étant pris en charge par l'Etat selon les modalités définies par le Conseil d'Etat. Les bénéficiaires de prestations

hébergés dans ces EMS peuvent d'ailleurs obtenir une aide des prestations complémentaires à hauteur d'une taxe journalière pour l'hébergement fixée par le Conseil d'Etat et couvrant les frais socio-hôteliers minimaux. Aucun autre financement ne peut en revanche être obtenu de la part des pouvoirs publics, ni pour l'EMS, ni pour le résident (cf. Rapport, p. 33 s.). Au vu de la possibilité offerte aux EMS d'exercer leurs activités hors de la conclusion de tout contrat de prestations au sens de la LFinEMS, on ne saurait considérer les règles ici attaquées comme particulièrement contraignantes, bien au contraire.

Ceci étant rappelé, le moyen mis en œuvre par les articles 19 et 25 à 28 LFinEMS, respectivement par l'article 12 RELFinEMS, ainsi que par la directive du 16 octobre 2017 du DFS, développe incontestablement un effet vis-à-vis des buts de maîtrise des coûts de la santé au sens large, d'amélioration de l'équité du financement, y compris s'agissant des coûts socio-hôteliers en EMS, ainsi que de garantie des besoins cantonaux en EMS et de la protection des pensionnaires d'EMS, notamment démunis. Se fondant tout particulièrement sur le principe qui veut qu'une même prestation doit avoir le même prix quel que soit le fournisseur, le système de financement des EMS, mis en place par le canton de Neuchâtel, veille, pour les établissements subventionnés, à supprimer la grande hétérogénéité existant dans la politique des prix des EMS, et ce afin tant de permettre au canton de maîtriser et d'influencer les coûts socio-hôteliers en EMS que de tenir compte du fait que les résidents sont appelés à contribuer aux coûts non couverts. De plus, le Tribunal fédéral a admis que le modèle de financement des EMS, conçu par les autorités neuchâteloises, permet au canton de réagir de manière flexible à la modification des besoins de couverture sanitaire. A titre d'exemple, il a mentionné que le canton pourrait, voire devrait, notamment passer des contrats de prestations avec un nombre plus élevé d'EMS en attente d'une reconnaissance d'utilité publique en cas de pénurie soudaine de services spécialisés, par exemple une station réservée aux patients souffrant de la maladie d'Alzheimer, ou si le nombre de personnes âgées indigentes ne pouvant résider dans un EMS pratiquant des tarifs libres venait à augmenter (arrêt du TF du 19.04.2012 [2C_727/2011] cons. 4.3.4 et 5.8, publié partiellement in : ATF 138 II 191). Les dispositions querellées permettent donc de réaliser nombre des objectifs d'intérêt public de cette réglementation. Quand bien même les mesures qu'elles préconisent pourraient s'avérer insuffisantes pour atteindre pleinement les buts visés, ceci ne serait quoi qu'il en soit pas contraire au principe de la proportionnalité, l'efficacité relevant de la question de la gestion (Schmidt Noël, op. cit., p. 77; Moor, *Systématique et illusion du principe de la proportionnalité*, in : *Les droits individuels et le juge en Europe, mélanges offerts à Fromont*, 2001, p. 332). La recourante ne démontre par ailleurs pas quelles autres mesures porteraient une atteinte moindre aux intérêts privés qu'elles toucheraient, tout en étant apte à atteindre les buts visés par la LFinEMS. Au demeurant, on ne saurait nier que les fournisseurs de prestations dans le domaine de la santé sont déjà et depuis longtemps, au travers de la législation fédérale, encouragés à réduire les coûts. A cet égard, on rappellera, d'une part, que les cantons conservent une marge de manœuvre pour adopter des mesures visant à contenir les coûts de la santé et, d'autre part, qu'il n'incombe pas à la Cour de céans, à l'instar du Tribunal fédéral, de se prononcer sur l'opportunité du système instauré dans le cadre de la LFinEMS, ni d'ailleurs d'examiner si d'autres modèles ne seraient pas également concevables, voire préférables (cf. ATF 136 I 241 cons. 3.1, 135 I 130 cons. 6.2).

On indiquera enfin que la limitation pouvant ressortir des articles 19 et 25 à 28LFinEMS, respectivement 12RELFinEMS, ainsi que de la directive du 16 octobre 2017 du DFS, ne porte pas atteinte à la neutralité entre concurrents, respectivement au principe de l'égalité de traitement entre personnes appartenant à la même branche économique, puisque ■ comme déjà dit ■ les EMS peuvent fixer librement le prix de pension facturé à leurs résidents, y compris concernant le tarif de la prestation journalière loyer, s'ils renoncent à conclure un contrat de prestations au sens de laLFinEMSet, partant, à être reconnus d'utilité publique et à percevoir un subventionnement étatique. Par conséquent et au vu de ce qui précède, la mesure critiquée est compatible avec le principe de l'égalité de traitement entre concurrents et respecte le principe de la proportionnalité, de sorte que les griefs soulevés sur ce point par la recourante doivent également être rejetés.

e) L'EMS intéressé soutient encore que l'évaluation des infrastructures immobilières et mobilières, de même que l'établissement d'un tarif pour la rémunération de la prestation journalière loyer, basé sur cette évaluation, vide de toute substance la liberté économique, en violation de l'article 36 al. 4 Cst. féd. En réalité et comme cela ressort des considérants ci-avant, les articles 19 et 25 à 28LFinEMS, respectivement 12RELFinEMS, ainsi que la directive du 16 octobre 2017 du DFS, ne touchent pas l'essence de la liberté économique de la recourante, ni d'ailleurs du principe de libre concurrence. En effet, ces normes n'empêchent aucun EMS au bénéfice d'une autorisation de police, voire également d'une reconnaissance LAMal ■ comme c'est le cas de la recourante ■ d'être actif dans le domaine ici concerné. Ces dispositions n'instituent pas non plus un monopole et ne faussent pas l'égalité entre concurrents, à mesure qu'on peut notamment considérer qu'il existe des distinctions objectives qui justifient un traitement différencié. Cela étant, l'obligation pour l'Etat de se comporter de manière neutre sur le plan de la concurrence n'est pas absolue (Aubert/Mahon, Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003, ad art. 94, p. 730 ss, spécifiquement no 7 et 8, p. 735). Comme déjà dit (cons. 3b et 3c ci-avant), les restrictions à la liberté économique peuvent consister en des mesures de police ou d'autres mesures d'intérêt général tendant à procurer du bien-être à l'ensemble ou à une grande partie des citoyens ou à accroître ce bien-être, telles des mesures sociales ou de politique sociale. Ces restrictions ne doivent toutefois pas se fonder sur des motifs de politique économique et intervenir dans la libre concurrence pour favoriser certaines formes d'exploitation en dirigeant l'économie selon un certain plan (arrêt du TF du 23.03.2005 [2A.452/2004] cons. 4.2 et les références citées). Contrairement à l'opinion de la recourante, la réglementation instituée par les dispositions susdites ■ qui, comme exposé ci-avant (cons. 5c), poursuit tout particulièrement un but de politique sociale, à l'exclusion d'un objectif de pure politique économique ■ n'a d'incidence que sur l'exercice de l'activité des EMS ayant souhaité entrer dans le système de financement étatique, voire pour ceux qui hébergent des résidents admis avant le 31 mars 2013, ce qui ne saurait être considéré comme une restriction portant atteinte au noyau intangible de la liberté économique, qui protège également ■ comme indiqué ci-avant (cons. 3b) ■ l'égalité de traitement entre concurrents. Le moyen que la recourante tire d'une prétendue violation de l'article 36 al. 4 Cst. féd. doit donc aussi être rejeté.

6.a) Reste à examiner si les critères relatifs à l'évaluation de la valeur des infrastructures mobilières et immobilières ressortant des dispositions dont la recourante a contesté à tort la constitutionnalité sont arbitraires, respectivement si l'application que l'autorité intimée en a faite est arbitraire quant à ses conséquences. La recourante se prévaut en effet, non

seulement d'une violation de la protection de la bonne foi, en ce sens que l'Etat aurait soudainement et arbitrairement modifié les règles du jeu, mais également d'une violation de l'interdiction de l'arbitraire. Sur ce dernier point, elle estime, premièrement, que l'Etat a décidé d'évaluer les EMS du canton en les comparant à un EMS idéal, soit à un établissement qui aurait été imaginé par la commission partenariale et qui constituerait une chimère, deuxièmement, que les critères quantitatifs et qualitatifs permettant de noter les bonus/malus seraient arbitraires et, troisièmement, que la décision attaquée serait arbitraire au regard même de ses conséquences. A cet égard, la recourante allègue que la réduction du prix de la prestation journalière loyer, laquelle était jusqu'ici de 40 francs, à 27.30 francs dès le 1er janvier 2020, alors que, compte tenu des charges de l'établissement, le coût effectif de la prestation journalière loyer est de 51.94 francs, lui imposerait de fonctionner à perte, ce qui amènerait, selon toute vraisemblance, à devoir cesser ses activités. En effet, sa perte à venir se monterait au minimum à 553'170.15 francs par année. Sur ce point, la recourante conteste encore l'arrondi à la dizaine inférieure opéré par le département sur le montant de 27.35 francs, résultant de la répartition sur 21'212 journées de référence du rendement annuel net arrêté à 580'225 francs.

b/aa) Aux termes de l'article 5 al. 3 Cst. féd., les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir conformément aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif. De ce principe découle notamment, en vertu de l'article 9 Cst. féd., le droit de toute personne à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'Etat (cf. ATF 137 I 69cons. 5.2, 136 I 254cons. 5.2). Le droit à la protection de la bonne foi, découlant directement de cette dernière disposition et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, préserve la confiance légitime que le citoyen met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 131 II 627cons. 6.1, 129 I 161cons. 4.1, 128 II 112cons. 10b/aa, 126 II 377cons. 3a et les références citées). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent donc obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit sensée avoir agi dans les limites de ses compétences, et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530cons. 6.2, 131 II 627cons. 6.1).

b/bb) En l'occurrence, on peine à comprendre quelles promesses effectives la recourante aurait reçues des autorités compétentes et quels engagements préjudiciables elle aurait pris sur cette base. Plus spécifiquement, on ne discerne pas en quoi la bonne foi postulerait que le législateur doit garantir aux EMS de pouvoir continuer indéfiniment à appliquer une politique hétérogène des prix, soit de continuer à fixer librement le tarif de pension facturé aux résidents, y compris pour la prestation journalière loyer, tout en pouvant prétendre entrer dans le système de financement étatique prévu par la nouvelle législation, respectivement, bénéficier d'une reconnaissance d'utilité publique. A cet égard, on relèvera que pas davantage que la liberté économique ne lui confère un droit à une prestation de la part de l'Etat, la protection de la bonne foi ne permet pas à la recourante de profiter

interminablement d'un modèle de financement basé sur la reconnaissance des coûts. Cette protection ne saurait lui garantir de pouvoir user d'une grande liberté dans la définition de ce qui est compris dans le prix de pension et quelles sont les prestations qui sont facturées en sus, tout en aspirant accéder à des subventions publiques, soit en postulant obtenir une aide financière de l'Etat pour les résidents qui ne peuvent financer leurs séjours et, le cas échéant, recevoir un financement pour des prestations d'intérêt public. En effet, le fait d'être titulaire d'une autorisation de police et d'une reconnaissance LAMal, et ainsi d'être autorisée à exploiter librement un EMS en pratiquant à charge de l'assurance obligatoire des soins, ne donne pas à la recourante un droit à ce que le modèle de financement des EMS reste immuable. De même, cela ne lui permet pas de pouvoir entrer dans le système de financement étatique introduit par la LFinEMS, ni de se voir reconnaître un statut d'utilité publique, sans avoir en contrepartie à se conformer à des obligations générales, telles que la protection tarifaire et l'application à l'ensemble des résidents de tarifs fixés par l'exécutif cantonal. Ces obligations résultent en effet directement de la reconnaissance d'utilité publique accordée à une institution privée à but lucratif prévue par la nouvelle législation, ainsi que de l'accès d'une telle société à un subventionnement public.

Force est de plus de constater que la recourante ne pouvait ignorer qu'il appartenait aux EMS candidats à la signature d'un contrat de prestations et, partant, à une reconnaissance d'utilité publique et à un subventionnement de l'Etat, de trouver des solutions, par exemple, par le biais de changement de missions, de fusion, etc., lorsque leurs tarifs, au moment de l'entrée en vigueur de la LFinEMS, étaient largement au-dessus du prix normatif et qu'il apparaissait qu'ils n'arriveraient pas à couvrir leurs coûts audit prix normatif. Une période de convergence, qui ne devait en principe s'étendre que sur trois ans (exceptionnellement cinq ans), a d'ailleurs expressément été prévue s'agissant des coûts d'exploitation et, partant, des prix de pension historiques jusqu'aux prix de pension normatifs. Le Conseil d'Etat a même tenu compte du fait que des difficultés pouvaient se poser pour les EMS candidats à la signature d'un contrat de prestations, lorsque le loyer qui découlerait de la valeur de rendement, déterminée en lien avec l'état de leur patrimoine et, partant, avec la valeur intrinsèque des infrastructures de chaque EMS, s'écarterait trop des coûts réels des immobilisations. Il a en effet accepté de reconnaître dans le prix de pension un loyer s'écartant de la norme pendant toute la période transitoire (cf. art 33 LFinEMS et art. 29 RELFinEMS). Il s'ensuit que la recourante devait savoir que, si elle entendait faire usage de la possibilité qui lui était offerte de demander une reconnaissance d'utilité publique et, donc, de conclure un contrat de prestations avec l'Etat, elle devait couvrir ses dépenses avec les recettes prévues dans le cadre de la LFinEMS, et ce au terme de la période transitoire.

On rappellera enfin que la recourante reste libre de fixer le prix de pension facturé à ses résidents, y compris concernant le tarif de la prestation journalière loyer, si elle renonce à conclure un contrat de prestations au sens de la LFinEMS et, partant, à être reconnue d'utilité publique et à percevoir un subventionnement étatique. Chaque EMS est en effet libre de ne pas entrer dans le financement étatique (cf. Rapport, p. 19). Dans ces conditions, le grief tiré d'une prétendue violation de la protection de la bonne foi est donc mal fondé.

c/aa) Un acte normatif viole le principe de l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst. féd.) s'il ne repose pas sur des motifs objectifs sérieux ou s'il est dépourvu de sens et de but. Le législateur cantonal, organe politique soumis à un contrôle démocratique, doit se voir reconnaître une grande liberté dans l'élaboration des lois. Il dispose d'un pouvoir formateur

étendu, en particulier dans les domaines qui dépendent très largement de facteurs politiques (ATF 131 I 1 cons. 4.2, 111 Ia 86 cons. 3a). La Cour de céans, à l'instar du Tribunal fédéral, n'a pas à revoir l'opportunité des choix effectués dans ce cadre. Il ne s'agit notamment pas d'annuler une disposition légale au motif que d'autres solutions paraîtraient envisageables, voire même préférables (ATF 136 I 241 cons. 3.1, 135 I 130 cons. 6.2, 134 I 140 cons. 5.4; cf. aussi arrêts du TF du 19.04.2012 [2C_727/2011] cons. 3.7, publié partiellement in : ATF 138 II 191). Il ne suffit pas qu'une règle de droit paraisse inopportune pour être qualifiée d'arbitraire; il faut bien plutôt qu'elle soit déraisonnable à tous points de vue (arrêt de la Cour de droit public du 26.20.2018 [CDP.2018.304] cons. 3c).

Quant à une décision, elle peut être qualifiée d'arbitraire (art. 9 Cst. féd.) que si elle contredit clairement la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou qu'elle heurte d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une solution autre que celle de l'autorité cantonale semble concevable, voire préférable. Pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que sa motivation soit insoutenable; il faut encore que cette décision soit arbitraire dans son résultat (ATF 144 I 318 cons. 5.4 et les références citées).

c/bb) Dans le cas présent, il convient tout d'abord de constater que, contrairement à l'opinion de la recourante, l'Etat n'a pas décidé d'évaluer les EMS du canton en les comparant à un EMS idéal, lequel aurait été imaginé par la commission partenariale et constituerait une chimère. Il ressort du Rapport du Conseil d'Etat à l'attention du Grand Conseil que, si chaque EMS est libre de ne pas entrer dans le financement étatique, pour ceux qui désirent y entrer, la possibilité leur est offerte de demander une reconnaissance d'utilité publique. Cette dernière est accessible au travers d'un contrat de prestations avec l'Etat dans lequel sont précisées les modalités et les conditions liées, d'une part, à la fixation de prix de pension normatifs couvrant les coûts d'un EMS standard et, d'autre part, à l'accès aux subventions publiques, soit la possibilité d'obtenir une aide financière de l'Etat pour les résidents qui ne peuvent financer leurs séjours et, le cas échéant, de recevoir un financement pour des prestations d'intérêt public (cf. p. 18). Il ne s'agit donc nullement d'arrêter le prix de pension normatif et, partant, la prestation journalière loyer qui en fait partie, en comparant les EMS candidats à la signature d'un contrat de prestations à un EMS idéal, mais d'améliorer l'équité du financement étatique, en reconnaissant les mêmes éléments de base pour tous les EMS et les prestations particulières fournies par chacun en plus (cf. p. 15 s.). En effet, avant la LFinEMS, les EMS du canton pratiquaient une politique de prix tenant compte de leurs charges et de leurs recettes, avec partant une grande hétérogénéité dans la politique des prix. Or, le système de financement des EMS, tel que repensé dans le cadre de cette loi, vise pour les EMS aspirant à une reconnaissance d'utilité publique et, partant, à la perception de subventions directes à ce qu'une même prestation ait le même prix quel que soit le fournisseur. Les prestations comprises dans le prix de pension, y compris la prestation journalière loyer, doivent donc être définies de manière identique pour tous les EMS reconnus d'utilité publique, seules des prestations différentes pouvant justifier des prix différents. Ce faisant, le nouveau modèle, qui suppose ainsi un passage à un financement basé sur les prestations rendues plutôt que sur la reconnaissance des coûts et la couverture du déficit des homes, tient compte non seulement du fait que les résidents sont appelés à contribuer aux coûts non couverts, mais également du fait qu'il n'y a pas de raison qu'une même prestation ne soit pas rémunérée par les

pouvoirs publics au même tarif dans tout le canton (cf. p. 5 et 17). Dans son Rapport à l'attention du Grand Conseil, le Conseil d'Etat a encore précisé que les prix des prestations édictés par l'Etat et appliqués à tous les résidents dans tous les EMS du canton, reconnus d'utilité publique, sont calculés de manière à permettre à un EMS efficient, soit qui optimise le rapport qualité/économique, de couvrir ses coûts (p. 17 et 37). Au vu de ce contexte, on ne saurait admettre que le système de financement des EMS introduit par la LFinEMS, concrétisé par le RELFinEMS et la directive du 16 octobre 2017 du DFS et auquel en particulier l'Association neuchâteloise des institutions privées pour personnes âgées (ci-après : ANIPPA) et l'Association neuchâteloise des établissements et maisons pour personnes âgées (ci-après : ANEMPA) ont été associées dès la phase préparatoire de la réglementation consacrerait un EMS idéal, une chimère, fruit de l'imagination de la commission partenariale.

A cet égard, il faut rappeler qu'après avoir mandaté un architecte, diplômé HES et EPFZ, membre de la société suisse des architectes et des ingénieurs (FAS SIA), en particulier pour coordonner la procédure d'évaluation des infrastructures des EMS du canton, ainsi qu'élaborer un canevas standardisé pour expertiser lesdites infrastructures, en définissant une méthode de travail uniforme, le département a constitué un pool d'évaluateurs, en tenant compte des propositions faites par les trois associations faîtières d'EMS, à savoir non seulement ANIPPA et ANEMPA, mais également l'Association neuchâteloise des directeurs d'établissements médico-sociaux privés (ci-après : ANEDEP). Avant la phase d'évaluation à proprement parler, le pool d'évaluateurs ainsi mis en place a testé les points centraux de l'évaluation des infrastructures immobilières des EMS, de même que le canevas d'expertise conçu par l'architecte-conseil, et ce dans l'objectif de limiter la marge d'appréciation en standardisant les éléments collectés et les bases de valorisation des différentes valeurs immobilières. Les EMS ont été informés, déjà au mois de juin 2016, de la procédure prévue pour l'évaluation de leurs infrastructures. La possibilité leur a d'ailleurs été donnée de choisir au sein du pool d'évaluateurs celui qui se chargerait d'expertiser leur institution, en indiquant par ordre de préférence trois noms. Par la suite, les associations faîtières susdites, dont ANIPPA qui compte parmi ses membres la recourante et qui était donc chargée de représenter en particulier les intérêts de cette dernière, ont non seulement été informées du lancement du processus d'évaluation, respectivement, de l'établissement de la directive pour l'évaluation des infrastructures des EMS, mais également invitées à annoncer leur représentant et suppléant à la commission partenariale pour l'évaluation des infrastructures. En septembre 2016, une séance d'information a été organisée à l'attention des EMS dans le but tant de leur présenter les différentes étapes de l'évaluation de leurs infrastructures, ainsi que les principes et le contenu du canevas d'expertise, que de leur donner la possibilité de poser toutes les questions qu'ils pourraient avoir. Consécutivement à cette séance, le département a soumis aux représentants des associations faîtières son projet de directive pour l'évaluation des infrastructures des EMS. Celles-ci ont ainsi eu la possibilité d'émettre des remarques, qui ont été directement formalisées dans la directive en question. ANIPPA a ainsi suggéré, en date du 6 juin 2017, une valeur forfaitaire pour les infrastructures mobilières; elle n'a pas formulé d'autres objections. Il sied encore de relever que les EMS ont été informés au sujet des normes anti-incendie faisant l'objet d'un programme de subventionnement lancé par l'ECAP. Trois experts de cet établissement cantonal ont d'ailleurs été sollicités pour identifier les mesures d'urgence nécessaires sur la base d'une check-list des normes de l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (ci-après : AEAI)

applicables à des établissements tels que des EMS, et ce afin de limiter la marge d'appréciation et de traiter de manière uniforme les standards en matière de prévention incendie. Après la nomination des membres de la commission partenariale pour l'évaluation des infrastructures, avec en particulier en son sein un représentant et un suppléant pour chaque association faîtière, le DFS a adopté, le 16 octobre 2017, la directive pour l'évaluation des infrastructures des EMS, qui a été portée à la connaissance des EMS dès le 17 octobre suivant. S'en est suivie ensuite l'évaluation à proprement parler de chaque EMS par un membre du pool d'évaluateurs, en principe un des trois choisis par l'établissement concerné, puis des visions locales de tous les EMS ont été réalisées par une délégation de quatre membres de la commission partenariale, et ce afin, d'une part, de vérifier l'équité de traitement dans la valorisation du volume des bâtiments effectuée par les différents évaluateurs du pool et, d'autre part, de porter une appréciation qualitative des différents bâtiments ainsi évalués. Les EMS ont été expressément avertis de ces visites et des dates planifiées pour les réaliser, lesquelles se concentraient entre janvier et février 2018.

S'agissant plus spécifiquement de la recourante, le rapport d'évaluation la concernant a été établi en juin 2018 et porte la signature tant de l'architecte-conseil que du directeur de l'EMS. Le 18 juillet suivant, elle a été informée par la commission partenariale que cette dernière apportait, après examen dudit rapport, quelques correctifs, en ce sens qu'elle augmentait de 180'886 francs la valeur du bâtiment, afin de prendre en considération les surfaces externalisées. Par un courriel d'août 2018, cette commission a détaillé, à l'attention de la recourante, le mode de calcul concernant les surfaces externalisées des locaux qu'elle utilisait et, partant, la manière dont le montant susdit avait été défini. Enfin, la recourante a été rendue attentive, le 14 septembre 2018, que le département envisageait de réduire de 780'190 francs la valeur du bâtiment, compte tenu de sa prérogative de pouvoir s'écarter, dans des cas justifiés, de la valeur intrinsèque déterminée par la commission partenariale en faisant application du système de bonus/malus. Elle a d'ailleurs été invitée à se déterminer sur ce point. S'agissant des bonus/malus, il convient encore de signaler que, par correspondance du 11 septembre 2018, les indicateurs quantitatifs et qualitatifs (bonus/malus) ont été portés à la connaissance de la recourante, de même que leur échelle de pondération et de notation, ainsi que leurs impacts tant sur la valeur intrinsèque de l'établissement de chaque EMS que, partant, sur la valeur finale de l'expertise. Un nouveau courrier explicatif relatif aux bonus/malus a été adressé aux EMS le 12 octobre 2018, les invitant par ailleurs à prendre part à une séance le 24 octobre suivant afin, notamment, de pouvoir obtenir des réponses aux questions qu'ils pourraient avoir à ce sujet.

Par conséquent et au vu de ce qui précède, force est de constater que non seulement les EMS ont été informés tout au long du processus qui a conduit à la fixation de la valeur de leurs infrastructures immobilières et mobilières, ayant d'ailleurs eu la possibilité d'obtenir des réponses à leurs éventuelles interrogations, ainsi que de se prononcer sur différents points, mais de plus les associations faîtières représentant leurs intérêts ont été activement associées à l'établissement du processus d'évaluation, et ce déjà au stade de la phase préparatoire de la réglementation. Ceci étant, les éléments exposés ci-avant permettent d'admettre que, contrairement à l'opinion de la recourante, l'Etat n'a pas cherché à évaluer les EMS du canton en les comparant à un EMS idéal, imaginé par la commission partenariale et constitutif d'une chimère, mais a cherché à standardiser les

données collectées et les bases de valorisation des différentes valeurs des infrastructures des EMS, et ce dans le but de limiter la marge d'appréciation dans l'évaluation, ainsi que d'assurer une équité de traitement dans la valorisation de ces infrastructures. A ce propos, il y a lieu de mentionner que la jurisprudence admet que le législateur se laisse également guider par des considérations de praticabilité et choisisse des solutions dont la mise en œuvre est relativement aisée. Il en va également de la sécurité du droit : une législation qui, à force de prévoir toutes les situations possibles, deviendrait touffue et impénétrable, perd une qualité essentielle. C'est pourquoi un certain schématisme est souvent pris en compte et admis. Ce schématisme ou cette standardisation conduit à ne pas différencier toutes les situations qui peuvent se présenter, en particulier pour des motifs liés à la praticabilité des règles et de leur application ainsi qu'à la sécurité juridique (Grisel, Traité de droit administratif, vol. I, 1984, p. 359; Moor/Flückiger/Martenet, Droit administratif, vol. I, 2012, p. 855). En définitive, on ne saurait reprocher à l'Etat d'avoir cherché à standardiser le processus d'évaluation des infrastructures mobilières et immobilières, dont les valeurs ainsi obtenues doivent servir de base à la fixation de la prestation journalière loyer. Autrement dit, on ne saurait suivre la recourante lorsqu'elle laisse entendre que les expertises effectuées auraient dû tenir compte des particularités de chaque EMS, y compris des coûts réels et effectifs, ainsi que des investissements passés ou à venir.

c/cc) Concernant le grief tiré d'une prétendue violation de l'interdiction de l'arbitraire, la recourante estime encore que les critères quantitatifs et qualitatifs permettant de noter les bonus/malus seraient arbitraires et que la décision attaquée serait arbitraire au regard même de ses conséquences.

c/cc/aaa) Tout d'abord, il faut relever que le rapport d'évaluation concernant la recourante, qui fixe à 11'982'562 francs [recte : 11'982'563] la valeur intrinsèque totale au 19 juin 2018 des infrastructures immobilières ([CHF 1'495'005 pour le terrain + CHF 9'808'685 pour le bâtiment + CHF 315'000 pour l'équipement d'exploitation + CHF 593'370 pour les aménagements extérieurs = CHF 12'212'059 (recte : 12'212'060)] [CHF 214'897 pour l'EPIQR + à 5 ans + CHF 14'600 pour les mesures d'urgence AEAI = CHF 229'497 de valeur de remise en état]), reprend les critères d'évaluation et de valorisation des infrastructures immobilières de l'article 5 de la directive du 16 octobre 2017 du DFS, critères arrêtés comme exposé ci-avant après consultation des associations faîtières.

Avant de faire état de l'article 5 de ladite directive, il convient de rappeler qu'à son article 4, la directive du 16 octobre 2017 du DFS stipule que la rémunération des infrastructures immobilières est déterminée à partir de la valeur intrinsèque calculée par l'outil. Or, la valeur intrinsèque est constituée de la valeur du terrain, du coût de construction à neuf diminué par l'obsolescence et la vétusté du ou des bâtiments concernés, des équipements d'exploitation et des aménagements extérieurs, conformément aux critères d'évaluation mentionnés à l'article 5 de la directive. Pour définir la valeur intrinsèque dédiée à l'usage fonctionnel de l'EMS, un ratio est déterminé sur la base du relevé des surfaces comprenant, d'une part, celles nettes internes affectées à l'usage fonctionnel de l'EMS et, d'autre part, celles nettes internes non affectées à l'usage fonctionnel de l'EMS au sens de l'article 27 al. 1 FinEMS (cf. art. 3 al. 5 directive du 16 octobre 2017 du DFS). Pour le surplus, la taxe à la valeur ajoutée (TVA) est ajoutée à la valeur intrinsèque, excepté pour le terrain et le bâtiment. Ceci étant précisé, l'article 5 de cette directive prévoit effectivement que les infrastructures immobilières sont valorisées en prenant en considération les

éléments suivants. Premièrement, la valeur du terrain : elle est déterminée à partir de la surface théorique par rapport au bâtiment concerné de l'EMS ou de la surface effective si elle est plus petite et multipliée par la valeur au mètre carré du terrain définie à l'article 8REi, puis par le facteur 2.0 pour s'approcher de la valeur du marché. La surface théorique nécessaire est issue du taux d'occupation au sol (ci-après : TOS) du règlement d'aménagement local et en cas d'absence du TOS, le TOS de la zone de moyenne densité (ci-après : ZMD) s'applique. De plus, la valeur du terrain tient compte d'éventuels droits de superficie. Deuxièmement, la valeur du ou des bâtiments : elle est déterminée en fonction du volume brut et des surfaces nettes externes du ou des bâtiments concernés, la qualité de l'aménagement général du ou des bâtiments et l'état d'entretien étant pris en considération. La valeur ainsi arrêtée en fonction de la valorisation au mètre cube du bâtiment selon la qualité des aménagements est, après avoir été multipliée par le facteur 1.1 pour s'approcher de la valeur du marché, réduite de l'estimation des travaux de remise à neuf du bâtiment. Cette dernière comprend : l'assainissement de la construction pour le gros œuvre, les installations techniques et les aménagements intérieurs, selon une méthode définie par l'État; la mise en conformité limitée aux mesures d'urgence selon les normes de protection incendie AEAI et le programme ECAP, les coûts étant estimés en fonction de prix unitaires, voire selon le prix et le descriptif indiqués par l'expert; la mise en conformité limitée aux mesures d'urgence selon l'ordonnance fédérale du 18 août 1993 sur la loi du travail (OLT 3; RS 822.113) qui sont en principe couvertes par les exigences AEAI; la mise en conformité selon les normes handicapés SIA 500 (construction sans obstacles) et des garde-corps SIA 358, les coûts étant estimés par l'expert et documentés. Troisièmement, la valeur à neuf des équipements d'exploitation : elle est prise en considération dans sa totalité. Quatrièmement, la valeur des aménagements extérieurs : elle est arrêtée sur la base de prix unitaires, voire en l'absence d'aménagements prévus, en fonction du prix et du descriptif signalés par l'expert.

Il s'ensuit que l'évaluation ressortant du rapport établi en juin 2018, laquelle portant la signature en particulier du directeur de l'EMS ici concerné a donc été validée par l'entité exploitante, paraît conforme à la réglementation adoptée en la matière. Elle n'est d'ailleurs pas critiquée en tant que telle par la recourante. A cet égard, il convient encore de souligner que les critères d'évaluation et la valorisation des infrastructures immobilières prescrits par l'article 5 de la directive du 16 octobre 2017 du DFS ne sauraient être considérés comme arbitraires. La recourante ne le soutient pas et il importe par ailleurs peu qu'une autre manière de valoriser les infrastructures immobilières sur la base d'autres critères aient pu être possible ou même préférable. Non seulement, la Cour de cassation n'a pas à revoir l'opportunité des choix effectués dans ce cadre, mais de plus les critères d'évaluation et la valorisation des infrastructures immobilières décrits par la disposition susdite ne peuvent manifestement pas être qualifiés de déraisonnables. Ils apparaissent au contraire comme objectifs et s'inscrivant dans les buts poursuivis par la LFinEMS.

c/cc/bbb) Conformément à l'article 4 al. 5 de la directive du 16 octobre 2017 du DFS, en lien avec l'article 10 al. 2 de cette directive, des correctifs de valeur peuvent être apportés par la commission partenariale afin de tenir compte de l'usage fonctionnel au sens de l'article 1 al. 1 de la directive du 16 octobre 2017 du DFS, lequel stipule que la prestation journalière loyer rémunère la mise à disposition par les EMS des infrastructures immobilières et mobilières utiles à leur mission et en fonction de leur degré d'entretien. Les correctifs de valeur portent en particulier sur les équipements d'exploitation, les surfaces

dédiées au foyer de jour, les surfaces externalisées, les fonctions sous-traitées ainsi que les mises en conformité aux normes handicapés SIA 500 (constructions sans obstacles) et des garde-corps SIA 358.

Faisant application de l'article 4 al. 5 de la directive du 16 octobre 2017 en lien avec l'article 15 al. 2 de cette directive, la commission partenariale a informé la recourante qu'elle entendait corriger la valeur de son bâtiment en l'augmentant de 180'886 francs, afin de prendre en considération les surfaces externalisées, soit des dépôts, stockages, remises et locaux à usage saisonnier et/ou sporadique, ainsi que des locaux techniques, respectivement habitables. La recourante n'a pas pris position sur ce correctif, qui a porté la valeur intrinsèque totale de ses infrastructures immobilières à 12'163'449 francs, compte tenu d'un bâtiment évalué finalement à 9'989'571 francs au lieu des 9'808'685 francs ressortant du rapport d'évaluation. Elle ne semble par ailleurs pas, devant la Cour de céans, remettre en cause ce correctif, qui lui est favorable.

c/cc/cc) La recourante conteste en revanche les critères quantitatifs et qualitatifs ayant permis au département de s'écarter de la valeur intrinsèque déterminée par la commission partenariale.

A cet égard, il convient tout d'abord de signaler que cette possibilité, qui porte exclusivement sur la valeur intrinsèque des bâtiments, est expressément prévue par la directive du 16 octobre 2017 du DFS, à son article 16, et ce pour permettre au département de tenir compte de cas justifiés, tels que les cas où les éléments pris en considération dans l'évaluation s'éloignent notablement des standards et normes applicables, en termes de surfaces de chambre par exemple ou de qualité des équipements. Le système de bonus/malus institué par cette disposition a été porté à la connaissance de la recourante, en particulier, par courrier du 11 septembre 2018. Cette dernière a ainsi été informée que les indicateurs quantitatifs et qualitatifs (bonus/malus) avaient été élaborés par la taskforce, composée de quatre personnes de la commission partenariale ayant procédé aux visions locales des EMS, qu'ils avaient ensuite été discutés au sein de ladite commission et finalement présentés en détail aux commissaires représentant les associations faïtières, que l'application de ces indicateurs permettaient d'orienter les résultats des évaluations des infrastructures des EMS selon des critères quantitatifs et qualitatifs induisant notamment une plus-value pour les résidents et leurs familles, que l'utilisation de ces indicateurs supposait l'abandon de la neutralité des tarifs par rapport aux valeurs antérieures, mesure favorable aux institutions, et que les indicateurs retenus se basaient, de manière transitoire, sur la moyenne de tous les EMS évalués, dans l'attente de disposer d'un bâtiment de référence qui serait défini dans le cadre des futures normes architecturales. Les composantes de ce système de bonus/malus ainsi que sa notation ont également été expliquées à la recourante. Les bonus/malus sont notés sur la base d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Les indicateurs quantitatifs portent sur : (a) (Note A / pondération 3) : la valeur au mètre cube SIA 416. Ce critère évalue le niveau constructif de l'EMS valorisé selon le palier duREi. Le standard constructif des EMS se situe, au regard de la moyenne de tous les EMS évalués, à 864 francs par mètre cube SIA 416, y compris le facteur correctif; (b) (Note B pondération 2) : les surfaces dédiées aux résidents par rapport à la surface nette totale. A noter ici que l'article 3 de la directive du 16 octobre 2017 du DFS prévoit un relevé des surfaces utiles en fonction de leur utilisation et que ce relevé fait partie de l'expertise de chaque EMS concerné par l'évaluation de ses infrastructures. Sont donc identifiées les surfaces pour les résidents, l'exploitant (espaces professionnels et techniques) et pour se

déplacer (espaces de circulation). Ce critère évalue les surfaces à disposition des résidents (espaces privés & unités de vie, espaces collectifs) par rapport à l'ensemble des surfaces de l'EMS. La moyenne cantonale (des institutions expertisées) se situe à 52,3 %; (c) (Note C / pondération 1) les surfaces dédiées aux résidents par rapport au nombre de lits autorisés pondérés (chambre à 1 ou 2 lits). La moyenne des lits pondérés est calculée en fonction du nombre de chambres à 1, respectivement 2 lits autorisés par le DFS. Les surfaces des chambres autorisées sont converties selon ce que prévoit l'article 39 RASI, en vigueur, à savoir 16 m² pour une chambre à 1 lit et 25 m² pour une chambre à 2 lits. Ce critère évalue les surfaces à disposition des résidents en fonction du nombre de lits autorisés, sans valoriser les chambres à 1 lit. La moyenne cantonale (des institutions expertisées) se situe à 30.7 m²/ lits; (d) (Note D / pondération 1) : les surfaces dédiées aux exploitants par rapport au nombre de lits autorisés pondérés (chambre à 1 ou 2 lits). Ce critère évalue les surfaces à disposition des exploitants (par exemple les salles de réunion, les lieux réservés au personnel, les bureaux d'entretien) par rapport au nombre de lits autorisés. La moyenne cantonale (des institutions recensées) se situe à 19.1 m²/ lits. Les indicateurs qualitatifs portent pour leur part sur : (e) (Note E / pondération 3) : la qualité de l'accessibilité de l'EMS et son intégration sociale et urbaine; (f) (Note F / pondération 2) : la qualité des abords aménagés directs ou indirects; (g) (Note G / pondération 4) : la qualité de l'entrée, de l'accueil et de l'espace collectif principal; (h) (Note H / pondération 6) : la qualité de la fonctionnalité générale et l'organisation spatiale; (i) (Note I / pondération 2) : la qualité de l'ensoleillement, de la vue et des dégagements. Les critères qualitatifs ont été voulus indépendants les uns des autres, certains concernant l'environnement extérieur de l'EMS et d'autres son organisation intérieure. Les indicateurs quantitatifs (notes A à D) sont pondérés à raison d'un tiers alors que les indicateurs qualitatifs (notes E à I) correspondent à deux tiers du facteur correctif. La note finale des bonus/malus d'un EMS est la moyenne arithmétique pondérée des 9 notes (notes A à I). La note finale est convertie en un facteur correctif, au moyen d'un barème arithmétique. Ce barème est une fonction définie par les deux cas de figure particuliers suivants : Si la note finale est le maximum possible (100), le facteur correctif (arrondi à 2 décimales) est de 1.15; Si la note finale (arrondie à 2 décimales) est de 78.84, le facteur correctif est neutre (1.00). Ces chiffres ont été ainsi définis pour, d'une part, garantir une amplitude de correction limitée et, d'autre part, assurer la neutralité de l'opération, c'est-à-dire que la somme de tous les bonus est la même que celle de tous les malus. La valeur intrinsèque du bâtiment expertisé est multipliée par le facteur correctif résultant de ce système **■mathématique■**; il en résulte la valeur intrinsèque finale du bâtiment. Un facteur correctif inférieur à 1 équivaut à un malus. Un facteur correctif supérieur à 1 équivaut à un bonus. L'impact individuel sur les valeurs intrinsèques du ou des bâtiments évalués est de l'ordre de +9,7 % pour le mieux noté et de -14,6 % pour le moins bien noté.

Ceci étant précisé, il sied tout d'**■**abord de constater qu'**■**en particulier les représentants des associations faitières à la commission partenariale ont été associés à la conception de ce système **■mathématique■** et ont pu contrôler les différentes opérations de calcul, comme cela a été annoncé aux EMS dans le courrier du 11 septembre 2018 du DFS. Force est de plus d'**■**admettre que les indicateurs quantitatifs et qualitatifs exposés ci-avant reposent sur des motifs objectifs sérieux et visent la concrétisation des buts poursuivis par la LFinEMS. Le système de bonus/malus favorise en effet un financement basé sur les prestations rendues plutôt que sur la reconnaissance des coûts et la couverture du déficit des homes. Il participe à ce qu'**■**une même prestation ait le même prix quel que soit le

fournisseur, et plus concrètement à ce que la prestation journalière loyer, laquelle est comprise dans le prix de pension, soit définie de manière aussi identique que possible pour tous les EMS reconnus d'utilité publique, seules des prestations différentes pouvant justifier des prix différents. De plus, il tend à corriger la valorisation quelque peu mathématique des infrastructures, telle qu'elle ressort du rapport d'évaluation de chaque EMS, et ce sur la base de standards conçus en fonction, notamment, du bien-être des résidents, ce qui peut s'inscrire dans la prise en considération qui veut que les résidents sont appelés à contribuer aux coûts non couverts. A l'instar du département, il convient de retenir que le bien-être et le confort d'un résident sont meilleurs, par exemple, dans une chambre de 16 m² tel que prévu par le RASique dans une chambre de dimensions inférieures. La même réflexion peut être faite s'agissant, notamment, de la surface nette à disposition des résidents (espaces dans les étages ou espaces collectifs) par rapport à la surface nette totale du bâtiment. Le département peut en outre également être suivi lorsqu'il expose, à titre d'exemple, qu'il s'agit de différencier un établissement situé au fond d'une vallée, d'un établissement se trouvant au sommet de cette même vallée ou encore d'un établissement en plein centre d'un village, en ce sens que si le résultat mathématique serait, dans les trois cas, le même en présence d'un bâtiment identique, ce résultat a priori objectif, car mathématique, serait néanmoins réducteur, puisqu'il ne prendrait pas en considération des éléments potentiellement liés au bien-être des résidents et de leurs familles, tels que l'accessibilité des lieux, les dégagements visuels ou l'intégration sociale. Tout comme les aspects quantitatifs, qui portent essentiellement sur l'utilisation et les destinataires des différentes surfaces bâties des EMS, les indicateurs qualitatifs contribuent, eux aussi, à la concrétisation des buts poursuivis par la LFinEMS, en permettant d'apporter un correctif à la valeur peut-être trop schématique du rapport d'évaluation des différents EMS concernés. On soulignera par ailleurs encore, d'une part, que les notes afférentes aux indicateurs quantitatifs sont données par rapport à la moyenne des EMS évalués, soit sont basées sur des moyennes arithmétiques cantonales qui servent d'étalon et qui constituent un reflet représentatif du contexte local, car correspondant au standard moyen actuel dans le canton, et, d'autre part, que les notes relatives aux aspects qualitatifs sont attribuées en fonction de standards visant, tout particulièrement, à favoriser le bien-être des résidents. Il ne s'agit donc nullement, comme le soutient la recourante, d'une comparaison avec un EMS idéal imaginé par la commission partenariale, pas plus qu'avec un modèle parfait rêvé par l'Etat.

Dans ces conditions et indépendamment du fait de savoir si une autre solution aurait pu être possible, voire même préférable, on ne saurait considérer les indicateurs quantitatifs et qualitatifs retenus, dans le cadre de ses compétences, par le DFS comme arbitraires. Le système de bonus/malus décrit ci-avant n'apparaît non seulement pas comme déraisonnable à tous points de vue, mais il semble au contraire avoir été conçu afin de déterminer aussi équitablement que possible les valeurs immobilières mises à disposition des résidents et financées par ceux-ci et subsidiairement par les pouvoirs publics. Quoi qu'il en soit, il n'appartient pas à la Cour de céans de revoir l'opportunité des choix effectués dans ce cadre, ce d'autant qu'il s'agit d'un domaine dépendant pour une partie non négligeable de facteurs politiques. A cet égard, il convient d'ailleurs d'admettre, avec le département, qu'il n'est ni absurde ni choquant que l'Etat fixe des critères quantitatifs et qualitatifs minimaux et maximaux lorsqu'il envisage de conclure un contrat de prestations avec une institution privée à but lucratif, soit de prendre un engagement qui pourrait entraîner un subventionnement public. Le grief tiré du caractère prétendument arbitraire des critères quantitatifs et qualitatifs ayant permis au département de s'écarter de la valeur

intrinsèque déterminée par la commission partenariale est dès lors également mal fondé.

c/cc/ddd) Enfin, on ne saurait suivre la recourante lorsqu'elle soutient que la décision attaquée serait arbitraire au regard même de ses conséquences, puisqu'elle lui imposerait de fonctionner à perte. Comme déjà dit, la recourante reste libre de fixer ses prix de pension et, partant, le tarif de sa prestation journalière loyer. Elle n'est en effet pas tenue de conclure un contrat de prestations avec l'Etat et demeure donc libre de se soumettre aux conditions imposées par un tel contrat de prestations. En d'autres termes, si la prestation journalière loyer, telle que fixée conformément aux dispositions pertinentes, ne lui convient pas, la recourante est libre de continuer à exploiter son établissement en pratiquant ses propres tarifs de pension, y compris son propre prix de prestation journalière loyer, avec toutefois pour conséquence de ne pas pouvoir bénéficier de subventions directes de la part de l'Etat. La décision ici querellée n'apparaît ainsi pas arbitraire dans son résultat. A ce sujet, l'arrondi à la dizaine inférieure opéré par le département sur le montant de 27.35 francs, résultant de la répartition sur 21'212 journées de référence du rendement annuel net arrêté à 580'225 francs, n'avait pas à être expressément prévu dans une base légale et n'apparaît notamment, au vu de la liberté que conserve la recourante dans la fixation de ses prix si elle décide de poursuivre l'exploitation de son établissement hors conclusion d'un contrat de prestations au sens de la LFinEMS pas arbitraire dans son résultat. A noter que la recourante ne semble pas contester en tant que tels la répartition et le rendement annuel net susdit, ni d'ailleurs le calcul à proprement parler de la prestation journalière loyer. A cet égard, on signalera encore que la recourante ne remet à proprement parler en cause ni la valeur forfaitaire mobilière, ni celle des infrastructures immobilières, arrêtées par le département, mais se contente essentiellement de faire état du caractère prétendument inconstitutionnel et arbitraire de la réglementation sur laquelle ces valeurs reposent. Or, comme on vient de le voir, son argumentation ne saurait être suivie. Quoiqu'il en soit, le calcul ayant conduit à fixer à 27,30 francs le tarif de la prestation journalière loyer, applicable à la recourante à compter du 1er janvier 2020, ne paraît pas critiquable.

7. Les considérations qui précèdent conduisent donc à rejeter le recours et à confirmer la décision attaquée. La Cour de céans ayant statué au fond, il n'y a pas lieu de se prononcer sur l'effet suspensif au recours, dont la conclusion y relative devient sans objet.

Succombant, la recourante supportera les frais de la cause (art. 47 al. 1 LPJA) et elle n'a pas droit à des dépens (art. 48 al. 1 a contrario LPJA).

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Rejette le recours.

2. Met à la charge de la recourante un émolument de décision de 2'500 francs, et les débours par 250 francs, montants partiellement couverts par son avance de frais de 880 francs.

3. N'alloue pas de dépens.

Neuchâtel, le 10 juillet 2020

1 Le Conseil fédéral peut déléguer aux départements la compétence d'édicter des règles de droit. Il prend en compte la portée de la norme envisagée.

2La délégation de telles compétences aux groupements et aux offices n'est autorisée que si une loi fédérale ou un arrêté fédéral de portée générale le permet.

E. 12

RELFinEMS et la directive du 16 octobre 2017 du DFS sont eux aussi conformes aux conditions de la délégation, puisqu'ils ont été édictés dans les limites de la compétence accordée (sur la question de la délégation législative, cf. Auer/Malinverni/Hottelier, vol. II, no 194 s., p. 89 s.; Schmidt Noël, La limitation des droits fondamentaux en droit constitutionnel comparé, 2011, p. 51 ss). A ce propos, il convient de rappeler que l'article 12 RELFinEMS stipule que, dans le cadre de la phase de préparation de l'établissement du tarif journalier, le département édicte des directives, qu'il peut constituer une commission chargée de l'évaluation des infrastructures, en en définissant la composition, les tâches et les règles de fonctionnement, qu'il fixe une procédure pour l'évaluation des infrastructures et qu'il est l'autorité compétente pour prendre une décision finale en matière de tarif pour la rémunération de la prestation journalière loyer, basé sur l'évaluation des infrastructures. Tout d'abord, il sied de constater qu'en regard au large pouvoir d'appréciation que les articles 26 à 28 LFinEMS laissent au délégataire, l'article 12 RELFinEMS ne sort pas du cadre de la délégation législative et est objectivement à même de réaliser le but de la loi, sans porter atteinte à la Constitution fédérale. Plus précisément, non seulement la délégation législative des articles 26 à 28 LFinEMS, mais également la sous-délégation législative prévue par l'article 12 RELFinEMS, sont admissibles en vue d'établir la réglementation de détail de questions aussi techniques que la valeur des infrastructures immobilières et mobilières des EMS du canton, dont la prestation journalière loyer est fonction. En définitive, tant les articles 26 à 28 LFinEMS que l'article 12 RELFinEMS et la directive du 16 octobre 2017 du DFS répondent aux exigences fixées par l'article 36 al. 1 Cst. féd., qui permet l'adoption de restrictions graves aux droits fondamentaux, catégorie dans laquelle n'entre par ailleurs pas la restriction ici en cause. Le grief tiré d'une prétendue violation du principe de la légalité ne s'avère donc pas fondé. c) Deuxièmement, selon la recourante, l'évaluation des infrastructures immobilières et mobilières, de même que l'établissement d'un tarif pour la rémunération de la prestation journalière loyer, basé sur cette évaluation, ne serait pas justifiée par un intérêt public (art. 36 al. 2 Cst. féd.), parce qu'elle ne reposerait pas sur des motifs de sécurité publique, de santé publique ou de politique sociale, mais sur des motifs purement fiscaux, voire de redressement des finances cantonales. La restriction apportée à la liberté économique par les articles 19 et 25 à 28 LFinEMS, respectivement par l'article 12 RELFinEMS, ainsi que par la directive du 16 octobre 2017 du DFS vise en particulier à freiner l'augmentation des coûts de la santé au sens large, plus spécifiquement à permettre au canton de Neuchâtel de maîtriser et d'influencer les coûts socio-hôtelières en EMS. Comme exposé ci-avant (cons. 3c), une restriction de la liberté économique peut se justifier par un intérêt public à la maîtrise des coûts de la santé. Cette position est étayée tant par la jurisprudence récente du Tribunal fédéral qui précise bien cette notion d'intérêt public (ATF 130 I 26 cons. 6.2) que par la volonté du législateur fédéral de, précisément, permettre aux cantons de maîtriser et d'influencer les coûts socio-hôtelières en EMS, en particulier lorsque la couverture leur incombe entièrement au-delà du montant minimal fixé pour une personne résidant à domicile (arrêt du TF du 19.04.2012 [2C_727/2011] cons. 5.5, spécifiquement cons. 5.5.3 et les références citées, publié partiellement in : ATF 138 II 191). A ce propos, notre haute Cour a expressément admis que la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC) ne s'opposait pas par principe à ce qu'un canton limite la prise en charge des coûts de séjour effectifs, supérieurs aux

prestations minimales LPC, à une catégorie d'EMS qui, tout en figurant dans la liste LAMal, serait de surcroît soumise à un contrôle (financier) et à une reconnaissance étatiques particuliers. Elle a encore relevé que, dans le système instauré par la LFinEMS, le canton de Neuchâtel ne verse en effet des subventions (financement objectif) garantissant la couverture des frais de prestations supérieurs aux frais pris en compte au titre de l'article 7 al. 2 LFinEMS (cf. art. 23 LFinEMS) qu'aux résidents qui sont hébergés dans un EMS reconnu d'utilité publique (art. 14 LFinEMS). Les contraintes qui dérivent pour ce dernier EMS de la signature d'un contrat de prestations ont pour corollaire que cette catégorie d'établissements doit pratiquer les tarifs étroitement contrôlés, "permettant aux institutions efficaces (qui optimisent le rapport qualité/économique) de couvrir leurs coûts" (Rapport, p. 37), dictés par l'Etat. En même temps, les établissements subventionnés sont en principe tenus de réserver l'hébergement aux personnes dont l'état de santé ou la situation nécessitent une prise en charge entrant dans leur mission (art. 13 al. 1 let. d LFinEMS), de sorte à devoir accepter d'héberger, sans discrimination aucune, toute personne répondant à ce critère de nécessité (Rapport, p. 36). Tout en indiquant qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur l'opportunité du modèle ainsi retenu par le canton de Neuchâtel, ni d'ailleurs d'examiner si d'autres systèmes n'auraient pas aussi été concevables voire préférables, le Tribunal fédéral a souligné que les cantons disposent d'une grande latitude leur permettant d'élaborer leurs propres solutions, en particulier, pour à la fois maîtriser leur budget social et faire bénéficier l'ensemble des pensionnaires d'EMS démunis de prestations complémentaires qui leur évitent, sauf dans des cas particuliers, de devoir recourir à l'aide sociale. Notre haute Cour a ainsi, notamment, considéré que le système de financement pour lequel avait opté le canton de Neuchâtel est non seulement admissible et respectueux du droit, en ce qu'il vise un meilleur contrôle des coûts, mais également car il ménage un juste équilibre entre la maîtrise des coûts, en particulier socio-hôtelières, et la protection des pensionnaires d'EMS démunis (arrêt du TF du 19.04.2012 [2C_727/2011] cons. 5.7, publié partiellement in : ATF 138 II 191). Elle a encore signalé que le choix du canton de Neuchâtel de conserver sa liberté quant à la conclusion ou non de contrats de prestations (cf. Rapport, p. 19), en fonction de la planification des besoins cantonaux en EMS (cf. art. 12 al. 2 LFinEMS), lui permet de mener à bien une politique sanitaire flexible. Le principe de planification découlant notamment de l'article 39 LAMal, exige précisément que le canton adopte les mesures nécessaires aux fins de parer à toute éventualité de pénurie de lits dans les EMS figurant sur la liste LAMal et, au vu du système instauré par la LFinEMS, particulièrement dans les EMS déclarés d'utilité publique. En cas de pénurie avérée risquant de se répercuter sur la capacité des EMS reconnus d'utilité publique à offrir des chambres à tous les résidents indigents, le système adopté par le canton de Neuchâtel lui permet de conclure, à brève échéance, des contrats de prestations avec d'autres EMS et de mettre en place, dans l'intervalle, des solutions immédiates conformes à l'obligation de planification découlant du droit social fédéral, de manière aussi à éviter que des résidents indigents ne tombent à la charge de l'assistance publique. De même, le modèle retenu rend envisageable que l'Etat puisse, en cas de surcapacités parmi les EMS subventionnés, renoncer à renouveler certains contrats à leur échéance, voire négocier des clauses contractuelles permettant de diminuer le nombre de chambres à disposition (cf. art. 13 let. c LFinEMS; arrêt du TF du 19.04.2012 [2C_727/2011] cons. 5.8, publié partiellement in : ATF 138 II 191). Ceci étant, on signalera encore que, dans son Rapport à l'attention du Grand Conseil, le Conseil d'Etat a exposé que la modification du mode de financement des EMS ne génère pas d'économie en tant que telle, car il s'agit de mettre en place un système d'allocation des

ressources et non d'allouer ces ressources. L'exécutif cantonal a voulu se doter d'un instrument de pilotage financier moderne et performant, afin en particulier de passer de l'ancien système de couverture des déficits à un système permettant une bonne prévisibilité des charges pour l'Etat, soit le contrat de prestations. Ce changement de système vise également à améliorer l'équité du financement, en reconnaissant les mêmes éléments de base pour tous les EMS et les prestations particulières fournies par chacun en plus. Le Conseil d'Etat a souligné que l'utilisation parcimonieuse des ressources dans le domaine des EMS est un objectif prioritaire et nécessite une vision globale et une organisation du réseau. Selon l'exécutif cantonal, il s'agit donc d'abord de définir les besoins, soit le nombre de lits nécessaires dans le canton pour pouvoir prendre en charge les personnes âgées dépendantes, ainsi que de mettre en place les outils permettant de maintenir les personnes âgées à domicile le plus longtemps possible (p. 15 s.). Les objectifs ainsi poursuivis par la LFinEMS, plus spécifiquement ici par les articles 19 et 25 à 28 LFinEMS, respectivement par l'article 12 RELFinEMS, ainsi que par la directive du 16 octobre 2017 du DFS, à savoir en particulier assurer la maîtrise des coûts de la santé au sens large et améliorer l'équité du financement, y compris s'agissant des coûts socio-hôtelières en EMS, ainsi que garantir les besoins cantonaux en EMS et la protection des pensionnaires d'EMS, notamment démunis, relèvent donc de la politique sociale et sont admissibles. En effet – comme pour la recurante, dont les pensionnaires sont en principe des résidents neuchâtelois, à tout le moins, suisses – parties des prestations fournies doivent être prises en charge par, respectivement, l'assurance obligatoire des soins, les prestations complémentaires et l'Etat par le biais de subventionnements lorsqu'un contrat de prestations est conclu. Relevons enfin que les articles 19 et 25 à 28 LFinEMS, ainsi que l'article 12 RELFinEMS et la directive du 16 octobre 2017 du DFS qui concrétisent lesdites dispositions de la loi visent également à garantir la qualité et l'économicité des prestations fournies par les EMS du canton, y compris en ce qui concerne la prestation journalière loyer, de même qu'à optimiser le rapport entre ces deux aspects essentiels et à assurer qu'une même prestation soit facturée à un même prix quel que soit le fournisseur, ce qui permet en particulier de tenir compte du fait que les pensionnaires sont appelés à contribuer aux coûts non couverts, notamment, par l'assurance obligatoire des soins ou par les subventions cantonales (cf. Rapport, p. 17). Dans ces conditions, force est de constater que la restriction contestée répond bien à un intérêt public et ne relève pas d'une politique économique au sens strict. Sur ce dernier point, il y a lieu de relever que – quand bien même la LFinEMS s'inscrit dans le sens de la réforme des structures cantonales et de celles paraétatiques envisagée par le Conseil d'Etat afin de parvenir au redressement des finances cantonales (cf. Rapport, p. 15) – on ne saurait suivre la recurante lorsqu'elle soutient que reposerait sur des motifs purement fiscaux, voire du seul redressement des finances cantonales, le fait de ne pouvoir tenir compte que du loyer calculé sur la base de la valeur intrinsèque reconnue de l'infrastructure immobilière et d'un taux de rendement cantonal unique, respectivement, de la valeur forfaitaire mobilière, dans le cadre de la facturation aux résidents du prix de pension pour un EMS reconnu d'utilité publique. Le moyen soulevé à cet égard par la recurante est donc également infondé. d) Troisièmement, l'EMS intéressé allègue la violation du principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst. féd.), selon lequel le moyen choisi, propre à atteindre le but poursuivi, doit être celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés, compte tenu du résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (cons. 3c ci-avant; cf. aussi ATF 128 I 92, 127 II 306 cons. 8, 125 I 474 cons. 3). On rappellera tout d'abord que la mesure critiquée ne se rapporte pas directement à l'exercice

des activités d'un EMS, mais exclusivement à la soumission de celui-ci à un certain nombre d'obligations générales, telles que la protection tarifaire et l'application à l'ensemble de ses résidents des tarifs fixés par le Conseil d'Etat, y compris en matière de prestation journalière loyer, lorsque l'EMS en question, reconnu d'utilité publique consécutivement à la conclusion d'un contrat de prestations avec l'Etat, est mis au bénéfice d'un financement public par le biais de subventions directes. En d'autres termes, la fixation de prix de pension normatifs couvrant les coûts d'un EMS standard – prix de pension qui est notamment composé du loyer calculé sur la base de la valeur intrinsèque reconnue de l'infrastructure immobilière de l'EMS sollicitant une reconnaissance d'utilité publique, d'une valeur mobilière forfaitaire et d'un taux de rendement cantonal unique – ne concerne que les établissements qui désirent entrer dans le système de financement étatique, voire ceux qui hébergent des résidents admis avant le 31 mars 2013. L'accès aux subventions publiques, soit la possibilité d'obtenir une aide financière de l'Etat pour les résidents qui ne peuvent financer leurs séjours et, le cas échéant, de recevoir un financement pour des prestations d'intérêt public implique un régime tarifaire et de contrôle strict (cf. art. 13 LFinEMS), auquel les EMS au bénéfice d'une simple autorisation de police et d'une reconnaissance LAMal ne sont pas assujettis, à tout le moins concernant leurs résidents admis postérieurement à la date susdite. Non seulement le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de signaler qu'il ne discernait dans cette manière de procéder aucune inégalité de traitement, disproportion, violation du principe de la bonne foi ou traitement arbitraire vis-à-vis de ces autres catégories d'établissements, mais il a de plus expressément admis que, lorsqu'un EMS choisit d'entrer dans le système sanitaire cantonal, sa liberté économique est limitée par l'intérêt public du canton à contrôler les coûts de la santé, ainsi que par celui des résidents financièrement autonomes à ne supporter que le coût des prestations qu'ils obtiennent, c'est-à-dire à bénéficier d'un traitement égal et non arbitraire de la part d'établissements partiellement financés par des fonds publics (cf. arrêt du TF du 19.04.2012 [2C_727/2011], publié partiellement in : ATF 138 II 191). Il est en effet légitime d'attendre d'un bénéficiaire de deniers publics qu'il se soumette à certaines modalités et conditions, ceci est d'autant plus vrai que la liberté économique ne confère en principe aucun droit à une prestation de la part de l'Etat (ATF 132 V 6 cons. 2.5.2 s., 130 I 26 cons. 4.5, 124 I 107 cons. 3c). A ce sujet, on signalera encore que les EMS, au bénéfice d'une autorisation de police et d'une reconnaissance LAMal – ce qui est le cas de la recourante – peuvent en outre renoncer à conclure un contrat de prestations au sens de la LFinEMS et, partant, à être reconnus d'utilité publique, ce qui a notamment pour conséquence qu'ils peuvent fixer librement le prix de pension facturé aux résidents dans leurs établissements, à toute le moins à tous ceux admis après le 31 mars 2013, ceci valant également pour le tarif de la prestation journalière loyer (cf. Rapport, p. 19). Or, dans un tel cas de figure, l'EMS pourra continuer à facturer les prestations de soins aux assureurs-maladie selon les tarifs fixés par le Conseil fédéral ainsi que la part autorisée des coûts de soins non couverts aux résidents, le solde du coût des soins étant pris en charge par l'Etat selon les modalités définies par le Conseil d'Etat. Les bénéficiaires de prestations hébergés dans ces EMS peuvent d'ailleurs obtenir une aide des prestations complémentaires à hauteur d'une taxe journalière pour l'hébergement fixée par le Conseil d'Etat et couvrant les frais socio-hôtelières minimaux. Aucun autre financement ne peut en revanche être obtenu de la part des pouvoirs publics, ni pour l'EMS, ni pour le résident (cf. Rapport, p. 33 s.). Au vu de la possibilité offerte aux EMS d'exercer leurs activités hors de la conclusion de tout contrat de prestations au sens de la LFinEMS, on ne saurait considérer les règles ici

attaquées comme particulièrement contraignantes, bien au contraire. Ceci étant rappelé, le moyen mis en œuvre par les articles 19 et 25 à 28 LFinEMS , respectivement par l'article 12 RELFinEMS , ainsi que par la directive du 16 octobre 2017 du DFS, développe incontestablement un effet vis-à-vis des buts de maîtrise des coûts de la santé au sens large, d'amélioration de l'équité du financement, y compris s'agissant des coûts socio-hôtelières en EMS, ainsi que de garantie des besoins cantonaux en EMS et de la protection des pensionnaires d'EMS, notamment démunis. Se fondant tout particulièrement sur le principe qui veut qu'une même prestation doit avoir le même prix quel que soit le fournisseur, le système de financement des EMS, mis en place par le canton de Neuchâtel, veille, pour les établissements subventionnés, à supprimer la grande hétérogénéité existant dans la politique des prix des EMS, et ce afin tant de permettre au canton de maîtriser et d'influencer les coûts socio-hôtelières en EMS que de tenir compte du fait que les résidents sont appelés à contribuer aux coûts non couverts. De plus, le Tribunal fédéral a admis que le modèle de financement des EMS, conçu par les autorités neuchâteloises, permet au canton de réagir de manière flexible à la modification des besoins de couverture sanitaire. A titre d'exemple, il a mentionné que le canton pourrait, voire devrait, notamment passer des contrats de prestations avec un nombre plus élevé d'EMS en attente d'une reconnaissance d'utilité publique en cas de pénurie soudaine de services spécialisés, par exemple une station réservée aux patients souffrant de la maladie d'Alzheimer, ou si le nombre de personnes âgées indigentes ne pouvant résider dans un EMS pratiquant des tarifs libres venait à augmenter (arrêt du TF du 19.04.2012 [2C_727/2011] cons. 4.3.4 et 5.8 , publié partiellement in : ATF 138 II 191). Les dispositions querellées permettent donc de réaliser nombre des objectifs d'intérêt public de cette réglementation. Quand bien même les mesures qu'elles préconisent pourraient s'avérer insuffisantes pour atteindre pleinement les buts visés, ceci ne serait quoi qu'il en soit pas contraire au principe de la proportionnalité, l'efficacité relevant de la question de la gestion (Schmidt Noël , op. cit., p. 77; Moor , Systématique et illusion du principe de la proportionnalité, in : Les droits individuels et le juge en Europe, mélanges offerts à Fromont, 2001, p. 332). La recourante ne démontre par ailleurs pas quelles autres mesures porteraient une atteinte moindre aux intérêts privés qu'elles toucheraient, tout en étant apte à atteindre les buts visés par la LFinEMS . Au demeurant, on ne saurait nier que les fournisseurs de prestations dans le domaine de la santé sont déjà – et depuis longtemps, au travers de la législation fédérale – encouragés à réduire les coûts. A cet égard, on rappellera, d'une part, que les cantons conservent une marge de manœuvre pour adopter des mesures visant à contenir les coûts de la santé et, d'autre part, qu'il n'incombe pas à la Cour de céans, à l'instar du Tribunal fédéral, de se prononcer sur l'opportunité du système instauré dans le cadre de la LFinEMS , ni d'ailleurs d'examiner si d'autres modèles ne seraient pas également concevables, voire préférables (cf. ATF 136 I 241 cons. 3.1, 135 I 130 cons. 6.2). On indiquera enfin que la limitation pouvant ressortir des articles 19 et 25 à 28 LFinEMS , respectivement 12 RELFinEMS , ainsi que de la directive du 16 octobre 2017 du DFS, ne porte pas atteinte à la neutralité entre concurrents, respectivement au principe de l'égalité de traitement entre personnes appartenant à la même branche économique, puisque – comme déjà dit – les EMS peuvent fixer librement le prix de pension facturé à leurs résidents, y compris concernant le tarif de la prestation journalière loyer, s'ils renoncent à conclure un contrat de prestations au sens de la LFinEMS et, partant, à être reconnus d'utilité publique et à percevoir un subventionnement étatique . Par conséquent et au vu de ce qui précède, la mesure critiquée est compatible avec le principe de l'égalité de traitement entre concurrents et respecte le principe de la proportionnalité, de

sorte que les griefs soulevés sur ce point par la recourante doivent également être rejetés. e) L'EMS intéressé soutient encore que l'évaluation des infrastructures immobilières et mobilières, de même que l'établissement d'un tarif pour la rémunération de la prestation journalière loyer, basé sur cette évaluation, vide de toute substance la liberté économique, en violation de l'article 36 al. 4 Cst. féd. En réalité et comme cela ressort des considérants ci-avant, les articles 19 et 25 à 28 LFinEMS, respectivement 12 RELFinEMS, ainsi que la directive du 16 octobre 2017 du DFS, ne touchent pas l'essence de la liberté économique de la recourante, ni d'ailleurs du principe de libre concurrence. En effet, ces normes n'empêchent aucun EMS au bénéfice d'une autorisation de police, voire également d'une reconnaissance LAMal – comme c'est le cas de la recourante – d'être actif dans le domaine ici concerné. Ces dispositions n'instituent pas non plus un monopole et ne faussent pas l'égalité entre concurrents, à mesure qu'on peut notamment considérer qu'il existe des distinctions objectives qui justifient un traitement différencié. Cela étant, l'obligation pour l'Etat de se comporter de manière neutre sur le plan de la concurrence n'est pas absolue (Aubert/Mahon, Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003, ad art. 94, p. 730 ss, spécifiquement no 7 et 8, p. 735). Comme déjà dit (cons. 3b et 3c ci-avant), les restrictions à la liberté économique peuvent consister en des mesures de police ou d'autres mesures d'intérêt général tendant à procurer du bien-être à l'ensemble ou à une grande partie des citoyens ou à accroître ce bien-être, telles des mesures sociales ou de politique sociale. Ces restrictions ne doivent toutefois pas se fonder sur des motifs de politique économique et intervenir dans la libre concurrence pour favoriser certaines formes d'exploitation en dirigeant l'économie selon un certain plan (arrêt du TF du 23.03.2005 [2A.452/2004] cons. 4.2 et les références citées). Contrairement à l'opinion de la recourante, la réglementation instituée par les dispositions susdites – qui, comme exposé ci-avant (cons. 5c), poursuit tout particulièrement un but de politique sociale, à l'exclusion d'un objectif de pure politique économique – n'a d'incidence que sur l'exercice de l'activité des EMS ayant souhaité entrer dans le système de financement étatique, voire pour ceux qui hébergent des résidents admis avant le 31 mars 2013, ce qui ne saurait être considéré comme une restriction portant atteinte au noyau intangible de la liberté économique, qui protège également – comme indiqué ci-avant (cons. 3b) – l'égalité de traitement entre concurrents. Le moyen que la recourante tire d'une prétendue violation de l'article 36 al. 4 Cst. féd. doit donc aussi être rejeté. 6. a) Reste à examiner si les critères relatifs à l'évaluation de la valeur des infrastructures mobilières et immobilières ressortant des dispositions dont la recourante a contesté à tort la constitutionnalité sont arbitraires, respectivement si l'application que l'autorité intimée en a faite est arbitraire quant à ses conséquences. La recourante se prévaut en effet, non seulement d'une violation de la protection de la bonne foi, en ce sens que l'Etat aurait soudainement et arbitrairement modifié les règles du jeu, mais également d'une violation de l'interdiction de l'arbitraire. Sur ce dernier point, elle estime, premièrement, que l'Etat a décidé d'évaluer les EMS du canton en les comparant à un EMS idéal, soit à un établissement qui aurait été imaginé par la commission partenariale et qui constituerait une chimère, deuxièmement, que les critères quantitatifs et qualitatifs permettant de noter les bonus/malus seraient arbitraires et, troisièmement, que la décision attaquée serait arbitraire au regard même de ses conséquences. A cet égard, la recourante allègue que la réduction du prix de la prestation journalière loyer, laquelle était jusqu'ici de 40 francs, à 27.30 francs dès le 1^{er} janvier 2020, alors que, compte tenu des charges de l'établissement, le coût effectif de la prestation journalière loyer est de 51.94 francs, lui imposerait de fonctionner à perte, ce qui

l'amènerait, selon toute vraisemblance, à devoir cesser ses activités. En effet, sa perte à venir se monterait au minimum à 553'170.15 francs par année. Sur ce point, la recourante conteste encore l'arrondi à la dizaine inférieure opéré par le département sur le montant de 27.35 francs, résultant de la répartition sur 21'212 journées de référence du rendement annuel net arrêté à 580'225 francs. b/aa) Aux termes de l'article 5 al. 3 Cst. féd., les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir conformément aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif. De ce principe découle notamment, en vertu de l'article 9 Cst. féd., le droit de toute personne à la protection de sa bonne foi dans ses relations avec l'Etat (cf. ATF 137 I 69 cons. 5.2, 136 I 254 cons. 5.2). Le droit à la protection de la bonne foi, découlant directement de cette dernière disposition et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, préserve la confiance légitime que le citoyen met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 131 II 627 cons. 6.1, 129 I 161 cons. 4.1, 128 II 112 cons. 10b/aa, 126 II 377 cons. 3a et les références citées). Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent donc obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, qu'elle ait agi ou soit sensée avoir agi dans les limites de ses compétences, et que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 141 V 530 cons. 6.2, 131 II 627 cons. 6.1). b/bb) En l'occurrence, on peine à comprendre quelles promesses effectives la recourante aurait reçues des autorités compétentes et quels engagements préjudiciables elle aurait pris sur cette base. Plus spécifiquement, on ne discerne pas en quoi la bonne foi postulerait que le législateur doit garantir aux EMS de pouvoir continuer indéfiniment à appliquer une politique hétérogène des prix, soit de continuer à fixer librement le tarif de pension facturé aux résidents, y compris pour la prestation journalière loyer, tout en pouvant prétendre entrer dans le système de financement étatique prévu par la nouvelle législation, respectivement, bénéficier d'une reconnaissance d'utilité publique. A cet égard, on relèvera que pas davantage que la liberté économique ne lui confère un droit à une prestation de la part de l'Etat, la protection de la bonne foi ne permet pas à la recourante de profiter interminablement d'un modèle de financement basé sur la reconnaissance des coûts. Cette protection ne saurait lui garantir de pouvoir user d'une grande liberté dans la définition de ce qui est compris dans le prix de pension et quelles sont les prestations qui sont facturées en sus, tout en aspirant accéder à des subventions publiques, soit en postulant obtenir une aide financière de l'Etat pour les résidents qui ne peuvent financer leurs séjours et, le cas échéant, recevoir un financement pour des prestations d'intérêt public. En effet, le fait d'être titulaire d'une autorisation de police et d'une reconnaissance LAMal, et ainsi d'être autorisée à exploiter librement un EMS en pratiquant à charge de l'assurance obligatoire des soins, ne donne pas à la recourante un droit à ce que le modèle de financement des EMS reste immuable. De même, cela ne lui permet pas de pouvoir entrer dans le système de financement étatique introduit par la LFinEMS, ni de se voir reconnaître un statut d'utilité publique, sans avoir en contrepartie à se conformer à des obligations générales, telles que la protection tarifaire et l'application à l'ensemble des résidents de tarifs fixés par l'exécutif

cantonal. Ces obligations résultent en effet directement de la reconnaissance d'utilité publique accordée à une institution privée à but lucratif prévue par la nouvelle législation, ainsi que de l'accès d'une telle société à un subventionnement public. Force est de plus de constater que la recourante ne pouvait ignorer qu'il appartenait aux EMS candidats à la signature d'un contrat de prestations et, partant, à une reconnaissance d'utilité publique et à un subventionnement de l'Etat, de trouver des solutions, par exemple, par le biais de changement de missions, de fusion, etc., lorsque leurs tarifs, au moment de l'entrée en vigueur de la LFinEMS, étaient largement au-dessus du prix normatif et qu'il apparaissait qu'ils n'arriveraient pas à couvrir leurs coûts audit prix normatif. Une période de convergence, qui ne devait en principe s'étendre que sur trois ans (exceptionnellement cinq ans), a d'ailleurs expressément été prévue s'agissant des coûts d'exploitation et, partant, des prix de pension historiques jusqu'aux prix de pension normatifs. Le Conseil d'Etat a même tenu compte du fait que des difficultés pouvaient se poser pour les EMS candidats à la signature d'un contrat de prestations, lorsque le loyer qui découlerait de la valeur de rendement, déterminée en lien avec l'état de leur patrimoine et, partant, avec la valeur intrinsèque des infrastructures de chaque EMS, s'écarterait trop des coûts réels des immobilisations. Il a en effet accepté de reconnaître dans le prix de pension un loyer s'écartant de la norme pendant toute la période transitoire (cf. art 33 LFinEMS et art. 29 RELFinEMS). Il s'ensuit que la recourante devait savoir que, si elle entendait faire usage de la possibilité qui lui était offerte de demander une reconnaissance d'utilité publique et, donc, de conclure un contrat de prestations avec l'Etat, elle devait couvrir ses dépenses avec les recettes prévues dans le cadre de la LFinEMS, et ce au terme de la période transitoire. On rappellera enfin que la recourante reste libre de fixer le prix de pension facturé à ses résidents, y compris concernant le tarif de la prestation journalière loyer, si elle renonce à conclure un contrat de prestations au sens de la LFinEMS et, partant, à être reconnue d'utilité publique et à percevoir un subventionnement étatique. Chaque EMS est en effet libre de ne pas entrer dans le financement étatique (cf. Rapport, p. 19). Dans ces conditions, le grief tiré d'une prétendue violation de la protection de la bonne foi est donc mal fondé.

c/aa) Un acte normatif viole le principe de l'interdiction de l'arbitraire (art. 9 Cst. féd.) s'il ne repose pas sur des motifs objectifs sérieux ou s'il est dépourvu de sens et de but. Le législateur cantonal, organe politique soumis à un contrôle démocratique, doit se voir reconnaître une grande liberté dans l'élaboration des lois. Il dispose d'un pouvoir formateur étendu, en particulier dans les domaines qui dépendent très largement de facteurs politiques (ATF 131 I 1 cons. 4.2, 111 Ia 86 cons. 3a). La Cour de céans, à l'instar du Tribunal fédéral, n'a pas à revoir l'opportunité des choix effectués dans ce cadre. Il ne s'agit notamment pas d'annuler une disposition légale au motif que d'autres solutions paraîtraient envisageables, voire même préférables (ATF 136 I 241 cons. 3.1, 135 I 130 cons. 6.2, 134 I 140 cons. 5.4; cf. aussi arrêts du TF du 19.04.2012 [2C_727/2011] cons. 3.7, publié partiellement in : ATF 138 II 191). Il ne suffit pas qu'une règle de droit paraisse inopportune pour être qualifiée d'arbitraire; il faut bien plutôt qu'elle soit déraisonnable à tous points de vue (arrêt de la Cour de droit public du 26.20.2018 [CDP.2018.304] cons. 3c). Quant à une décision, elle ne peut être qualifiée d'arbitraire (art. 9 Cst. féd.) que si elle contredit clairement la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou qu'elle heurte d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une solution autre que celle de l'autorité cantonale semble concevable, voire préférable. Pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que sa motivation soit insoutenable; il faut encore que

cette décision soit arbitraire dans son résultat (ATF 144 I 318 cons. 5.4 et les références citées). c/bb) Dans le cas présent, il convient tout d'abord de constater que, contrairement à l'opinion de la recourante, l'Etat n'a pas décidé d'évaluer les EMS du canton en les comparant à un EMS ■idéal■, lequel aurait été imaginé par la commission partenariale et constituerait une chimère. Il ressort du Rapport du Conseil d'Etat à l'attention du Grand Conseil que, si chaque EMS est libre de ne pas entrer dans le financement étatique, pour ceux qui désirent y entrer, la possibilité leur est offerte de demander une reconnaissance d'utilité publique. Cette dernière est accessible au travers d'un contrat de prestations avec l'Etat dans lequel sont précisées les modalités et les conditions liées, d'une part, à la fixation de prix de pension normatifs couvrant les coûts d'un EMS ■standard■ et, d'autre part, à l'accès aux subventions publiques, soit la possibilité d'obtenir une aide financière de l'Etat pour les résidents qui ne peuvent financer leurs séjours et, le cas échéant, de recevoir un financement pour des prestations d'intérêt public (cf. p. 18). Il ne s'agit donc nullement d'arrêter le prix de pension normatif et, partant, la prestation journalière loyer qui en fait partie, en comparant les EMS candidats à la signature d'un contrat de prestations à un EMS ■idéal■, mais d'améliorer l'équité du financement étatique, en reconnaissant les mêmes éléments de base pour tous les EMS et les prestations particulières fournies par chacun en plus (cf. p. 15 s.). En effet, avant la LFinEMS, les EMS du canton pratiquaient une politique de prix tenant compte de leurs charges et de leurs recettes, avec partant une grande hétérogénéité dans la politique des prix. Or, le système de financement des EMS, tel que repensé dans le cadre de cette loi, vise – pour les EMS aspirant à une reconnaissance d'utilité publique et, partant, à la perception de subventions directes – à ce qu'une même prestation ait le même prix quel que soit le fournisseur. Les prestations comprises dans le prix de pension, y compris la prestation journalière loyer, doivent donc être définies de manière identique pour tous les EMS reconnus d'utilité publique, seules des prestations différentes pouvant justifier des prix différents. Ce faisant, le nouveau modèle, qui suppose ainsi un passage à un financement basé sur les prestations rendues plutôt que sur la reconnaissance des coûts et la couverture du déficit des homes, tient compte non seulement du fait que les résidents sont appelés à contribuer aux coûts non couverts, mais également du fait qu'il n'y a pas de raison qu'une même prestation ne soit pas rémunérée par les pouvoirs publics au même tarif dans tout le canton (cf. p. 5 et 17). Dans son Rapport à l'attention du Grand Conseil, le Conseil d'Etat a encore précisé que les prix des prestations édictés par l'Etat et appliqués à tous les résidents dans tous les EMS du canton, reconnus d'utilité publique, sont calculés de manière à permettre à un EMS efficient, soit qui optimise le rapport qualité/économique, de couvrir ses coûts (p. 17 et 37). Au vu de ce contexte, on ne saurait admettre que le système de financement des EMS – introduit par la LFinEMS, concrétisé par le RELFinEMS et la directive du 16 octobre 2017 du DFS et auquel en particulier l'Association neuchâteloise des institutions privées pour personnes âgées (ci-après : ANIPPA) et l'Association neuchâteloise des établissements et maisons pour personnes âgées (ci-après : ANEMPA) ont été associées dès la phase préparatoire de la réglementation – consacrerait un EMS ■idéal■, une ■chimère■, fruit de l'imagination de la commission partenariale. A cet égard, il faut rappeler qu'après avoir mandaté un architecte, diplômé HES et EPFZ, membre de la société suisse des architectes et des ingénieurs (FAS SIA), en particulier pour coordonner la procédure d'évaluation des infrastructures des EMS du canton, ainsi qu'élaborer un canevas standardisé pour expertiser lesdites infrastructures, en définissant une méthode de travail uniforme, le département a constitué un pool d'évaluateurs, en tenant compte des propositions faites par les trois

associations faîtières d'EMS, à savoir non seulement ANIPPA et ANEMPA, mais également l'Association neuchâtoise des directeurs d'établissements médico-sociaux privés (ci-après : ANEDP). Avant la phase d'évaluation à proprement parler, le pool d'évaluateurs ainsi mis en place a testé les points centraux de l'évaluation des infrastructures immobilières des EMS, de même que le canevas d'expertise conçu par l'architecte-conseil, et ce dans l'objectif de limiter la marge d'appréciation en standardisant les éléments collectés et les bases de valorisation des différentes valeurs immobilières. Les EMS ont été informés, déjà au mois de juin 2016, de la procédure prévue pour l'évaluation de leurs infrastructures. La possibilité leur a d'ailleurs été donnée de choisir au sein du pool d'évaluateurs celui qui se chargerait d'expertiser leur institution, en indiquant par ordre de préférence trois noms. Par la suite, les associations faîtières susdites, dont ANIPPA qui compte parmi ses membres la recourante et qui était donc chargée de représenter en particulier les intérêts de cette dernière, ont non seulement été informées du lancement du processus d'évaluation, respectivement, de l'établissement de la directive pour l'évaluation des infrastructures des EMS, mais également invitées à annoncer leur représentant et suppléant à la commission partenariale pour l'évaluation des infrastructures. En septembre 2016, une séance d'information a été organisée à l'attention des EMS dans le but tant de leur présenter les différentes étapes de l'évaluation de leurs infrastructures, ainsi que les principes et le contenu du canevas d'expertise, que de leur donner la possibilité de poser toutes les questions qu'ils pourraient avoir. Consécutivement à cette séance, le département a soumis aux représentants des associations faîtières son projet de directive pour l'évaluation des infrastructures des EMS. Celles-ci ont ainsi eu la possibilité d'émettre des remarques, qui ont été directement formalisées dans la directive en question. ANIPPA a ainsi suggéré, en date du 6 juin 2017, une valeur forfaitaire pour les infrastructures mobilières; elle n'a pas formulé d'autres objections. Il sied encore de relever que les EMS ont été informés au sujet des normes anti-incendie faisant l'objet d'un programme de subventionnement lancé par l'ECAP. Trois experts de cet établissement cantonal ont d'ailleurs été sollicités pour identifier les mesures d'urgence nécessaires sur la base d'une check-list des normes de l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (ci-après : AEAI) applicables à des établissements tels que des EMS, et ce afin de limiter la marge d'appréciation et de traiter de manière uniforme les standards en matière de prévention incendie. Après la nomination des membres de la commission partenariale pour l'évaluation des infrastructures, avec en particulier en son sein un représentant et un suppléant pour chaque association faîtière, le DFS a adopté, le 16 octobre 2017, la directive pour l'évaluation des infrastructures des EMS, qui a été portée à la connaissance des EMS dès le 17 octobre suivant. S'en est suivie ensuite l'évaluation à proprement parler de chaque EMS par un membre du pool d'évaluateurs, en principe un des trois choisis par l'établissement concerné, puis des visions locales de tous les EMS ont été réalisées par une délégation de quatre membres de la commission partenariale, et ce afin, d'une part, de vérifier l'équité de traitement dans la valorisation du volume des bâtiments effectuée par les différents évaluateurs du pool et, d'autre part, de porter une appréciation qualitative des différents bâtiments ainsi évalués. Les EMS ont été expressément avertis de ces visites et des dates planifiées pour les réaliser, lesquelles se concentraient entre janvier et février 2018. S'agissant plus spécifiquement de la recourante, le rapport d'évaluation la concernant a été établi en juin 2018 et porte la signature tant de l'architecte-conseil que du directeur de l'EMS. Le 18 juillet suivant, elle a été informée par la commission partenariale que cette dernière apportait, après examen dudit rapport, quelques correctifs, en ce sens qu'elle

augmentait de 180'886 francs la valeur du bâtiment, afin de prendre en considération les surfaces externalisées. Par un courriel d'août 2018, cette commission a détaillé, à l'attention de la recourante, le mode de calcul concernant les surfaces externalisées des locaux qu'elle utilisait et, partant, la manière dont le montant susdit avait été défini. Enfin, la recourante a été rendue attentive, le 14 septembre 2018, que le département envisageait de réduire de 780'190 francs la valeur du bâtiment, compte tenu de sa prérogative de pouvoir s'écarter, dans des cas justifiés, de la valeur intrinsèque déterminée par la commission partenariale en faisant application du système de bonus/malus. Elle a d'ailleurs été invitée à se déterminer sur ce point. S'agissant des bonus/malus, il convient encore de signaler que, par correspondance du 11 septembre 2018, les indicateurs quantitatifs et qualitatifs (bonus/malus) ont été portés à la connaissance de la recourante, de même que leur échelle de pondération et de notation, ainsi que leurs impacts tant sur la valeur intrinsèque de l'établissement de chaque EMS que, partant, sur la valeur finale de l'expertise. Un nouveau courrier explicatif relatif aux bonus/malus a été adressé aux EMS le 12 octobre 2018, les invitant par ailleurs à prendre part à une séance le 24 octobre suivant afin, notamment, de pouvoir obtenir des réponses aux questions qu'ils pourraient avoir à ce sujet. Par conséquent et au vu de ce qui précède, force est de constater que non seulement les EMS ont été informés tout au long du processus qui a conduit à la fixation de la valeur de leurs infrastructures immobilières et mobilières, ayant d'ailleurs eu la possibilité d'obtenir des réponses à leurs éventuelles interrogations, ainsi que de se prononcer sur différents points, mais de plus les associations faitières représentant leurs intérêts ont été activement associées à l'établissement du processus d'évaluation, et ce déjà au stade de la phase préparatoire de la réglementation. Ceci étant, les éléments exposés ci-avant permettent d'admettre que, contrairement à l'opinion de la recourante, l'Etat n'a pas cherché à évaluer les EMS du canton en les comparant à un EMS ■idéal■, imaginé par la commission partenariale et constitutif d'une chimère, mais a cherché à standardiser les données collectées et les bases de valorisation des différentes valeurs des infrastructures des EMS, et ce dans le but de limiter la marge d'appréciation dans l'évaluation, ainsi que d'assurer une équité de traitement dans la valorisation de ces infrastructures. A ce propos, il y a lieu de mentionner que la jurisprudence admet que le législateur se laisse également guider par des considérations de praticabilité et choisisse des solutions dont la mise en œuvre est relativement aisée. Il en va également de la sécurité du droit : une législation qui, à force de prévoir toutes les situations possibles, deviendrait touffue et impénétrable, perd une qualité essentielle. C'est pourquoi un certain schématisme est souvent pris en compte et admis. Ce schématisme ou cette standardisation conduit à ne pas différencier toutes les situations qui peuvent se présenter, en particulier pour des motifs liés à la praticabilité des règles et de leur application ainsi qu'à la sécurité juridique (Grisel , Traité de droit administratif, vol. I, 1984, p. 359; Moor/Flückiger/Martenet , Droit administratif, vol. I, 2012 , p. 855). En définitive, on ne saurait reprocher à l'Etat d'avoir cherché à standardiser le processus d'évaluation des infrastructures mobilières et immobilières, dont les valeurs ainsi obtenues doivent servir de base à la fixation de la prestation journalière loyer. Autrement dit, on ne saurait suivre la recourante lorsqu'elle laisse entendre que les expertises effectuées auraient dû tenir compte des particularités de chaque EMS, y compris des coûts réels et effectifs, ainsi que des investissements passés ou à venir. c/cc) Concernant le grief tiré d'une prétendue violation de l'interdiction de l'arbitraire, la recourante estime encore que les critères quantitatifs et qualitatifs permettant de noter les bonus/malus seraient arbitraires et que la décision attaquée serait arbitraire au regard même de ses conséquences. c/cc/aaa)

Tout d'abord, il faut relever que le rapport d'évaluation concernant la recourante, qui fixe à 11'982'562 francs [recte : 11'982'563] la valeur intrinsèque totale au 19 juin 2018 des infrastructures immobilières ([CHF 1'495'005 pour le terrain + CHF 9'808'685 pour le bâtiment + CHF 315'000 pour l'équipement d'exploitation + CHF 593'370 pour les aménagements extérieurs = CHF 12'212'059 (recte : 12'212'060)] – [CHF 214'897 pour l'■EPIQR + à 5 ans■ + CHF 14'600 pour les mesures d'urgence AEAI = CHF 229'497 de valeur de remise en état]), reprend les critères d'évaluation et de valorisation des infrastructures immobilières de l'article 5 de la directive du 16 octobre 2017 du DFS, critères arrêtés – comme exposé ci-avant – après consultation des associations faîtières. Avant de faire état de l'article 5 de ladite directive, il convient de rappeler qu'à son article 4, la directive du 16 octobre 2017 du DFS stipule que la rémunération des infrastructures immobilières est déterminée à partir de la valeur intrinsèque calculée par l'outil. Or, la valeur intrinsèque est constituée de la valeur du terrain, du coût de construction à neuf diminué par l'obsolescence et la vétusté du ou des bâtiments concernés, des équipements d'exploitation et des aménagements extérieurs, conformément aux critères d'évaluation mentionnés à l'article 5 de la directive. Pour définir la valeur intrinsèque dédiée à l'usage fonctionnel de l'EMS, un ratio est déterminé sur la base du relevé des surfaces comprenant, d'une part, celles nettes internes affectées à l'usage fonctionnel de l'EMS et, d'autre part, celles nettes internes non affectées à l'usage fonctionnel de l'EMS au sens de l'article 27 al. 1 LFinEMS (cf. art. 3 al. 5 directive du

E. 16

octobre 2017 du DFS). Pour le surplus, la taxe à la valeur ajoutée (TVA) est ajoutée à la valeur intrinsèque, excepté pour le terrain et le bâtiment. Ceci étant précisé, l'article 5 de cette directive prévoit effectivement que les infrastructures immobilières sont valorisées en prenant en considération les éléments suivants. Premièrement, la valeur du terrain : elle est déterminée à partir de la surface théorique par rapport au bâtiment concerné de l'EMS ou de la surface effective si elle est plus petite et multipliée par la valeur au mètre carré du terrain définie à l'article 8 REi, puis par le facteur 2.0 pour s'approcher de la valeur du marché. La surface théorique nécessaire est issue du taux d'occupation au sol (ci-après : TOS) du règlement d'aménagement local et en cas d'absence du TOS, le TOS de la zone de moyenne densité (ci-après : ZMD) s'applique. De plus, la valeur du terrain tient compte d'éventuels droits de superficie. Deuxièmement, la valeur du ou des bâtiments : elle est déterminée en fonction du volume brut et des surfaces nettes externes du ou des bâtiments concernés, la qualité de l'aménagement général du ou des bâtiments et l'état d'entretien étant pris en considération. La valeur ainsi arrêtée en fonction de la valorisation au mètre cube du bâtiment selon la qualité des aménagements est, après avoir été multipliée par le facteur 1.1 pour s'approcher de la valeur du marché, réduite de l'estimation des travaux de remise à neuf du bâtiment. Cette dernière comprend : l'assainissement de la construction pour le gros œuvre, les installations techniques et les aménagements intérieurs, selon une méthode définie par l'État; la mise en conformité limitée aux mesures d'urgence selon les normes de protection incendie AEAI et le programme ECAP, les coûts étant estimés en fonction de prix unitaires, voire selon le prix et le descriptif indiqués par l'expert; la mise en conformité limitée aux mesures d'urgence selon l'ordonnance fédérale du 18 août 1993 sur la loi du travail (OLT 3; RS 822.113) qui sont en principe couvertes par les exigences AEAI; la mise en conformité selon les normes handicapés SIA 500 (construction sans obstacles) et des garde-corps SIA 358, les coûts étant estimés par l'expert et documentés. Troisièmement, la valeur à neuf des équipements d'exploitation : elle est prise en considération dans sa totalité.

Quatrièmement, la valeur des aménagements extérieurs : elle est arrêtée sur la base de prix unitaires, voire en l'absence d'aménagements prévus, en fonction du prix et du descriptif signalés par l'expert. Il s'ensuit que l'évaluation ressortant du rapport établi en juin 2018, laquelle portant la signature en particulier du directeur de l'EMS ici concerné a donc été validée par l'entité exploitante, paraît conforme à la réglementation adoptée en la matière. Elle n'est d'ailleurs pas critiquée en tant que telle par la recourante. A cet égard, il convient encore de souligner que les critères d'évaluation et la valorisation des infrastructures immobilières prescrits par l'article 5 de la directive du 16 octobre 2017 du DFS ne sauraient être considérés comme arbitraires. La recourante ne le soutient pas et il importe par ailleurs peu qu'une autre manière de valoriser les infrastructures immobilières sur la base d'autres critères aient pu être possible ou même préférable. Non seulement, la Cour de céans n'a pas à revoir l'opportunité des choix effectués dans ce cadre, mais de plus les critères d'évaluation et la valorisation des infrastructures immobilières décrits par la disposition susdite ne peuvent manifestement pas être qualifiés de déraisonnables. Ils apparaissent au contraire comme objectifs et s'inscrivant dans les buts poursuivis par la LFinEMS .

c/cc/bbb) Conformément à l'article 4 al. 5 de la directive du 16 octobre 2017 du DFS, en lien avec l'article 10 al. 2 de cette directive, des correctifs de valeur peuvent être apportés par la commission partenariale afin de tenir compte de l'usage fonctionnel au sens de l'article 1 al. 1 de la directive du 16 octobre 2017 du DFS, lequel stipule que la prestation journalière loyer rémunère la mise à disposition par les EMS des infrastructures immobilières et mobilières utiles à leur mission et en fonction de leur degré d'entretien. Les correctifs de valeur portent en particulier sur les équipements d'exploitation, les surfaces dédiées au foyer de jour, les surfaces externalisées, les fonctions sous-traitées ainsi que les mises en conformité aux normes handicapés SIA 500 (constructions sans obstacles) et des garde-corps SIA 358. Faisant application de l'article 4 al. 5 de la directive du 16 octobre 2017 en lien avec l'article 15 al. 2 de cette directive, la commission partenariale a informé la recourante qu'elle entendait corriger la valeur de son bâtiment en l'augmentant de 180'886 francs, afin de prendre en considération les surfaces externalisées, soit des dépôts, stockages, remises et locaux à usage saisonnier et/ou sporadique, ainsi que des locaux techniques, respectivement habitables. La recourante n'a pas pris position sur ce correctif, qui a porté la valeur intrinsèque totale de ses infrastructures immobilières à 12'163'449 francs, compte tenu d'un bâtiment évalué finalement à 9'989'571 francs au lieu des 9'808'685 francs ressortant du rapport d'évaluation. Elle ne semble par ailleurs pas, devant la Cour de céans, remettre en cause ce correctif, qui lui est favorable. c/cc/cc) La recourante conteste en revanche les critères quantitatifs et qualitatifs ayant permis au département de s'écarter de la valeur intrinsèque déterminée par la commission partenariale. A cet égard, il convient tout d'abord de signaler que cette possibilité, qui porte exclusivement sur la valeur intrinsèque des bâtiments, est expressément prévue par la directive du 16 octobre 2017 du DFS, à son article 16, et ce pour permettre au département de tenir compte de cas justifiés, tels que les cas où les éléments pris en considération dans l'évaluation s'éloignent notablement des standards et normes applicables, en termes de surfaces de chambre par exemple ou de qualité des équipements. Le système de bonus/malus institué par cette disposition a été porté à la connaissance de la recourante, en particulier, par courrier du 11 septembre 2018. Cette dernière a ainsi été informée que les indicateurs quantitatifs et qualitatifs (bonus/malus) avaient été élaborés par la taskforce, composée de quatre personnes de la commission partenariale ayant procédé aux visions locales des EMS, qu'ils avaient ensuite été discutés au sein de ladite commission et

finalement présentés en détail aux commissaires représentant les associations faîtières, que l'application de ces indicateurs permettaient d'orienter les résultats des évaluations des infrastructures des EMS selon des critères quantitatifs et qualitatifs induisant notamment une plus-value pour les résidents et leurs familles, que l'utilisation de ces indicateurs supposait l'abandon de la neutralité des tarifs par rapport aux valeurs antérieures, mesure favorable aux institutions, et que les indicateurs retenus se basaient, de manière transitoire, sur la moyenne de tous les EMS évalués, dans l'attente de disposer d'un bâtiment de référence qui serait défini dans le cadre des futures normes architecturales. Les composantes de ce système de bonus/malus ainsi que sa notation ont également été expliquées à la recourante. Les bonus/malus sont notés sur la base d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Les indicateurs quantitatifs portent sur : (a) (Note A / pondération 3) : la valeur au mètre cube SIA 416. Ce critère évalue le niveau constructif de l'EMS valorisé selon le palier du REi . Le standard constructif des EMS se situe, au regard de la moyenne de tous les EMS évalués, à 864 francs par mètre cube SIA 416, y compris le facteur correctif; (b) (Note B pondération 2) : les surfaces dédiées aux résidents par rapport à la surface nette totale. A noter ici que l'article 3 de la directive du 16 octobre 2017 du DFS prévoit un relevé des surfaces utiles en fonction de leur utilisation et que ce relevé fait partie de l'expertise de chaque EMS concerné par l'évaluation de ses infrastructures. Sont donc identifiées les surfaces pour les résidents, l'exploitant (espaces professionnels et techniques) et pour se déplacer (espaces de circulation). Ce critère évalue les surfaces à disposition des résidents (espaces privés & unités de vie, espaces collectifs) par rapport à l'ensemble des surfaces de l'EMS. La moyenne cantonale (des institutions expertisées) se situe à 52,3 %; (c) (Note C / pondération 1) les surfaces dédiées aux résidents par rapport au nombre de lits autorisés pondérés (chambre à 1 ou 2 lits). La moyenne des lits pondérés est calculée en fonction du nombre de chambres à 1, respectivement 2 lits autorisés par le DFS. Les surfaces des chambres autorisées sont converties selon ce que prévoit l'article 39 RASI, en vigueur, à savoir 16 m² pour une chambre à 1 lit et 25 m² pour une chambre à 2 lits. Ce critère évalue les surfaces à disposition des résidents en fonction du nombre de lits autorisés, sans valoriser les chambres à 1 lit. La moyenne cantonale (des institutions expertisées) se situe à 30.7 m² / lits; (d) (Note D / pondération 1) : les surfaces dédiées aux exploitants par rapport au nombre de lits autorisés pondérés (chambre à 1 ou 2 lits). Ce critère évalue les surfaces à disposition des exploitants (par exemple les salles de réunion, les lieux réservés au personnel, les bureaux d'entretien) par rapport au nombre de lits autorisés. La moyenne cantonale (des institutions recensées) se situe à 19.1 m² / lits. Les indicateurs qualitatifs portent pour leur part sur : (e) (Note E / pondération 3) : la qualité de l'accessibilité de l'EMS et son intégration sociale et urbaine; (f) (Note F / pondération 2) : la qualité des abords aménagés directs ou indirects; (g) (Note G / pondération 4) : la qualité de l'entrée, de l'accueil et de l'espace collectif principal; (h) (Note H / pondération 6) : la qualité de la fonctionnalité générale et l'organisation spatiale; (i) (Note I / pondération 2) : la qualité de l'ensoleillement, de la vue et des dégagements. Les critères qualitatifs ont été voulus indépendants les uns des autres, certains concernant l'environnement extérieur de l'EMS et d'autres son organisation intérieure. Les indicateurs quantitatifs (notes A à D) sont pondérés à raison d'un tiers alors que les indicateurs qualitatifs (notes E à I) correspondent à deux tiers du facteur correctif. La note finale des bonus/malus d'un EMS est la moyenne arithmétique pondérée des 9 notes (notes A à I). La note finale est convertie en un facteur correctif, au moyen d'un barème arithmétique. Ce barème est une fonction définie par les deux cas de figure particuliers suivants : Si la note finale est le maximum possible (100), le

facteur correctif (arrondi à 2 décimales) est de 1.15; Si la note finale (arrondie à 2 décimales) est de 78.84, le facteur correctif est neutre (1.00). Ces chiffres ont été ainsi définis pour, d'une part, garantir une amplitude de correction limitée et, d'autre part, assurer la neutralité de l'opération, c'est-à-dire que la somme de tous les bonus est la même que celle de tous les malus. La valeur intrinsèque du bâtiment expertisé est multipliée par le facteur correctif résultant de ce système ■mathématique■; il en résulte la valeur intrinsèque finale du bâtiment. Un facteur correctif inférieur à 1 équivaut à un malus. Un facteur correctif supérieur à 1 équivaut à un bonus. L'impact individuel sur les valeurs intrinsèques du ou des bâtiments évalués est de l'ordre de +9,7 % pour le mieux noté et de -14,6 % pour le moins bien noté. Ceci étant précisé, il sied tout d'abord de constater qu'en particulier les représentants des associations faitières à la commission partenariale ont été associés à la conception de ce système ■mathématique■ et ont pu contrôler les différentes opérations de calcul, comme cela a été annoncé aux EMS dans le courrier du 11 septembre 2018 du DFS. Force est de plus d'admettre que les indicateurs quantitatifs et qualitatifs exposés ci-avant reposent sur des motifs objectifs sérieux et visent la concrétisation des buts poursuivis par la LFinEMS. Le système de bonus/malus favorise en effet un financement basé sur les prestations rendues plutôt que sur la reconnaissance des coûts et la couverture du déficit des homes. Il participe à ce qu'une même prestation ait le même prix quel que soit le fournisseur, et plus concrètement à ce que la prestation journalière loyer, laquelle est comprise dans le prix de pension, soit définie de manière aussi identique que possible pour tous les EMS reconnus d'utilité publique, seules des prestations différentes pouvant justifier des prix différents. De plus, il tend à corriger la valorisation quelque peu ■mathématique■ des infrastructures, telle qu'elle ressort du rapport d'évaluation de chaque EMS, et ce sur la base de standards conçus en fonction, notamment, du bien-être des résidents, ce qui peut s'inscrire dans la prise en considération qui veut que les résidents sont appelés à contribuer aux coûts non couverts. A l'instar du département, il convient de retenir que le bien-être et le confort d'un résident sont meilleurs, par exemple, dans une chambre de 16 m² tel que prévu par le RASI que dans une chambre de dimensions inférieures. La même réflexion peut être faite s'agissant, notamment, de la surface nette à disposition des résidents (espaces dans les étages ou espaces collectifs) par rapport à la surface nette totale du bâtiment. Le département peut en outre également être suivi lorsqu'il expose, à titre d'exemple, qu'il s'agit de différencier un établissement situé au fond d'une vallée, d'un établissement se trouvant au sommet de cette même vallée ou encore d'un établissement en plein centre d'un village, en ce sens que si le résultat ■mathématique■ serait, dans les trois cas, le même en présence d'un bâtiment identique, ce résultat a priori objectif, car ■mathématique■, serait néanmoins réducteur, puisqu'il ne prendrait pas en considération des éléments potentiellement liés au bien-être des résidents et de leurs familles, tels que l'accessibilité des lieux, les dégagements visuels ou l'intégration sociale. Tout comme les aspects quantitatifs, qui portent essentiellement sur l'utilisation et les destinataires des différentes surfaces bâties des EMS, les indicateurs qualitatifs contribuent, eux aussi, à la concrétisation des buts poursuivis par la LFinEMS, en permettant d'apporter un correctif à la valeur peut-être trop schématique du rapport d'évaluation des différents EMS concernés. On soulignera par ailleurs encore, d'une part, que les notes afférentes aux indicateurs quantitatifs sont données par rapport à la moyenne des EMS évalués, soit sont basées sur des moyennes arithmétiques cantonales qui servent d'étalon et qui constituent un reflet représentatif du contexte local, car correspondant au standard moyen actuel dans le canton, et, d'autre part, que les notes relatives aux aspects qualitatifs sont attribuées en fonction de standards visant, tout

particulièrement, à favoriser le bien-être des résidents. Il ne s'agit donc nullement, comme le soutient la recourante, d'une comparaison avec un EMS ■idéal■ imaginé par la commission partenariale, pas plus qu'avec un modèle parfait ■rêvé par l'Etat■. Dans ces conditions et indépendamment du fait de savoir si une autre solution aurait pu être possible, voire même préférable, on ne saurait considérer les indicateurs quantitatifs et qualitatifs retenus, dans le cadre de ses compétences, par le DFS comme arbitraires. Le système de bonus/malus décrit ci-avant n'apparaît non seulement pas comme déraisonnable à tous points de vue, mais il semble au contraire avoir été conçu afin de déterminer aussi équitablement que possible les valeurs immobilières mises à disposition des résidents et financées par ceux-ci et subsidiairement par les pouvoirs publics . Quoi qu'il en soit, il n'appartient pas à la Cour de céans de revoir l'opportunité des choix effectués dans ce cadre, ce d'autant qu'il s'agit d'un domaine dépendant pour une partie non négligeable de facteurs politiques. A cet égard, il convient d'ailleurs d'admettre, avec le département, qu'il n'est ni absurde ni choquant que l'Etat fixe des critères quantitatifs et qualitatifs minimaux et maximaux lorsqu'il envisage de conclure un contrat de prestations avec une institution privée à but lucratif, soit de prendre un engagement qui pourrait entraîner un subventionnement public. Le grief tiré du caractère prétendument arbitraire des critères quantitatifs et qualitatifs ayant permis au département de s'écarter de la valeur intrinsèque déterminée par la commission partenariale est dès lors également mal fondé. c/cc/ddd)

Enfin, on ne saurait suivre la recourante lorsqu'elle soutient que la décision attaquée serait arbitraire au regard même de ses conséquences, puisqu'elle lui imposerait de fonctionner à perte. Comme déjà dit, la recourante reste libre de fixer ses prix de pension et, partant, le tarif de sa prestation journalière loyer. Elle n'est en effet pas tenue de conclure un contrat de prestations avec l'Etat et demeure donc libre de se soumettre aux conditions imposées par un tel contrat de prestations. En d'autres termes, si la prestation journalière loyer, telle que fixée conformément aux dispositions pertinentes, ne lui convient pas, la recourante est libre de continuer à exploiter son établissement en pratiquant ses propres tarifs de pension, y compris son propre prix de prestation journalière loyer, avec toutefois pour conséquence de ne pas pouvoir bénéficier de subventions directes de la part de l'Etat. La décision ici querellée n'apparaît ainsi pas arbitraire dans son résultat. A ce sujet, l'arrondi à la dizaine inférieure opéré par le département sur le montant de 27.35 francs, résultant de la répartition sur 21'212 journées de référence du rendement annuel net arrêté à 580'225 francs, n'avait pas à être expressément prévu dans une base légale et n'apparaît – notamment, au vu de la liberté que conserve la recourante dans la fixation de ses prix si elle décide de poursuivre l'exploitation de son établissement hors conclusion d'un contrat de prestations au sens de la LFinEMS – pas arbitraire dans son résultat. A noter que la recourante ne semble pas contester en tant que tels la répartition et le rendement annuel net susdit, ni d'ailleurs le calcul à proprement parler de la prestation journalière loyer. A cet égard, on signalera encore que la recourante ne remet à proprement parler en cause ni la valeur forfaitaire mobilière , ni celle des infrastructures immobilières, arrêtées par le département, mais se contente essentiellement de faire état du caractère prétendument inconstitutionnel et arbitraire de la réglementation sur laquelle ces valeurs reposent. Or, comme on vient de le voir, son argumentation ne saurait être suivie. Quoi qu'il en soit, le calcul ayant conduit à fixer à 27,30 francs le tarif de la prestation journalière loyer, applicable à la recourante à compter du 1 er janvier 2020, ne paraît pas critiquable. 7. Les considérations qui précèdent conduisent donc à rejeter le recours et à confirmer la décision attaquée. La Cour de céans ayant statué au fond, il n'y a pas lieu de se prononcer sur l'effet suspensif au recours, dont la

conclusion y relative devient sans objet. Succombant, la recourante supportera les frais de la cause (art. 47 al. 1 LPJA) et elle n'a pas droit à des dépens (art. 48 al. 1 a contrario LPJA).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.