[AZA 0]
2P.37/1999
2P.42/1999
2P.396/1998

IIe COUR DE DROIT PUBLIC
****

9 mars 2000

Composition de la Cour: MM. et Mmes les Juges Wurzburger, président, Hartmann, Betschart, Hungerbühler, Klett, Müller et Yersin. Greffier: M. Parmelin.

_____

Statuant sur les recours de droit public
formés par
1. la Communede Saxon, représentée par son vice-président,
Dominique Pedroni, et son secrétaire, Daniel Felley, tous deux domiciliés à Saxon, au nom de qui agit Me Jean-François Sarrasin, avocat à Martigny,
2. la Société d'exploitation du Casino de Saxon S A, à Saxon, représentée par Me Xavier Oberson, avocat à Genève,
3. X._____, Y._____et la Société anonyme Casino de Saxon S A, à Saxon, tous trois représentés par Me Jörn-Albert Bostelmann, avocat à Sion,

contre
l'art. 48bis al. 1, 2 et 3 (nouveau) de la loi du 20 janvier 1969 sur la police du commerce, modifiée le 16 septembre 1998 par le Grand Conseil du canton du Valais, entré en vigueur le 1er janvier 1999, et contre les art. 1er al. 2, 2 al. 2 et 12 al. 3 du règlement concernant l'exploitation des jeux automatiques d'argent dans les casinos (règlement sur les machines à sous), arrêté le 16 décembre 1998 par le Conseil d'Etat du canton du Valais, entrés en vigueur le 1er janvier 1999;

(art. 4, 22ter et 31 aCst. ; impôt sur les maisons de jeu)
Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les faits suivants:

A.- Par arrêté urgent du 10 novembre 1993 d'une durée limitée au 31 décembre 1998, le Grand Conseil valaisan (ci-après: le Grand Conseil) a modifié la teneur de l'art. 48 de la loi cantonale du 20 janvier 1969 sur la police du commerce (LPC) en introduisant un alinéa 4 libellé en ces termes:

"Les distributeurs automatiques basés sur le jeu d'argent peuvent être autorisés, si leur exploitation est assurée par une société au bénéfice d'une autorisation d'exploiter un casino, au sens de la loi fédérale sur les maisons de jeu et de l'ordonnance fédérale concernant l'exploitation des jeux dans les casinos. La taxe annuelle de la patente sera arrêtée entre 1000 et 5000 francs par appareil comprenant un dispositif permettant à une personne de jouer. Si plusieurs dispositifs sont regroupés, la taxe de patente est perçue pour chacun d'eux. Ce droit est réparti par moitié entre le canton et la commune".

En application de cette disposition, le Conseil d'Etat valaisan (ci-après: le Conseil d'Etat) a adopté, le 24 août 1994, un règlement concernant l'exploitation des jeux automatiques d'argent dans les casinos, dont la validité était également limitée au 31 décembre 1998; selon l'art. 2 al. 2 de ce règlement, était réputé casino toute entreprise exploitée par une société défendant, d'une manière autorisée, dans la station même ou dans un rayon plus ou moins étendu, les intérêts généraux liés au tourisme, et qui avait pour but d'offrir aux touristes des distractions et un lieu de réunion; aux termes de l'art. 3 al. 2 de ce règlement, la taxe se composait, d'une

part, d'une taxe de patente de 1'000 fr. répartie par moitié entre le canton et la commune et, d'autre part, d'une participation cantonale de 20% des recettes brutes (après déduction des gains) jusqu'à concurrence de 4'000 fr. par appareil.
B.- a) La société anonyme Casino de Saxon SA (ci-après: Casino de Saxon SA) a été constituée en date du 3 septembre 1993 par la reprise de la société anonyme Restaurant du Casino de Saxon SA et dotée d'un capital-actions de1'140'000 fr. L'intention initiale des actionnaires, parmi lesquels figure Y._____, était d'exploiter un casino dans les locaux du Casino de Saxon, dont la société est propriétaire, à la suite de l'acceptation en votation populaire du 7 mars 1993, par le peuple suisse et les cantons, de l'arrêté fédéral du 9 octobre 1992 levant l'interdiction des maisons de jeu ancrée à l'art. 35 aCst. (cf. FF 1993 I 1482). Dans l'attente de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les maisons de jeu, les actionnaires ont entrepris les démarches nécessaires à l'exploitation du jeu de la boule et des jeux automatiques d'argent, conformément à l'art. 48 al. 4 LPC.

Le 18 mai 1994, Casino de Saxon SA et X._____ ont passé une convention aux termes de laquelle ce dernier s'engageait à mettre à disposition d'une société d'exploitation à constituer une cinquantaine de machines à sous avec jackpots, frais d'installation compris, en contrepartie de quoi Casino de Saxon SA s'engageait à transmettre tous les mois les recettes enregistrées par la société d'exploitation, selon un pourcentage de respectivement 70% des gains bruts annuels, taxes déduites, jusqu'à 500'000 fr., 50% de500'000 fr. à 1'500'000 fr. et 30% dès 1'500'000 fr., les parties prenant en outre l'engagement de garder secrets l'existence et le contenu de la convention.

Le 25 mai 1994, X._____ et Y._____ ont conclu une convention par laquelle ils s'engageaient à se consulter avant toute décision à prendre par l'assemblée générale ou le conseil d'administration de Casino de Saxon SA et décidaient de répartir les gains résultant de la mise en oeuvre de la convention du 18 mai 1994. Ils prenaient en outre l'engagement de ne pas divulguer leur convention à des tiers et, en particulier, aux autres actionnaires de Casino de Saxon SA.

Le 26 mai 1994, le capital-actions de Casino de Saxon SA a été porté à 2'000'000 fr., X._____ devenant actionnaire et administrateur de la société à raison de 450 actions entièrement libérées.

Le 31 janvier 1995, Casino de Saxon SA et la Commune de Saxon ont convenu de constituer une société anonyme d'exploitation du Casino de Saxon dans le but d'obtenir une autorisation d'exploiter le jeu de la boule et des distributeurs automatiques basés sur le jeu d'argent, sous la raison sociale "Société anonyme d'exploitation du Casino de Saxon"; cette société devait être dotée d'un capital-actions entièrement libéré de 100'000 fr., divisé en 100 actions nominatives liées de 1'000 fr. chacune réparties à raison de 42 actions en faveur de la Commune de Saxon et de 48 actions en faveur de Casino de Saxon SA, les dix dernières actions étant réservées à des sociétés de développement ou des offices du tourisme proches de Saxon. L'excédent des recettes du compte de pertes et profits devait être utilisé pour le développement du tourisme et de la culture de Saxon et de sa région, après l'attribution d'un dividende maximum de 5% au capital social. La nouvelle société s'engageait à louer la partie de la parcelle correspondant au bâtiment "Florval" et à la place entourant le bâtiment pour un montant de40'000 fr. par année. Elle s'engageait en outre à verser à la Commune de Saxon, au titre de frais de promotion, à la fin de chaque exercice
comptable, un montant correspondant à 1%, mais au minimum de 25'000 fr., de toutes les recettes brutes provenant de l'exploitation des machines à sous, après déduction des gains des joueurs et paiement des taxes aux collectivités publiques dues au titre de la législation sur le jeu. Des majorités qualifiées étaient prévues pour toutes les décisions prises par l'assemblée générale des actionnaires et par le conseil d'administration de la future société.

Par convention du même jour conclue pour une durée de vingt ans, Casino de Saxon SA s'est engagée envers la société d'exploitation du Casino de Saxon à effectuer à ses frais les démarches utiles à l'obtention des préavis et des autorisations requises, à mettre à disposition les locaux et les machines à sous nécessaires à l'exploitation de l'établissement et à prendre en charge les frais d'installation, d'entretien et de maintien des machines à sous, à gérer les débits de boissons, restaurants et toutes autres activités commerciales à l'intérieur des locaux et à prendre en charge les pertes d'exploitation annuelles, à charge pour celle-ci de lui verser 70%

de toutes les recettes brutes, après déduction des gains des joueurs provenant de l'exploitation des machines à sous et paiement des taxes aux collectivités publiques dues au titre de la législation sur le jeu, puis 70% des recettes nettes provenant de l'exploitation des machines à sous. La société d'exploitation du Casino de Saxon s'engageait pour sa part à s'acquitter des taxes dues aux collectivités publiques au titre de la législation sur le jeu, des charges relatives à l'exploitation des machines à sous, y compris les assurances, des frais de location du parking du casino et
des frais de promotion à verser à la
Commune de Saxon.

Les parties ont pris des engagements similaires pour le jeu de boule, par une seconde convention passée le même jour, la part des recettes brutes reversées à Casino de Saxon SA étant arrêtée à 40%.

b) Le 14 février 1995, la société anonyme d'exploitation du Casino de Saxon à constituer a requis du Conseil d'Etat l'autorisation d'exploiter le jeu de la boule et des distributeurs automatiques basés sur le jeu d'argent dans les locaux du Casino de Saxon.

Par décision du 5 juillet 1995, le Conseil d'Etat a délivré l'autorisation requise, sous diverses charges et conditions, pour une durée de cinq ans. Le Conseil fédéral a approuvé l'octroi de cette autorisation le 4 octobre 1995.

Le 18 octobre 1995, le conseil d'administration de Casino de Saxon SA a décidé de porter à 200 unités le nombre de machines à sous.

Le 25 octobre 1995, Y._____ et X._____ ont passé une convention à caractère confidentiel remplaçant celle du 25 mai 1994, par laquelle le premier reprenait pour une demie la part de prestations à charge et en faveur du second, telles que stipulées dans celle passée le 18 mai 1994 entre X._____ et Casino de Saxon SA.

Le 1er novembre 1995, la société anonyme C.S.C. Casino Systems Consulting AG, à Appenzell, filiale du groupe Novomatic, et X._____ ont conclu, pour une durée de dix ans dès l'ouverture du Casino de Saxon, un contrat d'exploitation d'automates par lequel la société s'engageait à mettre à disposition de X._____ 200 automates comprenant en particulier chacun une machine à sous et son socle, un échangeur de billets et de monnaie, un compteur de monnaie, une caisse et un siège, ainsi qu'un jack-pot "mystery" reliant l'ensemble des automates et divers jackpots complémentaires selon les besoins. X._____, respectivement Casino de Saxon SA, à travers sa convention avec le prénommé du 18 mai 1994, s'engageaient à conférer pendant dix ans dès l'ouverture officielle de l'exploitation des automates l'exclusivité de la fourniture des automates à C.S.C. Casino Systems Consulting AG, sous peine de pénalité équivalant à trois fois le bénéfice annuel net réalisé par la société dans le cadre de la présente convention, et à verser à titre de loyer un montant annuel correspondant au quart des recettes brutes, taxes déduites, diminué de 400'000 fr. Ce contrat devait également rester confidentiel.

La société anonyme d'exploitation du Casino de Saxon (ci-après: la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA) a été inscrite au registre du commerce les 4 décembre 1995 et 26 janvier 1996; selon les statuts de la société adoptés le 4 décembre 1995 et modifiés le 24 janvier 1996, le capital-actions se monte à 100'000 fr.; il est réparti en 48 actions ordinaires de 1'000 fr. chacune, souscrites par Casino de Saxon SA et Y._____, à raison de 47 pour la première et d'une action pour le second, en 42 actions privilégiées A et en 10 actions privilégiées B souscrites par la Commune de Saxon; les actions ordinaires et les actions privilégiées A ont droit à une part proportionnelle des bénéfices nets de la société jusqu'à ce qu'un dividende maximum de 5% leur soit servi, alors que les actions nominatives privilégiées B donnent droit à une part proportionnelle de 10% de tous les bénéfices nets de la société dépassant le dividende maximum de 5% servi à toutes les actions de la société. Selon l'art.
17 des statuts, l'assemblée générale prend ses décisions et procède aux élections à la majorité de 60% des voix attribuées aux actions représentées. En vertu de l'art. 22 des statuts, les décisions au sein du conseil d'administration sont prises à la majorité des quatre cinquièmes des membres présents.

c) Le Casino de Saxon a ouvert ses portes le 15 mai 1996.

Le 9 janvier 1998, l'Inspection des finances du canton du Valais a rendu son rapport concernant le contrôle des comptes de la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA pour l'exercice 1996. Le bilan arrêté au 31 décembre 1996 fait état d'un total des produits de 6'652'943, 55 fr. pour un total des charges de 6'630'773, 15 fr. Les recettes brutes des machines à sous s'élèvent à 6'816'962 fr., dont un peu plus de 60% ont été versés à Casino de Saxon SA, soit environ 4 millions de francs; 65% de cette somme ont été reversés à C.S.C. Casino Systems Consulting AG, qui met à disposition et entretient les machines à sous, en vertu du contrat conclu le 1er novembre 1995 prévoyant un prélèvement proportionnel au chiffre d'affaires sur la base d'un barème dégressif; les recettes brutes du jeu de la boule se montent à 64'848 fr.

C.- Le 18 mars 1998, le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil un projet de loi modifiant la loi du 20 janvier 1969 sur la police du commerce, qui prévoyait une imposition progressive allant de 20 à 60% du produit brut des jeux, analogue à l'impôt sur les gains immobiliers selon l'art. 52 de la loi fiscale du 10 mars 1976, et le transfert à la commune d'implantation d'un vingtième de la recette fiscale.

Le 26 mai 1998, la première commission parlementaire du Grand Conseil a amendé le texte du Conseil d'Etat en prévoyant notamment un transfert des recettes brutes à la commune d'implantation selon un taux différencié dans le temps pour tenir compte des investissements consentis par celle-ci pour l'exploitation du casino.

Lors de sa séance du 26 juin 1998, le Grand Conseil a adopté à l'unanimité en premiers débats le projet de modification de la loi cantonale sur la police du commerce tel que présenté par la première commission parlementaire.

Le 17 août 1998, la deuxième commission parlementaire du Grand Conseil a proposé l'adjonction à l'alinéa 6 d'une disposition visant à ce que le Conseil d'Etat veille à assurer une exploitation des jeux sûre et à empêcher la criminalité et le blanchissage de l'argent. Le 9 septembre 1998, elle a alourdi les barèmes d'imposition et fixé à un vingtième la part communale aux recettes fiscales, suivant le projet initial du Conseil d'Etat, afin de tenir compte du rapport établi le 27 août 1998 et complété le 9 septembre 1998 par l'Inspection cantonale des finances, qui mettait en cause l'opportunité d'accorder une ristourne à la Commune de Saxon en plus du dividende que celle-ci touche en qualité d'actionnaire de la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA et qui suggérait d'étudier une éventuelle augmentation du pourcentage de l'impôt à percevoir par le canton sur la base du chiffre d'affaires réalisé par les gérants du Casino de Saxon pour l'exercice 1997.

Lors de sa session du 16 septembre 1998, le Grand Conseil a adopté en seconds débats le projet de modification de la loi sur la police du commerce, tel que proposé par la deuxième commission parlementaire du Grand Conseil, sous réserve de la part de la taxe en faveur de la commune d'implantation qu'il a supprimée, abrogeant l'art. 48 al. 4 LPC au profit d'un nouvel art. 48bis libellé en ces termes:

"Art. 48bis(nouveau) Jeux automatiques dans les maisons de jeu

1 Une autorisation d'exploiter peut être délivrée à une maison de jeu avec jeux automatiques d'argent lorsque l'établissement est géré par une société qui est dominée majoritairement par des corporations de droit public et des sociétés de développement et que la maison de jeu répond aux prescriptions de la loi fédérale sur les maisons de jeu et à celles de l'ordonnance fédérale concernant l'exploitation des jeux dans les maisons de jeu sans nécessité d'une homologation par la Confédération.

2 Le canton perçoit un impôt sur les maisons de jeu sur le produit brut des jeux. Le produit brut des jeux est constitué par la différence entre les mises des joueurs et les gains de jeux versés.

3 L'impôt sur le produit brut des jeux sera exigé sur la base des barèmes suivants:

20% du produit brut des jeux

jusqu'à Fr. 5 000 000. -
25% du produit brut des jeux Fr. 5 000 001. -
jusqu'à Fr. 7 000 000. -
30% du produit brut des jeux Fr. 7 000 001. -
jusqu'à Fr. 9 000 000. -
35% du produit brut des jeux Fr. 9 000 001. -
jusqu'à Fr. 11 000 000. -
40% du produit brut des jeux Fr. 11 000 001. -
jusqu'à Fr. 13 000 000. -
45% du produit brut des jeux Fr. 13 000 001. -
jusqu'à Fr. 15 000 000. -
50% du produit brut des jeux Fr. 15 000 001. -
jusqu'à Fr. 17 000 000. -
55% du produit brut des jeux Fr. 17 000 001. -
jusqu'à Fr. 19 000 000. -
60% du produit brut des jeux Fr. 19 000 001. -
jusqu'à Fr. 21 000 000. -
65% du produit brut des jeux Fr. 21 000 001. -
jusqu'à Fr. 23 000 000. -
70% du produit brut des jeux
à partir de Fr. 23 000 001. -

4 Si plusieurs communes sont intéressées à l'exploitation d'une maison de jeu avec jeux automatiques d'argent, elles peuvent conclure pour la gestion de cette maison de jeu et pour la répartition de la ristourne de l'impôt une convention intercommunale qui doit être approuvée par le Conseil d'Etat.

5 Le Conseil d'Etat fixe l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation, pour assurer le contrôle et édicter les autres prescriptions nécessaires à l'exécution de cette réglementation sur les maisons de jeu. Il veille à assurer une exploitation des jeux sûre et à empêcher la criminalité et le blanchissage de l'argent".

Par plis séparés du 17 septembre 1998, la Commune de Saxon et la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA se sont adressées au Conseil d'Etat pour dénoncer les incidences désastreuses du nouveau barème sur la survie de l'établissement. Cette autorité a transmis ces lettres pour examen et rapport à l'Inspection cantonale des finances; dans son rapport du 12 octobre 1998, cette dernière a précisé que les problèmes soulevés par la Commune de Saxon et la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA relevaient avant tout d'une appréciation politique de la manière d'exploiter un casino et d'utiliser les gains réalisés.

La modification de la loi adoptée par le Grand Conseil a été publiée dans le Bulletin officiel du canton du Valais du 2 octobre 1998.

D.- Par acte daté du 30 octobre 1998 et posté le 2 novembre 1998 (2P. 396/1998), la Commune de Saxon a formé un recours de droit public pour violation des art. 4, 22ter et 31 aCst. en demandant au Tribunal fédéral d'annuler l'art. 48bis al. 3 LPC. Elle se plaignait du caractère confiscatoire du nouveau barème d'imposition.

L'instruction du recours a été suspendue jusqu'à la publication officielle de l'arrêté fixant la date de l'entrée en vigueur de la novelle dans l'hypothèse où le référendum n'a pas abouti ou la loi a été approuvée en votation populaire.

E.- Dans sa séance du 14 octobre 1998, le Conseil d'Etat a confié à Z._____, professeur de droit à l'Université de Lausanne, la tâche d'examiner la validité des conventions conclues, d'une part, entre Casino de Saxon SA et la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA et, d'autre part, entre Casino de Saxon SA et la Commune de Saxon, au regard de la nouvelle législation adoptée le 16 septembre 1998 par le Grand Conseil. Il a également mandaté la fiduciaire

V._____, à Genève, pour analyser la viabilité de
Casino de Saxon SA et de la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA, en vertu de l'imposition prévue par la nouvelle législation.

Le 20 octobre 1998, l'Inspection cantonale des finances a rendu son rapport concernant le contrôle des comptes de la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA pour l'exercice 1997. Le bilan arrêté au 31 décembre 1997 fait état d'un total des produits de 16'624'480, 85 fr. pour un total des charges de 15'949'159, 05 fr. Les recettes brutes des machines à sous s'élèvent à 17'297'861 fr. et celles du jeu de la boule à 55'948 fr.

Le 22 octobre 1998, Casino de Saxon SA a soumis au Conseil d'Etat plusieurs propositions visant à modifier les relations contractuelles établies avec la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA, soit un abaissement du pourcentage de la première répartition du produit brut des jeux, taxes déduites, de 70 à 60% pour les machines à sous, l'abandon de la seconde répartition de 70% et la modification corrélative des statuts de la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA dans le sens d'une distribution de dividendes identique entre les actionnaires.

Le 28 octobre 1998, le Conseil d'Etat a décidé de transmettre ces propositions pour examen et rapport à l'Inspection cantonale des finances. Au terme de son rapport établi le 12 novembre 1998, cette dernière parvient à la conclusion que l'imposition litigieuse ne ferait pas obstacle à une activité normale pour un établissement de jeux de la taille et de la nature du Casino de Saxon, à la condition que la structure juridique de l'exploitante soit adaptée. Selon les simulations effectuées, qui tiennent compte d'une imposition par tranches, la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA serait déficitaire si les structures actuelles étaient maintenues; la proposition faite par Y._____ de réduire de 10% la part des recettes brutes allouée à Casino de Saxon SA et de renoncer à la seconde répartition permettrait en revanche de rétablir une situation financière équilibrée; un rendement adéquat pourrait même être dégagé si la rémunération offerte à Casino de Saxon SA était calculée en fonction non pas du chiffre d'affaires, mais des frais effectifs et des prestations fournies. L'Inspection cantonale des finances tenait toutefois les modifications présentées pour insuffisantes et suggérait d'accorder effectivement la majorité aux
collectivités de droit public et organisations touristiques, de fixer le prix de location des machines à sous d'une manière qui corresponde au coût des biens mis à disposition et des prestations fournies et de conclure le contrat de location des machines à sous directement entre la société titulaire de la patente et le fournisseur des appareils.

Le professeur Z._____ a rendu son rapport le 1er novembre 1998. Il voit une violation des règles interdisant l'affermage des jeux dans l'existence de conventions secrètes établies à l'insu tant du titulaire de l'autorisation que de l'autorité concédante, qui ont pour effet de répartir une fraction importante du produit des jeux entre des personnes non titulaires des autorisations, mais qui devaient avoir, à des degrés divers, une activité dans l'exploitation, et une société étrangère au canton. Il insiste sur le caractère nettement excessif des montants facturés pour la location des machines à sous, propre à justifier une remise en cause de l'autorisation d'exploiter délivrée le 5 juillet 1995. Il tient l'impôt sur les machines à sous pour non confiscatoire dans le cadre d'une exploitation normale du Casino de Saxon, c'est-à-dire après rectification des conventions léonines passées par la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA. Il propose une modification des conventions passées le 31 janvier 1995 à l'effet, notamment, de réduire la rémunération de 70% des recettes brutes des machines à sous et de 40% des recettes brutes du jeu de la boule accordée à Casino de Saxon SA. Il suggère en outre de supprimer les majorités
qualifiées au sein du conseil d'administration et de l'assemblée générale de la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA de manière à ce que cette société soit effectivement dominée majoritairement par des corporations de droit public, conformément à l'art. 48bis al. 1 nouveau LPC. Il préconise aussi l'adoption d'une clause précisant la portée de l'interdiction de l'affermage des jeux en prohibant la conclusion de conventions prévoyant une rémunération des partenaires excédant la valeur de leurs prestations et aboutissant à un partage des bénéfices de l'exploitation concédée. Il propose enfin de mettre à disposition du public un programme de prévention et de traitement du jeu pathologique.

Au terme de son rapport établi le 17 novembre 1998, la fiduciaire V._____ parvient à la conclusion que

l'imposition selon le nouveau barème adopté par le Grand Conseil ne garantirait pas la pérennité des sociétés sans une modification du réseau de conventions tissé entre les différents intervenants. La proposition faite par Casino de Saxon SA de réduire de 70 à 60% le pourcentage prélevé sur les recettes brutes après impôts et de renoncer au second prélèvement sur le solde, après première attribution et déduction faite des frais généraux d'exploitation, permettrait de redonner à la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA une rentabilité positive, ce qui ne serait pas le cas de Casino de Saxon SA sans une modification des conventions secrètes qui définissent les redevances dues à X._____ et Y._____ au titre de location des machines à sous. Enfin, en faisant abstraction de la convention conclue avec le fournisseur de machines à sous pour tenir compte d'une relation contractuelle directe fondée sur une location calculée sur les investissements consentis, la rentabilité du Casino de Saxon serait assurée avec l'application du barème, même si le système de progression du taux par paliers n'incite pas à augmenter l'activité
du casino, puisque 9 millions de recettes supplémentaires seraient nécessaires pour résorber les 5% supplémentaires calculés à partir d'un chiffre d'affaires de 20 millions.
Le 18 novembre 1998, Casino de Saxon SA a soumis au Conseil d'Etat une proposition de modifications des structures du Casino de Saxon valable dès le 1er janvier 1999 et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les maisons de jeu; selon cette proposition, la location des locaux abritant le casino et le parking se calculerait non plus sur un certain pourcentage du chiffre d'affaires, mais pour un montant de 2'700'000 fr., correspondant à un rendement de 13,5% des 20 millions investis par la société; Casino de Saxon SA a par ailleurs confirmé sa suggestion tendant à ce que la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA loue directement auprès du groupe Novomatic les machines à sous sur la base de la convention existante entre X._____ et cette société, ou sur la base d'une convention modifiée dans le sens d'une location fixe. Dans une lettre du 30 novembre 1998, elle a fait une nouvelle proposition portant le montant de la location annuelle des installations à1'500'000 fr.

A la requête du Département cantonal des finances et de l'économie, le professeur Z._____ s'est déterminé le 28 novembre 1998 sur le projet de règlement sur les machines à sous. Le Conseil d'Etat a soumis à la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA les conclusions des experts et son intention concernant l'application de la nouvelle législation à l'exploitation de cet établissement dès le 1er janvier 1999.

F.- Le 16 décembre 1998, le Conseil d'Etat a adopté le règlement cantonal concernant l'exploitation des jeux automatiques d'argent dans les casinos (ci-après: le règlement sur les machines à sous).

Le 17 décembre 1998, la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA a requis la délivrance d'une autorisation d'exploiter pour des jeux automatiques d'argent à partir du 1er janvier 1999.

Le 18 décembre 1998, cette société a passé une convention avec C.S.C. Casino Systems Holding AG, à Appenzell, aux termes de laquelle la première s'engageait à verser à la seconde une somme annuelle de 800'000 fr. due pour la location des machines à sous jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu, cette convention impliquant la suspension de tous les accords passés à ce jour entre C.S.C. Casino Systems Consulting AG, Casino de Saxon SA, X._____ ou toute tierce personne.

Le 22 décembre 1998, la Commune de Saxon, la Société de développement de Saxon et la Société de développement de
Saillon ont créé une société anonyme sous la raison sociale "Société Anonyme des Jeux de Saxon", dont le but consiste dans le développement du tourisme dans la région de Saxon par l'exploitation du jeu de la boule, des jeux automatiques d'argent ainsi que de tout autre jeu autorisé par les législations suisse et valaisanne; cette société a requis l'autorisation d'exploiter le Casino de Saxon avec effet au 1er janvier 1999.

G.- Par décision du 23 décembre 1998, le Conseil d'Etat a autorisé la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA à exploiter les 192 jeux automatiques d'argent (machines à sous) en place dans les locaux du Casino de Saxon pour une durée d'une année dès le 1er janvier 1999. Il a approuvé la convention conclue le 18 décembre 1998 entre la société requérante et C.S.C. Casino Systems Holding AG (anciennement C.S.C. Casino Systems Consulting AG). En application de l'art. 2 al. 2 du règlement sur les machines à sous, il a fait interdiction à la société de verser à Casino de Saxon SA des sommes excédant un montant de l'ordre de1'100'000

fr. pour la location annuelle des locaux et de quelque 300'000 fr. pour la couverture du déficit concernant les exploitations annexes. Il lui a imparti un délai au 15 février 1999 pour réviser ses statuts et revoir les conditions du bail relatif aux locaux mis à sa disposition par Casino de Saxon SA. Il a enfin prescrit que le capital de la société reste majoritairement en mains de collectivités publiques et de sociétés de développement.

Casino de Saxon SA, X._____ et Y._____ ont recouru contre cette décision auprès du Tribunal cantonal valaisan. L'instruction du recours a été suspendue jusqu'à droit connu sur les recours pendants devant le Tribunal fédéral par décision du Juge délégué du 4 mai 1999.

H.- Par arrêté du 16 décembre 1998 paru dans le Bulletin officiel du canton du Valais du 1er janvier 1999, le Conseil d'Etat a fixé au 1er janvier 1999 la date d'entrée en vigueur de la loi du 16 septembre 1998 modifiant la loi sur la police du commerce du 20 janvier 1969. Il a publié le règlement sur les machines à sous du 16 décembre 1998 dans le Bulletin officiel du canton du Valais du 1er janvier 1999.

I.- Agissant par la voie du recours de droit public (2P. 37/1999), la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA demande au Tribunal fédéral d'annuler les alinéas 2 et 3 du nouvel art. 48bis de la loi cantonale sur la police du commerce modifiée en date du 16 septembre 1998 et entrée en vigueur le 1er janvier 1999. Le prélèvement progressif opéré sur les gains de jeux automatiques aurait un caractère prohibitif et confiscatoire interdit par les art. 22ter et 31 aCst. , en tant qu'il rendrait impossible la poursuite de son activité, empêcherait la formation de nouveau capital sur l'ensemble de la branche visée et serait inadapté à sa capacité contributive réelle. L'absence de régime transitoire violerait de surcroît le principe de la proportionnalité.
La Commune de Saxon a pour sa part confirmé les conclusions prises au terme de son mémoire de recours du 30 octobre 1998.

Par acte du 1er février 1999 (2P. 42/1999), X._____, Y._____ et Casino de Saxon SA ont déposé un recours de droit public pour violation des art. 4, 22ter et 31 aCst. ainsi que de l'art. 19 al. 2 CO en relation avec l'art. 2 Disp. trans. aCst. , au terme duquel ils concluent à l'annulation des alinéas 2 et 3 de l'art. 48bis LPC ainsi que de la précision figurant à l'art. 48bis al. 1 LPC "lorsque l'établissement est géré par une société qui est dominée majoritairement par des corporations de droit public et des sociétés de développement" et à l'annulation des art. 1er al. 2, 2 al. 2 et 12 al. 3 du règlement sur les machines à sous. Ils voient une atteinte à leur sphère privée contraire à la liberté du commerce et de l'industrie et à la garantie de la propriété dans l'obligation faite à la société qui exploite un casino d'être dominée majoritairement par des corporations de droit public et des sociétés de développement. Ils reprochent au Grand Conseil d'avoir adopté un barème d'imposition arbitraire et confiscatoire qui risquerait de conduire à la faillite de la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA. Ils se plaignent enfin de l'absence de régime transitoire qui leur aurait permis d'adapter l'ensemble de leur exploitation
aux nouvelles dispositions légales.

Le 1er février 1999, X._____, Y._____ et Casino de Saxon SA ont recouru auprès du Tribunal cantonal valaisan contre le règlement du 16 décembre 1998 et contre la décision du Conseil d'Etat du 23 décembre 1998.

Le Grand Conseil conclut principalement à l'irrecevabilité des recours formés par la Commune de Saxon, d'une part, et par X._____, Y._____ et Casino de Saxon SA, d'autre part, subsidiairement à leur rejet; il propose le rejet du recours formé par la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA.

Cette dernière a renoncé à répliquer. Les autres recourants ont persisté dans leurs conclusions lors d'un second échange d'écritures. En annexe à son mémoire, la Commune de Saxon a produit une copie de l'ordonnance du 8 avril 1999 au terme de laquelle le Juge d'instruction pénale du Valais central inculpait X._____ et Y._____ d'escroquerie par métier, de faux renseignements sur des entreprises commerciales, de gestion déloyale, de faux dans les titres, d'obtention frauduleuse d'une constatation fausse et de contravention à la loi sur la police du commerce, voire de contravention à la loi fédérale sur les maisons de jeu, de fraude fiscale et d'usage de faux, à raison des agissements commis dans le cadre de la gestion du Casino de Saxon.

Le Grand Conseil a dupliqué.

J.- Par ordonnances du 22 février 1999, le Président de la IIe Cour de droit public a rejeté les requêtes d'effet suspensif présentées par la Commune de Saxon, d'une part, ainsi que par X._____, Y._____ et Casino de Saxon SA, d'autre part, de même que la requête de mesures provisionnelles formulée par ces derniers.

K.- Le 10 juin 1999, X._____, Y._____ et Casino de Saxon SA ont déposé, après le second échange d'écritures et sans y avoir été invités, une détermination complémentaire. Le 16 juin 1999, ils ont produit une copie de la lettre que l'organe de revision de Casino de Saxon SA a adressée le 14 juin 1999 à la société afin que les membres du conseil d'administration se déterminent sur l'opportunité d'établir un bilan intermédiaire pour prévenir tout risque de surendettement de la société.
L.- Le 29 février 2000, la Commune de Saxon a également déposé une écriture accompagnée de nouvelles pièces, sans y avoir été invitée.

Considérant en droit :

1.- a) Selon l'art. 36b OJ, le Tribunal fédéral statue par voie de circulation en cas d'unanimité et lorsqu'aucun juge ne demande une audience en délibération. Cette disposition s'applique également aux recours de droit public dirigés au moins partiellement, comme en l'espèce, contre un acte législatif cantonal soumis au référendum dont le traitement nécessite la présence de sept juges en vertu de l'art. 15 al. 3 OJ (ATF 118 Ia 124 consid. 1 p. 125).

b) Sous réserve du recours émanant de X._____, de Y._____ et de Casino de Saxon SA, qui met en cause également trois dispositions du règlement d'application de la loi sur la police du commerce, les recours ont le même objet et soulèvent des griefs identiques. Les recourants n'ont par ailleurs pas d'intérêt à un prononcé de jugements séparés. Il se justifie par conséquent de joindre les causes et de statuer par un seul arrêt (cf. art. 40 OJ et 24 PCF; ATF 123 II 16 consid. 1 p. 20; 113 Ia 390 consid. 1 p. 394).

2.- Le Tribunal fédéral examine d'office et avec une pleine cognition la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 125 I 412 consid. 1a p. 414 et les arrêts cités).

a) Quand bien même certains des recourants font valoir une violation du droit fédéral, seul le recours de droit public est ouvert dans la mesure où celui-ci est dirigé non pas contre une décision au sens de l'art. 5 PA, mais contre un arrêté cantonal et son règlement d'application qui ne sont pas susceptibles d'être attaqués par la voie du recours de droit administratif (cf. ATF 125 I 71 consid. 1a p. 74; 125 II 440 consid. 1a p. 441; 124 I 145 consid. 1a p. 148, 159 consid. 1a p. 161 et les arrêts cités).

b) Le droit valaisan ne prévoyant aucun contrôle direct de la constitutionnalité des lois cantonales et de leurs règlements d'application (cf. art. 72 et 74 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives du canton du Valais; ATF 119 Ia 321 consid. 2a p. 324; 109 Ia 116 consid. 2c p. 119; Jean-Claude Lugon, Quelques aspects de la loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administratives, RDAF 1989 p. 226 ss, spéc. p. 250; Jean-Pierre Zufferey, La législation valaisanne aujourd'hui, RVJ 1997 p. 351 ss, spéc. p. 357), les recours satisfont à l'exigence de l'épuisement des voies de droit cantonales, qui s'applique aussi aux recours de droit public dirigés contre un arrêté de portée générale (art. 86 al. 1 et 87 OJ; ATF 124 I 11 consid. 1a p. 13, 159 consid. 1b p. 161 et les arrêts cités).

c) En vertu de l'art. 89 al. 1 OJ, l'acte de recours doit être déposé devant le Tribunal fédéral dans les trente jours dès la communication, selon le droit cantonal, de l'arrêté ou de la décision attaqués. Lorsqu'il s'agit d'un texte soumis au référendum facultatif, le délai de recours commence à courir, si le référendum n'est pas utilisé, au moment où l'autorité compétente donne officiellement connaissance que, le référendum n'ayant pas été utilisé, l'arrêté (déjà publié) entre en vigueur ou, éventuellement, entrera en vigueur à une date déterminée (ATF 124 I 145 consid. 1b p. 148, 159 consid. 1d p. 162; 121 I 187 consid. 1a p. 189; 119 Ia 123 consid. 1a p. 126 et la jurisprudence citée).

La loi cantonale du 16 septembre 1998 modifiant la loi sur la police du commerce du 20 janvier 1969 a été publiée à deux reprises dans le Bulletin officiel du canton du Valais, d'abord le 2 octobre 1998, puis à l'expiration du délai référendaire, le 1er janvier 1999, avec le règlement concernant l'exploitation des jeux automatiques d'argent dans les casinos. Le délai de recours contre ces arrêtés n'a donc commencé à courir que le 2 janvier 1999 et se terminait le 1er février 1999, le premier jour suivant les féries judiciaires n'étant pas compté dans la computation du délai de recours (art. 32 al. 1 et 34 al. 1 lettre c OJ; cf. ATF 122 V 60). Formés dans les trente jours de l'art. 89 al. 1 OJ, les recours de la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA, d'une part, et de X._____, de Y._____ et de Casino de Saxon SA, d'autre part, sont de ce point de vue recevables. Le recours de droit public formé par la Commune de Saxon, bien que prématuré, ainsi que le mémoire complémentaire, postés respectivement le 2 novembre 1998 et le 29 janvier 1999, le sont également (ATF 124 I 159 consid. 1dp. 162; 121 I 291 consid. 1b p. 293; 117 Ia 328 consid. 1a p. 330).

d) Aux termes de l'art. 88 OJ, le recours de droit public est ouvert aux particuliers et aux collectivités lésés par des arrêtés ou décisions qui les concernent personnellement ou qui sont d'une portée générale. Lorsque le recours est dirigé contre un arrêté de portée générale, la qualité pour recourir appartient à toute personne dont les intérêts juridiquement protégés sont effectivement touchés par l'acte attaqué ou pourront l'être un jour; une simple atteinte virtuelle suffit, pourvu qu'il y ait un minimum de vraisemblance que le recourant puisse un jour se voir appliquer les dispositions prétendument inconstitutionnelles (ATF 125 I 71 consid. 1b/aa p. 75, 104 consid. 1 p. 106/107, 173 consid. 1b p. 174, 369 consid. 1a p. 372, 474 consid. 1d p. 477/478; 125 II 440 consid. 1c p. 442; 124 I 11 consid. 1b p. 13, 145 consid. 1c p. 148, 159 consid. 1c p. 161/162 et les arrêts cités; cf. Archives 63 p. 72 consid. 2). D'une manière générale, la voie du recours de droit public n'est pas ouverte pour défendre des intérêts de portée générale ou de purs intérêts de fait, tels que des intérêts économiques ou financiers (ATF 121 I 367 consid. 1b p. 369; 120 Ia 110 consid. 1a p. 111 et les arrêts cités). La qualité pour agir suppose que le
recourant soit directement touché dans ses droits (ATF 113 Ia 94 consid. 1a/aa p. 95); le tiers touché indirectement par une décision ou un arrêté n'a qu'un intérêt de fait à son annulation, de sorte qu'il n'a pas qualité pour recourir (ATF 116 Ib 331 consid. 1c p. 335; 115 Ia 76 consid. 1c p. 79; 114 Ia 20 consid. 1 p. 21 et les arrêts cités). C'est ainsi qu'en matière fiscale, seul le contribuable directement touché par la décision de taxation a en principe qualité pour recourir contre celle-ci (ATF 105 Ia 54 consid. 1b p. 57 et les références citées; voir cependant Archives 46 p. 446 et l'arrêt du 2 février 1984 paru à la Revue fiscale 42/1987 p. 40 consid. 1b). En particulier, l'actionnaire d'une société touchée par la décision d'assujettissement n'a pas qualité pour agir parce qu'il n'est atteint qu'indirectement (cf. arrêt du 31 juillet 1985 dans la cause SI Résidence Miremont SA contre canton de Genève, in RDAF 1985 p. 384 consid. 1a; arrêt du 2 décembre 1983 dans la cause Associazione cliniche private ticinesi et consorts contre Grand Conseil tessinois, in Repertorio 1985 p. 72 consid. 2a/cc p. 75; voir aussi ATF 124 II 499 consid. 3b et c p. 505; 116 Ib 331 consid. 1c p. 335; 110 Ib 105 consid. 1d p. 110; 101 Ib 383
consid. 1b p. 386, s'agissant de la qualité pour agir par la voie du recours de droit administratif).

aa) La Société d'exploitation du Casino de Saxon SA est titulaire d'une autorisation d'exploiter un casino, au sens de la loi fédérale sur les maisons de jeu et de l'ordonnance fédérale concernant l'exploitation des jeux dans les casinos; à ce titre, elle est directement touchée dans ses intérêts juridiquement protégés par la modification législative attaquée qui revoit l'étendue et les modalités de son assujettissement à l'impôt sur les maisons de jeu; elle a, partant, qualité pour recourir contre l'arrêté qui la met en oeuvre en invoquant une atteinte inadmissible à sa liberté économique protégée par l'art. 31 aCst. (actuellement l'art. 27 Cst.) et à la garantie de la propriété privée consacrée à l'art. 22ter aCst. (aujourd'hui l'art. 26 al. 1 Cst.). Il reste ainsi à examiner la qualité pour agir de la Commune de Saxon, d'une part, et de Casino de Saxon SA, de X._____ et de Y._____, d'autre part.

bb) Le recours de droit public, au sens de l'art. 84 al. 1 lettre a OJ, est conçu pour la protection des droits constitutionnels des citoyens contre des abus de la puissance publique. L'Etat - cantons, communes et autres collectivités de droit public -, qui est détenteur de la puissance publique, n'est en principe pas titulaire de ces droits constitutionnels, qui existent précisément contre lui (ATF 121 I 218 consid. 2a p. 219 et les arrêts cités).

La jurisprudence admet toutefois qu'il y a lieu de faire une exception pour les communes et autres corporations de droit public, lorsque la collectivité n'intervient pas en tant que détentrice de la puissance publique, mais qu'elle agit sur le plan du droit privé ou qu'elle est atteinte dans sa sphère privée de façon identique ou analogue à un particulier, notamment en sa qualité de propriétaire de biens frappés d'impôts ou de taxes ou d'un patrimoine financier ou administratif. Une seconde exception est admise en faveur des communes et autres corporations publiques lorsque, par la voie du recours de droit public, elles se plaignent d'une violation de leur autonomie, d'une atteinte à leur existence ou à l'intégrité de leur territoire garanties par le droit cantonal (ATF 121 I 218 consid. 2a p. 220 et les arrêts cités;
ZBl 100/1999 p. 273 consid. 1b).

Selon l'art. 90 al. 1 lettre b OJ, l'acte de recours doit, à peine d'irrecevabilité, contenir un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés et préciser en quoi consiste la violation. Lorsqu'il est saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral n'a donc pas à vérifier d'office si l'arrêté attaqué est en tout point conforme au droit et à l'équité. Il n'examine que les griefs d'ordre constitutionnel invoqués et suffisamment motivés dans l'acte de recours (ATF 125 I 492 consid. 1bp. 495 et les arrêts cités). Une commune ne peut ainsi se contenter d'invoquer son autonomie en laissant au Tribunal fédéral le soin d'examiner lui-même le fondement éventuel de ce droit; elle doit au contraire expliquer en détail en quoi consiste son autonomie dans le domaine particulier (ATF 119 Ia 197 consid. 1d p. 201; 114 Ia 80 consid. 1b p. 82, 315 consid. 1b p. 316; ZBl 89/1988 p. 330).

En l'espèce, la Commune de Saxon ne prétend pas que la modification législative attaquée la toucherait en tant que détentrice de la puissance publique. Conformément à la jurisprudence précitée, il n'appartient pas au Tribunal fédéral d'examiner d'office si la recourante dispose d'une autonomie protégée dans la fixation ou la perception de l'impôt sur les maisons de jeu propre à lui reconnaître la qualité pour agir. Quant à une éventuelle atteinte à l'existence même de la collectivité, elle n'a pas été invoquée; on ne saurait du reste considérer comme telle le manque à gagner que la fermeture éventuelle du Casino de Saxon résultant d'une imposition excessive du produit brut des jeux et la suppression du préciput initialement prévu en faveur des communes d'implantation pourraient lui causer (cf. notamment ATF 113 Ia 336). La Commune de Saxon n'a par ailleurs aucune prétention juridiquement protégée au transfert d'une part de l'impôt sur les maisons de jeu perçu par le canton et n'a dès lors pas qualité pour se plaindre de la suppression du préciput accordé dans un premier temps aux communes d'implantation, à supposer qu'un tel grief ait été invoqué conformément à l'art. 90 al. 1 lettre b OJ.

La Commune de Saxon prétend qu'elle serait touchée dans sa sphère privée par la taxe litigieuse au même titre qu'un particulier, comme actionnaire de la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA et propriétaire de biens immobiliers remis à bail à cette société; selon elle, l'imposition prohibitive des maisons de jeu risquerait d'entraîner la fermeture de l'établissement et de la priver des dividendes, de la part des recettes provenant de l'exploitation des machines à sous affectée au développement du tourisme et de la culture et aux frais de promotion, ainsi que du loyer annuel de la parcelle remise à bail à la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA, auxquels elle a droit selon les statuts de cette société et les termes de la convention passée le 31 janvier 1995 (cf. ATF 121 I 218 consid. 2a p. 219/220 et les arrêts cités). L'atteinte éventuelle à ses intérêts financiers n'est toutefois qu'indirecte, ce qui ne suffit pas au regard de la jurisprudence (cf. consid. 2d ci-dessus). La Commune de Saxon ne saurait dès lors fonder sa qualité pour recourir sur son statut d'actionnaire de la société assujettie à l'impôt litigieux ou de propriétaire foncier des bâtiments abritant une maison de jeu et remis à bail à la société
exploitant l'établissement. Enfin, il est exclu, selon le texte même de la loi (cf. art. 48bis al. 1 LPC), qu'elle puisse exploiter un jour personnellement une maison de jeu et qu'elle soit ainsi redevable de la taxe litigieuse.

Le recours de la Commune de Saxon est ainsi irrecevable faute pour celle-ci d'être touchée directement ou de manière virtuelle par la réglementation attaquée.
cc) X._____, Y._____ et Casino de Saxon SA sont directement touchés par les dispositions attaquées du règlement sur les machines à sous, qui les obligent à modifier les conventions passées avec la Commune de Saxon et la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA. Sur ce point, leur recours est recevable.

En revanche, la modification de l'impôt sur les maisons de jeu ne les concerne qu'indirectement, en tant qu'actionnaires de la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA. Par ailleurs, même si Casino de Saxon SA se consacre, selon ses statuts, à l'exploitation d'un casino, le caractère exclusivement privé de son actionnariat exclut qu'elle puisse obtenir en son nom une autorisation d'exploiter un tel établissement. Quant à X._____ et Y._____, ils ne sauraient prétendre à l'octroi d'une autorisation d'exploiter une maison de jeu à titre personnel. Leur recours est dès lors irrecevable, pour les raisons évoquées précédemment en relation avec la qualité pour agir de la Commune de Saxon, dans la mesure où ils se plaignent du caractère confiscatoire ou prohibitif de l'impôt sur les maisons de jeu.

e) Déposée spontanément après l'échéance du délai de recours (art. 89 al. 1 OJ), la détermination complémentaire que Casino de Saxon SA, Y._____ et X._____ ont déposée le 10 juin 1999 ne peut être prise en considération; il en va de même de la pièce produite à l'appui de leur écriture du 16 juin 1999 (ATF 105 Ib 37 consid. 2 p. 40/41).

3.- Ces derniers ont requis, à titre de moyens de preuve, l'édition du dossier de la procédure pénale ouverte à leur encontre, du dossier complet établi par la commission de gestion du Grand Conseil au sujet du Casino de Saxon, du rapport établi par le Service du commerce et de l'industrie de l'Etat du Valais à l'attention de la future commission d'enquête parlementaire appelée à statuer sur la gestion publique du Casino de Saxon et du rapport établi par la commission d'enquête parlementaire chargée d'analyser le fonctionnement du Conseil d'Etat et son administration dans la gestion de ce dossier. Ces mesures d'instruction devaient permettre de vérifier si le Conseil d'Etat avait octroyé une autorisation d'exploiter en connaissance de cause et si la
Société d'exploitation du Casino de Saxon SA avait géré l'établissement conformément à son cahier des charges. On ne voit pas en quoi une réponse positive à ces questions serait de nature à démontrer le caractère prohibitif et confiscatoire du nouveau système d'imposition des maisons de jeu ou à établir l'incompatibilité des conditions posées à l'octroi d'une autorisation d'exploiter avec les exigences des art. 22ter et 31 aCst. , de sorte que la demande doit être rejetée.

En outre, selon la jurisprudence, il n'y a pas violation du droit à l'égalité de traitement du seul fait que le droit public cantonal diffère d'un canton à l'autre (cf. notamment ATF 99 Ia 236 consid. 4a p. 244). La collation des régimes fiscaux cantonaux auxquels sont soumis les autres casinos de Suisse ne constitue donc pas une mesure pertinente pour l'issue du litige. Il n'y a pas lieu non plus de donner suite à la requête des recourants tendant à la mise en oeuvre d'une expertise financière destinée à établir les conséquences de l'art. 48bis LPC sur la viabilité de Casino de Saxon SA dans la mesure où ils n'ont pas qualité pour attaquer cette disposition. Les pièces figurant au dossier permettent au demeurant de se faire une idée suffisante de l'impact de l'impôt litigieux sur la situation financière des différents protagonistes sans qu'il soit nécessaire de procéder à une expertise sur ce point.

4.- Saisi d'un recours de droit public dirigé contre un arrêté de portée générale, le Tribunal fédéral contrôle librement la conformité de celui-ci au droit constitutionnel fédéral ou cantonal (cf. ATF 119 Ia 321 consid. 4 p. 325; 114 Ia 350 consid. 2 p. 354 et les arrêts cités; voir aussi arrêt du 30 octobre 1997 dans la cause F. contre Grand Conseil genevois, paru à la SJ 1998 p. 473 consid. 3b/ccp. 480). Il n'annule toutefois cet arrêté que s'il ne se prête à aucune interprétation conforme au droit constitutionnel; le juge constitutionnel doit ainsi rechercher dans quelles circonstances pratiques les dispositions litigieuses seront appliquées et ne pas se borner à traiter le problème de manière purement abstraite; il y a lieu de prendre en considération les explications fournies par les autorités sur la manière d'appliquer les dispositions en cause (ATF 125 I 65 consid. 3b p. 67, 369 consid. 2 p. 374; 125 II 440 consid. 1d p. 443/444; 124 I 11 consid. 1c p. 14, 193 consid. 3c p. 195/196; 123 I 112 consid. 2a et c p. 116/117, 313 consid. 2b p. 317 et la jurisprudence citée). Si une réglementation de portée générale apparaît comme défendable au regard de la Constitution dans des situations normales, telles que le législateur pouvait les prévoir, l'éventualité que, dans certains cas, elle puisse se révéler inconstitutionnelle ne saurait en principe justifier une intervention du juge constitutionnel au stade du contrôle abstrait des normes; les intéressés gardent la possibilité de faire valoir une inconstitutionnalité de la réglementation lors de son application dans un cas particulier (ATF 120 Ia 299 consid.

2b p. 302; 118 Ia 305 consid. 1f p. 309 et la jurisprudence citée).

5.- La Société d'exploitation du Casino de Saxon SA prétend que le système d'imposition sur les maisons de jeu arrêté par le Grand Conseil revêtirait un caractère prohibitif et confiscatoire et qu'il ne correspondrait pas à sa capacité contributive réelle. Elle dénonce à ce propos une violation des art. 4, 22ter et 31 aCst. La loi litigieuse introduit un prélèvement de 20 à 70% sur les produits bruts réalisés par les maisons de jeu dans le cadre de l'exploitation de jeux automatiques d'argent. La recourante ne prétend pas, à juste titre, qu'une imposition progressive basée sur le chiffre d'affaires en lieu et place de l'imposition forfaitaire par appareil qui prévalait sous l'empire de l'art. 48 al. 4 LPC contreviendrait aux principes déduits des art. 4, 22ter et 31 aCst. Ce système correspond d'ailleurs tant dans sa conception que dans son barème à celui choisi par la nouvelle loi fédérale sur les maisons de jeu.

Il n'est en revanche pas clairement défini dans la loi si l'impôt sur les maisons de jeu se calcule par tranches ou par paliers, c'est-à-dire si le taux d'imposition s'applique à la seule tranche des gains qu'elle concerne ou à l'ensemble de ceux-ci. Cette question revêt une importance capitale pour apprécier si la progression de l'impôt présente ou non un caractère confiscatoire ou prohibitif, dans son intégralité ou pour certaines tranches.

Lorsque, comme en l'espèce, le texte légal n'est pas absolument clair et que plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il y a lieu de rechercher la véritable portée de la norme, en la dégageant de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte, du but poursuivi, de son esprit ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle résulte notamment des travaux préparatoires (ATF 125 III 401 consid. 2a p. 403/404; 124 V 185 consid. 3a p. 189; 123 III 280 consid. 2b/bb p. 285 et les arrêts cités).

En l'occurrence, il ressort des travaux préparatoires que le Conseil d'Etat entendait soumettre le produit brut des jeux à une imposition progressive analogue à l'impôt sur les gains immobiliers (cf. Message du Conseil d'Etat valaisan accompagnant le projet de loi modifiant la loi du 20 janvier 1969 sur la police du commerce, Bulletin des séances du Grand Conseil valaisan, séance du 14 septembre 1998, Annexes p. 516). La deuxième commission parlementaire du Grand
Conseil s'est ralliée au système proposé par le Conseil d'Etat, en ajoutant toutefois que "le pourcentage est donc global" et qu"'il n'est pas autorisé de percevoir par paliers" (cf. Rapport de la deuxième commission parlementaire concernant la loi sur la police du commerce, loc. cit. , Annexes p. 463). Quant aux députés au Grand Conseil, ils ne se sont pas exprimés sur cette question lors des débats consacrés à cet objet.

Selon l'art. 52 al. 1 de la loi fiscale du 10 mars 1976, l'impôt sur les gains immobiliers est calculé selon le barème suivant:

12% pour des gains jusqu'à 10 000 francs
16% pour des gains de 10 001 francs à 20 000 francs
20% pour des gains de 20 001 francs à 30 000 francs
24% pour des gains de 30 001 francs à 40 000 francs
28% pour des gains de 40 001 francs à 50 000 francs
32% pour des gains de 50 001 francs à 60 000 francs
36% pour des gains de 60 001 francs à 70 000 francs
40% pour des gains de 70 001 francs et plus

Tel qu'il est conçu en droit valaisan, l'impôt sur les gains immobiliers est perçu non pas par paliers, mais par tranches. Il en va de même de l'impôt sur les maisons de jeu prévu par l'art. 48bis al. 2 et 3 LPC. Les membres de la deuxième commission parlementaire ont en effet clairement confirmé que l'imposition se faisait par tranches, même si la précision selon laquelle "le pourcentage serait global" était de nature à apporter quelque confusion à ce propos. Ce point étant précisé, il reste à examiner si, tel qu'il doit être compris, l'impôt sur les maisons de jeu serait confiscatoire, prohibitif ou s'il ne correspondrait pas à la capacité contributive réelle de la recourante, comme le prétend cette dernière.
6.- a) aa) La liberté du commerce et de l'industrie garantie à l'art. 31 aCst. (actuellement l'art. 27 Cst.) protège

toute activité économique, privée, exercée à titre professionnel et tendant à la réalisation d'un gain ou d'un revenu (ATF 125 I 322 consid. 3a p. 326, 335 consid. 2ap. 337; 123 I 12 consid. 2a p. 15, 212 consid. 3a p. 217 et les arrêts cités). Elle peut être invoquée tant par les personnes morales que les personnes physiques (RDAF 1998 1 162 consid. 2a p. 169). L'exploitation de maisons de jeu et d'appareils à sous servant à des jeux d'adresse est une activité économique tendant à la réalisation d'un gain et soumise, en tant que telle, à la protection de la liberté du commerce et de l'industrie (ATF 120 Ia 126 consid. 4ap. 132; Paul Richli, Commentaire de la Constitution fédérale, n. 22 ad art. 35 aCst.). La recourante peut donc en principe se prévaloir de la liberté du commerce et de l'industrie.

A l'instar d'autres libertés publiques, celle-ci n'est pas absolue. Elle n'est garantie que sous réserve de la législation fédérale, selon l'art. 31 al. 1 aCst. , et les cantons peuvent aussi apporter, en vertu de l'art. 31 al. 2 aCst. , des restrictions à l'exercice du commerce et de l'industrie, par quoi il faut entendre non seulement les mesures de police proprement dites, mais également 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 que les mesures sociales ou de politique sociale (ATF 125 I 209 consid. 10a p. 221). Ces restrictions cantonales doivent reposer sur une base légale, être justifiées par un intérêt public prépondérant et, selon le principe de la proportionnalité, se limiter à ce qui est nécessaire à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis. Les restrictions cantonales à la liberté du commerce et de l'industrie ne peuvent toutefois 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, à moins que cela ne soit prévu par une disposition constitutionnelle spéciale (ATF 125 I 182
consid. 5d p. 200, 209 consid. 10a p. 221, 322 consid. 3a p. 326, 335 consid. 2a p. 337, 417 consid. 4ap. 422; 123 I 12 consid. 2a p. 15; 121 I 129 consid. 3b et 4b p. 132 et 137, 279 consid. 6b p. 287; 120 Ia 67 consid. 2a p. 70; 119 Ia 348 consid. 2b p. 353/354 et les arrêts cités).

Ces principes valent également pour les restrictions apportées à l'exploitation des maisons de jeu (ATF 120 Ia 126 consid. 4a p. 132; contra Gérald Mouquin, PJA 1995p. 112). L'art. 35 aCst. , auquel s'est substitué l'art. 106 Cst. depuis le 1er janvier 2000, qui lève l'interdiction des maisons de jeu, ne prend effet qu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur les jeux de hasard fixée au 1er avril 2000 (RO 1999 p. 2556); jusqu'à cette date, les dispositions de l'art. 35 aCst. , dans son ancienne teneur, de la loi fédérale du 5 octobre 1929 sur les maisons de jeu (LMJ; RS 935. 52) et de l'ordonnance du Conseil fédéral du 1er mars 1929 concernant l'exploitation des jeux dans les kursaals (RS 935. 53; ci-après: l'ordonnance sur les kursaals) sont toujours applicables. La loi fédérale sur les maisons de jeu ne règle pas de façon exhaustive l'admissibilité et l'exploitation des appareils de jeux. Les cantons sont compétents pour édicter d'autres prescriptions dans ce domaine; ils peuvent ainsi interdire les jeux qui ne sont pas prohibés par le droit fédéral, tels le jeu de la boule ou l'exploitation des appareils automatiques servant au jeu avec mise d'argent, en se fondant sur des considérations de politique sociale
relatives au danger que représente le jeu (ATF 120 Ia 126) et soumettre l'octroi de l'autorisation d'exploiter à d'autres restrictions que celles posées par la législation fédérale, pour autant qu'elles répondent aux exigences de l'art. 31 aCst. (arrêt du 30 juin 1997 dans la cause S. contre Conseil d'Etat du canton du Tessin, in Pra 1998 n°136 p. 745 consid. 2b et c).

En dehors des impôts généraux sur le revenu et la fortune, les cantons peuvent, sans violer l'art. 31 aCst. , frapper telle ou telle industrie de contributions spéciales, sous réserve de ne pas fixer de taux prohibitifs, c'est-à-dire de ne pas rendre, par ce moyen détourné, l'exercice de cette industrie excessivement difficile ou impossible (ATF 125 I 182 consid. 5b p. 198; 118 Ib 241 consid. 5 p. 249; 114 Ib 17 consid. 5a p. 23; 99 Ia 638 consid. 6 p. 647; 96 I 560 consid. 3f p. 572; 87 I 29 consid. 3 p. 30/31; arrêt du 30 octobre 1997 dans la cause F. contre Grand Conseil genevois, paru à la SJ 1998 p. 473 consid. 4 p. 480 et les arrêts cités). L'impôt doit être supportable pour une entreprise travaillant dans des conditions normales et doit laisser au propriétaire un juste bénéfice. Le caractère prohibitif de l'impôt se juge par rapport aux conditions de l'ensemble de la branche économique considérée et non pas seulement sur la base de l'entreprise en cause (Archives 32p. 425 consid. 2b p. 429; ATF 87 I 29 consid. 3 p. 32; 62 I 196 consid. 2; 60 I 188 consid. 1 p. 191; Danielle Yersin, Les protections constitutionnelles et légales contre les impositions confiscatoires, in: Publications de l'Institut

suisse de droit comparé,
vol. 12, Zurich 1990, n. 17,p. 280; Xavier Oberson, Fiscalité et liberté économique, in: Problèmes actuels de droit économique, Bâle 1997, p. 353). Une taxe est ainsi prohibitive lorsque, ajoutée aux frais d'exploitation, elle empêche la réalisation d'un bénéfice convenable, même en appliquant les prix pratiqués dans le commerce ou dans la branche en question et lorsque, transférée à l'acheteur, c'est-à-dire ajoutée au prix de vente, elle empêche le commerçant de soutenir efficacement la concurrence des autres entreprises de la branche, auxquelles il peut être comparé (ATF 87 I 29 consid. 3 in fine p. 32).
bb) En matière fiscale, la garantie de la propriété consacrée à l'art. 22ter aCst. (aujourd'hui à l'art. 26 al. 1 Cst.) ne va pas au-delà de l'interdiction d'une imposition confiscatoire. Ainsi, une prétention fiscale ne doit pas porter atteinte au noyau essentiel de la propriété privée. Il incombe au législateur de conserver la substance du patrimoine du contribuable et de lui laisser la possibilité d'en former du nouveau. Pour juger si une imposition a un effet confiscatoire, le taux de l'impôt exprimé en pour cent n'est pas seul décisif; il faut examiner la charge que représente l'imposition sur une assez longue période, en faisant abstraction des circonstances extraordinaires; à cet effet, il convient de prendre en considération l'ensemble des circonstances concrètes, la durée et la gravité de l'atteinte ainsi que le cumul avec d'autres taxes ou contributions et la possibilité de reporter l'impôt sur d'autres personnes (ATF 122 I 305 consid. 7 p. 313; 112 Ia 240 consid. 6 p. 247; 106 Ia 342 consid. 6a p. 348; 105 Ia 134 consid. 3a p. 139; 102 Ia 220 consid. 3c p. 228; 99 Ia 638 consid. 7 p. 649; StE 1997 A 22 N°2 consid. 2a; Archives 59p. 552 consid. 6c p. 571, 59 p. 739 consid. 4a p. 742, 56p. 439 consid. 2a p. 441, 51 p. 552 consid. 6a p. 568; RDAT 1994 I n°14t p. 354 consid. 2b p. 357; arrêt du 30 octobre 1997 dans la cause F. contre Grand Conseil genevois, paru à la SJ 1998 p. 473 consid. 5 p. 480 et les arrêts cités; sur l'évolution de cette jurisprudence, voir Yersin, op. cit. , n. 13, p. 269 ss). C'est ainsi que le Tribunal fédéral a jugé contraire à l'art. 22ter aCst. une imposition qui représentait une charge fiscale globale de 55%, en raison du cumul de l'impôt sur les successions et de l'impôt sur le revenu, d'une rente viagère destinée à une personne de condition modeste (cf. Archives 56 p. 439); en revanche, il n'a jugé confiscatoire ni une contribution de plus-value de 60% représentant, avec d'autres impôts sur les gains immobiliers, un prélèvement de 80% de la plus-value foncière (ATF 105 Ia 134), ni une imposition d'un portefeuille de titres, au chef des impôts sur le revenu et la fortune, excédant temporairement le montant total des revenus (Archives 51p. 572).

cc) Le principe de l'imposition d'après la capacité contributive signifie que les contribuables doivent être taxés en proportion des moyens dont ils disposent et compte tenu des éléments de leur situation personnelle qui influencent leur capacité contributive (ATF 122 I 101 consid. 2b/aa p. 103, 305 consid. 6a p. 313; 120 Ia 329 consid. 3 p. 332; 118 Ia 1 consid. 3a p. 3; 114 Ia 221 consid. 2c p. 225 et les références citées; voir aussi Revue fiscale 42/1987p. 40 consid. 2; Archives 51 p. 552 consid. 5c p. 566).

b) Il appartient au contribuable qui prétend être assujetti à une imposition prohibitive ou confiscatoire d'établir le bien-fondé de ses allégations (art. 90 al. 1 lettre b OJ; Archives 32 p. 425 consid. 2b p. 429/430; ATF 87 I 29 consid. 4 p. 32); il est douteux que le recours satisfasse sur ce point cette exigence dans la mesure où la recourante se borne à soutenir, sans chercher à le démontrer, que le prélèvement opéré sur les gains de jeux automatiques des maisons de jeu, ajouté aux autres charges globales des entreprises, aurait un caractère prohibitif et confiscatoire. Peu importe en définitive car l'impôt sur les maisons de jeu, tel qu'il est aménagé à l'art. 48bis al. 2 et 3 LPC, se prête à une interprétation conforme à la Constitution.

c) Le Conseil d'Etat a mandaté la fiduciaire V._____, à Genève, aux fins d'analyser la viabilité de la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA et de Casino de Saxon SA, au regard de l'imposition selon le nouveau barème adopté par le Grand Conseil. Au terme de son rapport établi le 17 novembre 1998, l'expert parvient à la conclusion que la nouvelle imposition ne permettrait pas à ces sociétés d'assurer leur pérennité sans une modification du réseau de conventions tissé entre les différents intervenants. La proposition faite par Casino de Saxon SA de réduire de 70 à 60% le pourcentage prélevé sur les recettes brutes après impôts et de renoncer au second prélèvement sur le solde, après première attribution et déduction faite des frais généraux d'exploitation, permettrait en revanche de redonner une rentabilité positive à la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA, mais pas à Casino de Saxon SA sans une modification des conventions secrètes qui définissent les redevances dues à X._____ et à Y._____ au titre de location des machines à sous. Enfin, en faisant abstraction de la convention conclue avec le fournisseur de machines à sous pour tenir compte d'une relation contractuelle

directe fondée sur une location
calculée sur les investissements consentis, la rentabilité du Casino de Saxon serait assurée avec l'application du barème, même si le système de progression du taux par paliers n'incite pas à augmenter l'activité du casino.

Le Tribunal fédéral peut se fonder sur un rapport d'expertise qu'il n'a pas lui-même sollicité à la condition que l'expert ait bénéficié de renseignements complets et que son rapport apparaisse suffisamment approfondi (cf. ATF 113 IV 1 consid. 2 in fine p. 4 et les références citées; voir aussi ATF 124 II 219 consid. 6c/bb p. 229). L'expertise de V._____ part certes de la prémisse erronée selon laquelle l'imposition du produit brut des jeux se fera par paliers et non par tranches; elle n'en constitue pas moins une base valable pour apprécier les conséquences de la modification législative litigieuse sur la situation financière de la recourante dans la mesure où elle parvient à la conclusion que le barème d'imposition serait supportable pour une entreprise exploitant une maison de jeu dans des conditions normales, même dans l'hypothèse d'une imposition par paliers qui aboutit à une ponction plus lourde qu'une imposition par tranches.
Si elles mettent en évidence l'importance de la charge fiscale, les projections fondées sur une imposition par tranches présentées par la recourante ne permettent pas encore de conclure que l'impôt critiqué empêcherait la réalisation d'un bénéfice convenable, voire qu'il rendrait impossible ou excessivement difficile l'exploitation d'une maison de jeu; la recourante ne démontre en particulier pas qu'ajouté aux impôts sur le bénéfice et sur le capital, l'impôt prélevé selon l'art. 48bis al. 2 et 3 LPC excéderait sa capacité contributive, ni qu'il interdirait la production d'un bénéfice raisonnable ou la reconstitution d'un patrimoine. Au demeurant, dans l'appréciation du caractère confiscatoire ou prohibitif de l'impôt, il y a lieu de tenir compte du fait que la réglementation attaquée n'est que transitoire et qu'elle devra être revue avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les maisons de jeu prévue le 1er avril 2000 (cf. Message du Conseil d'Etat valaisan accompagnant le projet de loi modifiant la loi du 20 janvier 1969 sur la police du commerce, p. 517). Elle pourrait tout au plus être sanctionnée sous l'angle de l'art. 4 aCst. si elle parvenait à un résultat inéquitable, ce qui serait notamment le cas lorsque l'imposition même limitée dans le temps empêchait le contribuable de couvrir ses frais. Or, la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA ne l'établit pas comme il lui appartenait de le faire (cf. Archives 32p. 425 consid. 2b p. 429/430; ATF 87 I 29 consid. 4 p. 32).

Quant à la quotité de l'impôt sur les maisons de jeu, il n'est pas contraire à l'art. 31 aCst. de la fixer en fonction non seulement des capacités économiques de l'industrie en question, mais aussi du degré d'utilité que celle-ci présente pour la communauté en général. Du moment qu'on considère le jeu comme impliquant des dangers pour la morale et la sécurité publiques et donnant aussi lieu à des abus, il est loisible d'empêcher un enrichissement trop important des exploitants de maisons de jeu, afin de ne pas encourager cette pratique, et de les soumettre à un impôt relativement élevé, sous la seule réserve que cet impôt ne soit pas prohibitif (cf. ATF 41 I 264 consid. 1 p. 267; voir aussi Richli, op. cit. , n. 25 ad art. 35 aCst. , p. 12; Message du
Conseil fédéral relatif à la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu, FF 1997 III 156/157). A cet égard, le taux de progression choisi en l'occurrence reste dans la marge fixée par la loi fédérale sur les maisons de jeu et ne saurait être taxé de prohibitif ou de confiscatoire.

Cela ne signifie pas encore que le barème de l'impôt sur les maisons de jeu est compatible avec la Constitution. Pour être conforme à l'art. 4 aCst. , celui-ci ne doit pas être agencé de telle manière que le taux marginal applicable à une augmentation de revenu crée une charge supérieure à cette augmentation (ATF 99 Ia 638 consid. 9b p. 656). L'égalité verticale entre citoyens exclut en effet que la progression d'un impôt soit telle que les tranches supérieures de revenu soient prélevées entièrement ou dans leur plus grande partie (cf. Danielle Yersin, L'égalité de traitement en droit fiscal, RDS 1992 II n. 56 p. 184; dans le même sens Huber, op. cit. , p. 182 ss et les auteurs cités).

Tel n'est pas le cas en l'occurrence; l'application de taux d'imposition progressifs par tranches de 2 millions permet une progression régulière de la courbe de la charge fiscale et est compatible avec les principes d'imposition déduits de l'art. 4 aCst. (cf. ATF 99 Ia 638 consid. 9b précité; voir aussi ATF 118 Ia 1 consid. 3a p. 3; 110 Ia 7 consid. 2b p. 15). Le système d'imposition mis en place à l'art. 48bis al. 2 et 3 LPC est compatible avec les exigences des art. 4, 22ter et 31 aCst.

Dans la mesure où l'impôt sur les maisons de jeu arrêté par le Grand Conseil se prête à une interprétation conforme au droit constitutionnel, le recours de la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA doit être rejeté sur ce point.

7.- Invoquant l'art. 4 aCst. , la recourante reproche au Grand Conseil d'avoir violé le principe de la proportionnalité en fixant l'entrée en vigueur immédiate de la modification de la loi, sans prévoir de régime transitoire pour lui permettre de prendre les dispositions nécessaires à la poursuite de son exploitation.

a) Dans certaines circonstances, la doctrine et la jurisprudence du Tribunal fédéral ont déduit des principes de l'égalité de traitement, de l'interdiction de l'arbitraire, de la proportionnalité et de la bonne foi, l'obligation pour le législateur de prévoir une réglementation transitoire adéquate pour permettre aux administrés de s'adapter à une nouvelle situation légale. Il y a lieu de mettre en balance l'intérêt privé des personnes à la protection de la confiance avec l'intérêt public à une application immédiate de la modification de la loi, lorsqu'aucun motif particulier ne s'y oppose (ATF 122 V 405 consid. 3b/bb p. 409 et les références citées).

La question de savoir quand le nouveau droit doit entrer en vigueur, et selon quelles modalités, dépend du but poursuivi par la norme. Une entrée en vigueur immédiate se justifie lorsqu'il s'agit d'éviter qu'à la faveur de certains délais, les intéressés ne se hâtent de faire ce que le nouveau droit tend à interdire, privant ainsi la loi de son effet (ATF 114 Ib 17 consid. 4 et 6b p. 20 et 25; 104 Ib 205 consid. 5b p. 215). En revanche, lorsque le changement de législation conduit les particuliers à des sacrifices trop importants au regard du but visé, il peut se justifier d'aménager l'entrée en vigueur, par exemple en publiant la loi assez tôt pour permettre aux personnes visées de prendre leurs dispositions, ou en prévoyant une entrée en vigueur par paliers, la possibilité d'octroyer des autorisations exceptionnelles ou encore des délais d'adaptation. Il convient toutefois de faire preuve de retenue à cet égard et de n'agir qu'en présence d'intérêts dignes de protection, car, outre l'intérêt public à une application immédiate du nouveau droit, les principes de l'égalité de traitement et de la sécurité du droit commandent que les anciens rapports juridiques soient rendus conformes au nouveau droit dans les meilleurs délais (ATF
123 II 433 consid. 9 p. 446 et les références citées). Dans le domaine spécifique des machines à sous, le Tribunal fédéral a considéré comme suffisant l'octroi d'un délai de respectivement trois et quatre mois dès l'entrée en vigueur d'une décision d'interdiction d'exploiter des machines à sous pour mettre hors service les appareils (ATF 106 Ia 191 consid. 7a p. 195/196; 101 Ia 336 consid. 8b p. 348).

b) En l'espèce, le régime instauré à l'art. 48 al. 4 LPC découlait d'un arrêté urgent adopté le 10 novembre 1993, dont la validité était limitée au 31 décembre 1998. Le législateur cantonal se serait ainsi trouvé dans une situation de vide juridique si la nouvelle réglementation du 16 septembre 1998 introduite à l'art. 48bis LPC n'entrait pas en vigueur immédiatement. La validité de l'autorisation d'exploiter le jeu de la boule et des distributeurs automatiques basés sur le jeu d'argent dans les locaux du Casino de Saxon délivrée à la recourante était en outre sujette à caution dès lors qu'elle n'aurait reposé sur aucune base légale. Dans ces conditions, il était conforme aux principes de la proportionnalité et de la bonne foi d'admettre que l'intérêt public à l'application immédiate de la loi l'emportait sur celui des exploitants de machines à sous et de ne pas prévoir de délai transitoire. Au demeurant, la recourante savait que le régime juridique applicable était limité dans le temps et qu'une nouvelle base légale était nécessaire; elle était en outre informée du projet de loi fédérale sur les maisons de jeu et devait s'attendre à une imposition allant jusqu'à 80% des gains; elle a ainsi eu connaissance de la situation juridique à laquelle elle risquait d'être soumise suffisamment tôt pour prendre les dispositions nécessaires à assurer la poursuite de l'exploitation du Casino de Saxon dans des conditions normales, ce qui suffit à respecter les exigences découlant des principes de la bonne foi et de la proportionnalité (cf. RDAT 1997 I n°51 p. 149 consid. 5dp. 157/158); la recourante a d'ailleurs précisément agi en ce sens en passant directement avec la société distributrice des machines à sous une convention fixant la rémunération de celle-ci en fonction non plus du chiffre d'affaires réalisé, mais des prestations effectivement fournies.

Le recours de la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA est donc mal fondé sur ce point également.

8.- X._____, Y._____ et Casino de Saxon SA voient une atteinte inadmissible à la liberté du com-

merce et de l'industrie garantie à l'art. 31 aCst. et à la garantie de la propriété consacrée à l'art. 22ter aCst. dans l'obligation faite aux sociétés qui entendent exploiter une maison de jeu avec des jeux automatiques d'argent d'être dominées majoritairement par des corporations de droit public et des sociétés de développement, conformément aux art. 48bis al. 1
LPC et 1er al. 1 du règlement sur les machines à sous.

a) Les maisons de jeu faisant l'objet de l'interdiction d'exploiter instaurée aux art. 35 aCst. , dans son ancienne teneur, et 1er LMJ, s'étendent à toute entreprise exploitant des jeux de hasard (art. 2 al. 1 LMJ). Selon l'art. 3 al. 1 LMJ, "l'installation d'appareils automatiques ou d'appareils analogues servant au jeu est considérée comme une entreprise exploitant des jeux de hasard, s'il est incontestable que l'issue du jeu ne dépend pas uniquement ou essentiellement de l'adresse" (cf. aussi art. 1er al. 5 de l'ordonnance sur les kursaals). En revanche, les autres machines à sous échappent à l'interdiction fédérale (Geschicklichkeits-Geldspielautomaten). Même si en vertu de l'art. 3 al. 2 LMJ, il appartient au Département fédéral de justice et police de décider quels sont les appareils visés par l'art. 3 al. 1 LMJ, la compétence pour réglementer l'usage de ces autres machines à sous appartient aux cantons, qui peuvent en restreindre l'exploitation ou même la prohiber totalement (ATF 120 Ia 126 consid. 3b p. 130 et 4d/cc p. 134; 106 Ia 191 consid. 5 p. 192; 101 Ia 336 consid. 4 p. 338).

b) Dans l'esprit du législateur cantonal, l'exigence d'une participation majoritaire des corporations de droit public et des sociétés de développement au sein des sociétés exploitant une maison de jeu devait permettre de garantir un contrôle public interne de ces établissements et d'assurer une redistribution de la majorité des bénéfices ainsi réalisés dans des projets d'utilité publique en dehors du produit de l'impôt (cf. Message du Conseil d'Etat valaisan accompagnant le projet de loi modifiant la loi du 20 janvier 1969 sur la police du commerce, Bulletin des séances du Grand Conseil valaisan, séance du 22 juin 1998, Annexes p. 516; Bulletins des séances du Grand Conseil valaisan, séance du 22 juin 1998, p. 42, et séance du 14 septembre 1998, p. 34).

Ces préoccupations rejoignent celles du législateur fédéral dans l'exploitation du jeu de la boule et des futurs casinos ainsi que celles de la doctrine. Selon l'art. 1er al. 1 de l'ordonnance sur les kursaals, l'exploitation du jeu de la boule doit offrir toute garantie pour une exploitation correcte des jeux. De plus, l'autorisation du jeu de la boule doit être nécessaire au maintien ou au développement du tourisme. Le nouvel art. 35 aCst. ne donne pas de précision sur les conditions à remplir par l'exploitant d'une maison de jeu (cf. Richli, op. cit. , n. 21 ad art. 35). Il résulte toutefois du Message du Conseil fédéral du 25 mars 1992 sur les mesures d'assainissement des finances fédérales (FF 1993 III 372/373), d'une part, et du Message du Conseil fédéral du 26 février 1997 relatif à la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (FF 1997 III 149/150), d'autre part, que, sur ce point, les buts visés n'ont pas changé: le sérieux des maisons de jeu exploitées en Suisse doit être garanti et l'abus à des fins criminelles (blanchissage d'argent) empêché; par ailleurs, la levée de l'interdiction des maisons de jeu est conçue comme une mesure ayant un effet positif sur le tourisme.

La doctrine insiste également sur les garanties que doit présenter l'exploitant, relevant que l'exigence d'une société oeuvrant dans le sens du développement du tourisme offre une sécurité pour la pratique correcte des jeux, car un exploitant ne poursuivant pas un but purement financier offre de meilleures garanties pour que le jeu se déroule loyalement (Heinrich Daeniker, Das bundesrechtliche Verbot der Spielbanken, thèse Zurich 1944, p. 172/173; Oscar Schürch, Das bundesrechtliche Verbot der Spielbanken, thèse Berne 1943, p. 98/99; voir aussi Gérald Mouquin, La notion de jeu de hasard en droit public, thèse Lausanne 1980, p. 378 ss).

Dans un arrêt non publié du 31 octobre 1994 concernant le Casino de Genève, le Tribunal fédéral a considéré qu'en raison des risques d'abus inhérents au fait que l'exploitant ne visait que le profit personnel, il existait des motifs suffisants pour refuser une convention qui aurait eu pour effet de transférer l'exploitation des jeux à une société en mains purement privées, poursuivant un intérêt exclusivement financier. Dans un arrêt non publié du 11 mai 1998 concernant le Casino de Montreux, le Tribunal fédéral a considéré qu'il n'était pas contraire à l'art. 31 aCst. d'intervenir dans les rapports de subordination du Casino de Montreux aux propriétaires des machines à sous, en particulier pour interdire une participation au résultat des fournisseurs, tant il est vrai qu'une ingérence financière dans ce domaine était propre à compromettre l'indépendance de l'exploitant. Il a également insisté sur le risque pour la personne directement intéressée au résultat de l'exploitation d'intervenir

dans la gestion de l'établissement afin de maximiser les profits, sans être tenu forcément de respecter les règles éthiques imposées au titulaire de l'autorisation d'exploiter. Du point de vue de l'intérêt public, il y avait donc un intérêt
prépondérant à pouvoir contrôler l'indépendance de l'exploitant par rapport à ses fournisseurs.

L'obligation faite aux sociétés qui entendent exploiter une maison de jeu avec des jeux automatiques d'argent d'être dominées majoritairement par des corporations de droit public et des sociétés de développement répond ainsi à un intérêt public prépondérant; elle est par ailleurs propre à garantir une exploitation sûre des jeux dans les maisons de jeu sans porter une atteinte excessive à la liberté contractuelle des éventuels partenaires privés de la société exploitant une maison de jeu (cf. ATF 125 I 209 consid. 10d/aa p. 223 et les arrêts cités; Message du Conseil fédéral relatif à la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu, FF 1997 III 150). Les recourants n'indiquent d'ailleurs pas quelle mesure moins contraignante et plus soucieuse de leurs intérêts permettrait d'atteindre le but visé par cette disposition. De ce point de vue, les exigences de l'art. 31 aCst. sont donc respectées.

Il en va de même de l'interdiction faite au titulaire de l'autorisation d'exploiter de conclure des contrats prévoyant une rémunération de ses partenaires excédant la valeur de leurs prestations et aboutissant à un partage des bénéfices de l'exploitation concédée. Cette exigence, prévue à l'art. 2 al. 2 du règlement sur les machines à sous, n'est pas non plus excessive, car elle permet de garantir dans les faits l'interdiction faite aux tiers d'influencer l'exploitation ou la gestion des maisons de jeu en liant leur prestation au chiffre d'affaires de l'établissement. Elle n'a pas été adoptée dans un but de contrôler les prix, mais uniquement afin d'assurer l'indépendance de la société d'exploitation et de permettre une meilleure surveillance des maisons de jeu.

Les recourants critiquent également l'art. 12 al. 3 du règlement sur les machines à sous en tant qu'il laisse à la discrétion du Conseil d'Etat le renouvellement de l'autorisation d'exploiter. Que l'on considère celle-ci comme une concession (cf. Message du Conseil fédéral relatif à la loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu, FF 1997 III 153) ou comme une autorisation de police (cf. arrêt du 30 juin 1997 dans la cause S. contre Conseil d'Etat du canton du Tessin, in Pra 1998 n°136 p. 745 consid. 1c et les références citées), l'autorisation d'exploiter ne confère à son titulaire aucun droit à son renouvellement (ZBl 99/1998 p. 395 consid. 4 p. 400; ZBl 87/1986 p. 368 consid. 5c/bb p. 374; ZBl 78/1977 p. 30 consid. 5 p. 37; ATF 112 Ib 133 consid. 1; 108 Ia 135 consid. 5a p. 139; cf. Tomas Poledna, Staatliche Bewilligungen und Konzessionen, Berne 1994, n°289, p. 247 et nos 299 ss, p. 252-254; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3ème éd., Zurich 1998, n. 816, p. 203). L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'exploiter une maison de jeu est donc en principe libre de ne pas renouveler celle-ci pour autant que cette décision puisse être tenue pour non arbitraire, au
regard notamment des investissements financiers consentis par le titulaire de l'autorisation (cf. Poledna, op. cit. , nos 301 et 302, p. 253/254; arrêt du 19 mai 1989 dans la cause DFJP contre Conseil d'Etat du canton de Vaud, paru à la RDAF 1990 p. 64 consid. 2a p. 66). L'autorisation d'exploiter étant délivrée pour trois ans selon l'art. 12 al. 1 du règlement sur les machines à sous, un amortissement de celles-ci durant cette période n'est a priori pas exclu. L'art. 12 al. 3 dudit règlement pouvant se prêter à une interprétation conforme aux garanties constitutionnelles invoquées, le Tribunal fédéral ne saurait condamner cette disposition dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes.

c) Les recourants voient enfin dans l'absence de régime transitoire une atteinte à la liberté contractuelle consacrée à l'art. 19 al. 2 CO et au principe de la force dérogatoire du droit fédéral ancré à l'art. 2 Disp. trans. aCst. Selon eux, un délai d'une année aurait dû être prévu pour leur permettre de prendre les dispositions nécessaires à adapter les conventions passées avec la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA, d'une part, et avec la société de distribution des machines à sous, d'autre part, aux nouvelles exigences découlant des dispositions critiquées.

Il n'y a pas lieu d'examiner la pertinence de ce grief dès lors que Casino de Saxon SA a disposé, dans le cadre de la procédure de recours, d'un laps de temps suffisant pour adapter les conventions qui la lient à la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA aux exigences réglementaires.

d) Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours formé par X._____, Y._____ et Casino de Saxon SA, dans la mesure où il est recevable.

9.- Vu l'issue des différents recours, un émolument judiciaire sera mis à la charge de chacun des recourants (art. 156 al. 1, 153 et 153a OJ). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (art. 159 al. 2 OJ).
Par ces motifs,

le Tribunal fédéral :

1. Joint les causes 2P.396/1998, 2P.37/1999 et 2P.42/1999;

2. a) Déclare le recours formé par la Commune de Saxon irrecevable;

b) Rejette le recours formé par la Société d'exploitation du Casino de Saxon SA dans la mesure où il est recevable;

c) Rejette le recours formé par X._____, Y._____ et la Société anonyme Casino de Saxon SA dans la mesure où il est recevable;

3. Met à la charge des recourants un émolument judiciaire de 15'000 fr., à raison de 5'000 fr. à chacun d'eux, sans solidarité entre eux;

4. Communique le présent arrêt en copie aux mandataires des recourants, au Grand Conseil et au Conseil d'Etat du canton du Valais, ainsi que, pour information, au Tribunal cantonal du canton du Valais.

_____

Lausanne, le 9 mars 2000
PMN/mnv

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