

MESSAGE N° 140 29 juin 2004
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi modifiant la loi
sur les appareils de jeu et les salons de jeu

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi (ci-après: le projet) portant révision de la loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu.

1. RAPPEL HISTORIQUE ET ÉTAPES
ESSENTIELLES DANS L'ÉVOLUTION DU
DOMAINE DU JEU

1.1 Adoption de la loi du 19 février 1992 sur les
appareils de jeu et les salons de jeu

Les dispositions légales cantonales en matière d'appareils de jeu et de salons de jeu sont aujourd'hui, sous réserve de quelques règles d'application de la législation fédérale sur les maisons de jeu, toutes concentrées dans la loi du 19 février 1992 sur les appareils de jeu et les salons de jeu ainsi que dans son règlement d'exécution du 5 janvier 1993.

Adoptée au terme d'un long débat, cette législation s'est employée, durant plus de dix ans, à faire respecter tout à la fois la volonté du Grand Conseil de ne pas interdire l'exploitation de machines à sous sur le territoire fribourgeois et de limiter les dangers que peut constituer ce domaine sur le plan social. Elle a en d'autres termes restreint sans pour autant l'exclure une activité bénéficiant en principe de la liberté du commerce et de l'industrie garantie par la Constitution fédérale dans des buts bien sentis de police et de politique sociale. Même si, au travers d'une réglementation désuète et lacunaire, la possibilité avait préalablement déjà été offerte d'exploiter des appareils à sous dans des établissements publics et des salons de jeu du canton, les options ainsi prises ne sont pas allées de soi, tant il est vrai que le canton de Fribourg est demeuré le seul canton romand parmi treize cantons suisses à confirmer la légitimité des jeux à sous en dehors d'un casino.

D'emblée, les nouvelles dispositions adoptées ont repris un principe de base selon lequel l'exploitation d'appareils de jeu ne serait admise que dans des lieux précis, à savoir les établissements publics bénéficiant d'une patente ordinaire et les salons de jeu. Quant aux appareils de jeu et aux machines à sous en particulier, ils n'étaient selon les critères de l'époque pas considérés comme des jeux de hasard et ne tombaient donc pas sous le coup d'une interdiction fédérale. Une jurisprudence très fournie du Tribunal fédéral sur cette question était venue du reste maintes fois le confirmer.

Parmi les principales innovations introduites dans la loi, deux restrictions importantes ont par ailleurs permis de répondre, du moins en partie, à diverses interventions parlementaires. Deux motions, déposées en 1978 et 1983 par la députée Claire Tschopp-Nordmann avaient en effet demandé l'interdiction des appareils automatiques permettant des gains en espèces. Le Grand Conseil avait certes refusé de prendre ces interventions en considération. Le Conseil d'Etat s'était pour sa part néanmoins proposé de s'en inspirer. Il en résultera en définitive une limitation à un franc de la mise et à vingt francs du gain maximal, ainsi qu'une interdiction de la réserve d'argent pour les machines à sous. Une troisième motion, déposée

en 1980 déjà par le député Claude Schorderet, avait quant à elle demandé la prise de mesures destinées à limiter la prolifération des salons de jeu. Largement acceptée par le Grand Conseil, l'intervention en question s'est illustrée par l'introduction d'une clause du besoin pour ce type particulier d'établissement.

Pour le reste, la loi s'est inspirée des règles déjà en place, limitant à deux le nombre de machines à sous par lieu d'exploitation et n'imposant de limites pour les autres appareils que dans les établissements publics.

Un autre point mérite d'être relevé. Après une longue période de taxation forfaitaire pour l'ensemble des appareils de jeu, la loi de 1992 a introduit pour les machines à sous un système de redevance proportionnelle aux mises enregistrées par un compteur.

1.2 Motion Guy Aebischer / Loi du 10 février 1994
modifiant la loi sur les appareils de jeu et les salons
de jeu

Par motion déposée le 14 septembre 1993 et développée le 29 septembre 1993, le député Guy Aebischer et 21 co-signataires ont proposé, avant même leur entrée en vigueur, de modifier certaines dispositions de la loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu pour des motifs principalement économiques et dans le but de faire bénéficier les exploitants de machines à sous de la tendance libérale marquée en particulier par l'acceptation, en date du 7 mars 1993, par le peuple suisse de la suppression de l'interdiction totale des maisons de jeu ancrée jusqu'alors dans la Constitution fédérale.

Les propositions formulées portaient concrètement sur une augmentation de la mise à 2 francs ainsi que des gains à 100 francs. Elles prévoyaient en outre la possibilité d'exploiter 20 machines à sous dans un salon de jeu et envisageaient la suppression de l'interdiction des machines à sous permettant de mettre en réserve la mise ou les gains obtenus.

Dite motion a été partiellement acceptée par le Conseil d'Etat, lequel considéra en substance qu'une diminution trop importante des mises et des gains, sans entraîner nécessairement une régression du nombre de cas sociaux, impliquait des coûts techniques importants pour les fabricants et conduirait, en des temps déjà moroses, à une diminution des taxes perçues pour l'Etat.

L'accumulation de la mise et des gains a en revanche été considérée comme un moyen psychologique trop fort, susceptible d'exciter la passion du jeu. Quant à la limitation du nombre de machines à sous, elle a été jugée opportune pour favoriser l'exploitation du jeu de pure distraction.

Pour tenir compte des arguments avancés, mais également du fait qu'il avait lui-même, lors des débats de 1992, opté en première lecture pour une mise maximale à 2 francs, le Grand Conseil a, en date du 10 juin 1994, adopté une loi restaurant pour les machines à sous le régime d'une mise à 2 francs et d'un gain maximal à 50 francs.

1.3 Motion Marc Maillard / Doublement de la taxe
d'exploitation pour les machines à sous

Par une motion déposée le 29 septembre 1993 et développée le 24 novembre 1993, le député Marc Maillard et

23 cosignataires ont proposé de modifier la loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu, dans le sens d'un doublement de la taxe d'exploitation prévue pour les machines à sous. Les principaux arguments à l'origine de cette motion consistaient à rappeler la nécessité pour l'Etat de se garantir une source de revenus et d'avoir les moyens d'assumer en matière de jeu la prise en charge des cas pathologiques.

Jugée prématurée dès lors que le principe d'une taxation proportionnelle venait à peine d'être mis en place et n'avait encore pu faire l'objet d'aucune analyse, au demeurant sur des mises à nouveau récemment doublées, la motion que le Conseil d'Etat aurait pour sa part accepté de transformer en postulat pour une étude plus poussée, a été finalement refusée par le Grand Conseil.

1.4 1995: Apparition sur le marché suisse d'appareils de jeu à jetons

Au sens de la loi du 19 février 1992 sur les appareils de jeu et les salons de jeu, on entend par appareil de jeu tout appareil ou installation fournissant à titre onéreux une prestation de jeu dont l'issue dépend complètement ou d'une manière prépondérante de l'adresse du joueur, qu'il fonctionne ou non moyennant l'introduction dans un mécanisme adéquat d'une pièce de monnaie ou de tout autre procédé en tenant lieu.

Indépendamment du nouvel éclairage apporté à cette définition par la récente législation fédérale sur les maisons de jeu, il est évident que les appareils de jeu à jetons apparus sur le marché à partir de 1993 répondaient à ces critères et étaient ainsi soumis à la loi. De telles machines avaient toutefois fait l'objet d'une homologation par l'Office fédéral de la police, qui opérait une nette distinction entre ce type précis d'appareils et les machines à sous traditionnelles, dans la mesure où, précisément, ils restituaient des jetons en lieu et place d'argent en espèces. La distinction opérée ne permettait donc pas de traiter un jeu à jetons comme une machine à sous, mais comme un jeu de distraction, à l'instar des flippers ou des jeux vidéos. Ce raisonnement pouvait du reste s'appuyer sur l'option prise par des cantons interdisant en soi l'exploitation de machines à sous sur leur territoire à l'extérieur des casinos, qui ne s'étaient en revanche pas opposés à l'installation de jeux à jetons.

La Direction de la sécurité et de la justice a veillé depuis lors régulièrement au respect par ces appareils des conditions légales, et tout spécialement à ce que les jetons gagnés donnent droit à des bons échangeables contre des services ou des marchandises mais ne soient pas échangés contre de l'argent. La taxe applicable à ces jeux de distraction est par ailleurs demeurée forfaitaire, à l'instar de celle prélevée sur le jeu de distraction.

1.5 Constitutionnalité de la taxe annuelle d'exploitation des salons de jeu

Reprenant en cela le système antérieur, l'article 45 de la loi actuelle fixe la taxe d'exploitation annuelle d'un salon de jeu au double des taxes prévues pour l'ensemble des appareils de jeu installés dans le salon.

Au cours des années 1996 et 1997, une entreprise de jeu du canton s'est acquittée de la taxe en question pour l'exploitation des machines à sous installées dans ses salons de jeu. Elle a toutefois contesté cette taxe pour les appa-

reils de distraction installés dans ces mêmes salons en invoquant son caractère prohibitif.

Appelée à statuer sur recours, la Cour fiscale du Tribunal administratif a, en date du 6 mars 1998, déclaré qu'on ne pouvait qualifier de prohibitive la taxe contestée. Elle a en revanche constaté que le simple doublement de cette dernière était dénué de base objective et sérieuse et n'avait dès lors ni sens ni véritable but. Elle a par conséquent admis partiellement le recours.

Pour tenir compte de ces considérants, la Direction de la sécurité et de la justice a alors mis en place un nouveau système de taxation des salons de jeu qui, sans consister en un simple doublement des taxes ordinaires de tous les appareils qui y sont installés, a abouti à une majoration de ces dernières tenant compte, d'une part, de l'existence d'une clause du besoin en la matière et, d'autre part, des contrôles accrus nécessités par ce genre d'établissement.

Concrètement, la majoration appliquée depuis lors est de 0,3 et correspond à une forme de taxe supplémentaire pour le salon de jeu lui-même. Une modification du régime légal en place n'a en revanche pour ce faire pas été jugée nécessaire, dans la mesure où, étant plus sévère, il pouvait constituer une base suffisante.

1.6 Loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (LMJ)

En se fondant sur l'article 106 de la Constitution fédérale, les chambres fédérales ont adopté, en date du 18 décembre 1998, la nouvelle loi fédérale sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (LMJ). Cette loi opère une distinction fondamentale entre les jeux de hasard, qui relèvent de la stricte compétence de la Confédération, et les jeux d'adresse, dont l'exploitation relève de la sphère des cantons. Alors que les premiers sont exclusivement réservés aux casinos, les seconds peuvent être autorisés en d'autres lieux par les cantons, qui demeurent libres d'en accepter l'installation. Contrairement aux pratiques antérieures dictées par les précédentes dispositions fédérales en la matière, il est toutefois important de relever que les nouvelles définitions contenues dans la loi placent aujourd'hui clairement les machines à sous traditionnelles et leur version à jetons exploitées depuis des décennies dans des établissements publics ou des salons de jeu dans la catégorie des jeux de hasard et que leur sort est désormais intimement lié à celui des casinos. Seule une disposition transitoire permet de tolérer, moyennant le respect de conditions précises, la présence de ces machines à l'extérieur d'une maison de jeu jusqu'au 31 mars 2005.

S'agissant des jeux de hasard et jusqu'à leur interdiction complète en dehors des maisons de jeu concessionnaires, la loi cantonale sur les appareils de jeu et les salons de jeu reste donc applicable, dans une interprétation conforme au droit fédéral. Dans la mesure où, à terme, elle ne sera plus applicable qu'au jeu d'adresse, il se justifie de repenser son contenu et de l'adapter à l'évolution importante qu'a connu ce domaine au cours des dernières années.

1.7 Appareils à sous servant aux jeux d'adresse

En introduisant cette nouvelle catégorie d'appareils, la législation fédérale a visé des machines proposant un jeu d'adresse, dont le déroulement serait en grande partie automatique, la chance de réaliser un gain dépendant de

l'adresse du joueur. Il doit être précisé qu'au moment de l'adoption de cette définition il n'existait, à tout le moins sur le marché suisse, aucun appareil de ce type et qu'il appartient exclusivement à la Commission fédérale des maisons de jeu de se prononcer sur la question de savoir si un jeu entre ou non dans cette catégorie. L'enjeu est bien sûr de taille, dès lors qu'une réponse positive offre au concepteur, respectivement à l'exploitant de la machine, la possibilité de la diffuser en dehors de la «chasse gardée» de la Confédération que constitue un casino.

Les entreprises de jeu du canton de Fribourg ont rapidement pris conscience de cet enjeu et, soucieuses de leur survie, ont concentré leur efforts sur la conception d'appareils susceptibles d'obtenir l'homologation fédérale. Pour la première fois le 27 juin 2002, un appareil à sous servant aux jeux d'adresse a été qualifié comme tel par la Commission fédérale des maisons de jeu. Pour permettre à l'entreprise concernée de tester ce jeu auprès d'un public cible, le Conseil d'Etat, conscient qu'un certain nombre de dispositions cantonales en vigueur étaient de toute évidence inadaptées à cette nouvelle génération d'appareils, a admis le principe de son installation provisoire. A cette occasion, il a toutefois précisé que sa décision ne préjugerait en rien les options définitives prises par le canton au sujet de ces jeux. Au terme de cette période probatoire, des défauts ont été constatés par les concepteurs de ces machines et font pour l'heure l'objet d'une étude complémentaire.

Le 29 janvier 2003, la Commission fédérale des maisons de jeu a homologué un deuxième prototype de jeu d'adresse à sous conçu par une autre entreprise de la région. Là encore, le principe de son installation a été admis et ce sont aujourd'hui plus d'une centaine d'appareils de ce type qui ont été mis en exploitation dans des établissements publics du canton.

Quant au troisième jeu de cette catégorie homologué le 3 juillet 2003, il vient lui aussi d'être mis en exploitation dans une vingtaine de cafés-restaurants.

Il est à noter que la Commission fédérale précitée a été depuis lors saisie d'autres demandes et est tout récemment à nouveau entrée en matière sur deux d'entre elles.

1.8 Motion Armin Haymoz / Michel Losey

Par motion déposée et développée le 13 février 2003, les députés Armin Haymoz et Michel Losey ont proposé une modification de quelques dispositions de la loi du 19 février 1992 sur les appareils de jeu et les salons de jeu. Ils ont souhaité faciliter de la sorte la mise en exploitation rapide et sans restriction des nouveaux appareils homologués en tant que jeux d'adresse par la Commission fédérale des maisons de jeu. Ils ont plus concrètement considéré que le pourcentage de gains et la mise en réserve de ces appareils ne pouvaient plus être restreints, étant donné qu'ils sont désormais tributaires de l'habileté du joueur. Ils ont estimé en outre que le nombre d'appareils de ce type dans les salons de jeu ne devrait plus être limité. Ils ont demandé enfin qu'un régime identique soit prévu pour les appareils de jeu à jetons ou à points.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat a tenu à rappeler en préambule que la législation actuelle constituait selon les termes utilisés au moment de son adoption «un mariage de raison» entre deux tendances fondamentalement opposées consistant, pour l'une, à faire bénéficier ce secteur

d'une totale liberté de commerce et, pour l'autre, à interdire totalement les jeux d'argent pour des motifs sociaux. Il a concédé par ailleurs qu'à partir du moment où les machines à sous traditionnelles, considérées désormais comme des jeux de hasard, seraient à court terme totalement interdites à l'extérieur des casinos et remplacées par des jeux d'adresse, une révision d'un certain nombre de dispositions légales actuelles s'imposait. Il s'est engagé du reste à procéder à un examen circonstancié de la situation et à formuler des propositions concrètes dans un avenir proche. Il s'est en revanche d'emblée opposé à une libéralisation trop importante consistant à supprimer toute restriction de gain et toute limitation du nombre d'appareils par lieu d'exploitation.

Lors de sa session du 12 septembre 2003, le Grand Conseil a suivi l'avis du Gouvernement en n'admettant que partiellement la motion. Confirmant ainsi la nécessité de mieux intégrer la nouvelle génération de jeux à sous dans le régime légal, il a estimé déraisonnable de supprimer toute limite à leur exploitation pour des motifs purement économiques.

2. SITUATION SUR LE PLAN SUISSE

En 1992, soit lors de débats qui ont précédé l'adoption de la loi actuelle, l'exploitation de machines à sous à l'extérieur d'un casino était autorisée dans treize cantons suisses (Zurich, Lucerne, Uri, Obwald, Nidwald, Glaris, Zoug, Fribourg, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures, Argovie et Thurgovie). Le canton de Fribourg était ainsi le seul canton romand à admettre l'exploitation de machines à sous sur son territoire.

Plus de dix ans se sont écoulés depuis et, globalement, la situation générale n'a guère évolué dans un sens expansif. Voici quelques mois, le canton de Zurich a même renoncé à l'exploitation de ces appareils en votation populaire. Dans le canton de Berne, les machines à sous ont toujours été interdites. En revanche, les appareils à jetons étaient admis. Dès lors que, s'agissant du jeu de hasard, la législation fédérale sur les maisons de jeu place désormais ces deux genres d'appareils dans la même catégorie, les autorités bernoises, après avoir étudié l'éventualité de tolérer à l'avenir la version à jetons d'appareils servant aux jeux d'adresse, ont tout récemment rejeté une motion allant dans ce sens.

Dans les autres cantons romands, il n'existe en l'état aucune législation formelle admettant le principe de l'exploitation d'appareils à sous, à jetons ou à points servant aux jeux d'adresse. Il est à relever à cet égard qu'une motion déposée dans ce sens par un député vaudois a été récemment rejetée par le Grand Conseil. Des motions semblables sont annoncées dans les cantons du Jura et de Neuchâtel. Quant au canton du Valais, il étudie actuellement la possibilité d'autoriser l'exploitation de tels appareils dans le cadre de la révision totale de sa loi sur la police du commerce.

Il sied par ailleurs de relever que, là où ils sont admis, les appareils de jeu ne peuvent être mis en exploitation que dans un salon de jeu ou un établissement public. Leur nombre varie sensiblement d'un canton à l'autre. Il est en général plus important dans un salon de jeu que dans un établissement public. Une restriction à un appareil à sous est systématiquement imposée dans les établissements publics, alors que les salons de jeux peuvent en abriter

davantage, soit deux dans le canton de Lucerne, en passant par cinq dans le canton de Thurgovie et jusqu'à dix dans le canton d'Argovie. A noter enfin que le canton de Thurgovie semble être le seul canton, hormis Fribourg, à avoir introduit une norme tendant à limiter le nombre de salons de jeu en fonction du nombre d'habitants.

3. NÉCESSITÉ D'UNE RÉVISION LÉGALE

Le domaine du jeu a connu une évolution importante au cours des dernières années. L'entrée en vigueur, le 1^{er} avril 2000, d'une nouvelle législation fédérale sur les maisons de jeu a coïncidé avec une redistribution fondamentale des compétences entre Confédération et cantons. En se fondant sur des définitions précises, elle a opéré une distinction de taille entre les jeux d'adresse et les jeux de hasard. Alors que les premiers peuvent encore être autorisés par une autorité cantonale après avoir été obligatoirement homologués par la Commission fédérale des maisons de jeu, les seconds sont strictement réservés aux maisons de jeu au bénéfice d'une concession fédérale.

La loi fribourgeoise sur les appareils de jeu et les salons de jeu doit être impérativement adaptée à ces changements. Bon nombre de notions qu'elle contient sont désormais incompatibles avec le droit fédéral. Restreinte dans son champ d'application aux jeux d'adresse et, plus accessoirement aux jeux de distraction, elle doit régir leur installation et leur exploitation en tenant compte des caractéristiques de chaque catégorie d'appareils et des risques inhérents à leur utilisation. C'est là le but principal que s'est fixé le Conseil d'Etat en autorisant la mise en consultation auprès des partis politiques, des principales entités économiques concernées et de l'administration fédérale et cantonale d'un avant-projet de loi portant révision du droit actuel. Ce document a été complété par quelques réflexions sur l'opportunité de maintenir les différentes options prises en son temps par le législateur pour garantir une protection optimale du joueur.

De manière générale, l'avant-projet a été bien accueilli par les milieux consultés. Aux questions soulevées ont été majoritairement apportées des réponses consensuelles, sous réserve certes de la fixation du nombre d'appareils à sous servant aux jeux d'adresse, en particulier dans les salons de jeu. A cet égard, le Conseil d'Etat, toujours soucieux de la fragilité du compromis sur lequel repose la loi dans son ensemble, a finalement retenu une solution médiane. Il doit par ailleurs être relevé que, de façon récurrente, le désir a été exprimé de soumettre les Tactilo de la Société de la Loterie de la Suisse Romande aux mêmes contraintes que celles prévues pour les appareils à sous servant aux jeux d'adresse. Sur ce point pourtant, le Conseil d'Etat ne saurait entrer en matière. Il tient à rappeler en effet qu'un jeu de loterie, même proposé sous forme de support électronique, demeure un jeu de hasard à propos duquel le canton n'a précisément aucune compétence de légiférer. Vrai est-il que le sort des Tactilo, tout comme du reste celui des Touchlot que la «Interkantonale Landeslotterie» entend mettre prochainement en exploitation dans les cantons alémaniques, n'est pas définitivement réglé. Il repose pour l'heure sur la qualification juridique et technique donnée à ce genre d'appareil au début du printemps 2002 par le Département fédéral de justice et police. Il a été depuis lors pourtant largement remis en cause, au travers notamment d'une interpellation et d'une motion déposées respectivement au Conseil des Etats et au Conseil national. Si l'on en juge par les

réponses apportées à ces deux interventions par le Conseil fédéral, la résolution de ce problème aurait en définitive dû être trouvée dans le cadre d'une révision de la législation fédérale sur les loteries. Bien que déjà amorcée, cette révision a pourtant été suspendue provisoirement par le Conseil fédéral en date du 19 mai 2004 et la question de la clarification de la délimitation entre la loi sur les loteries et la loi sur les maisons de jeu, précisément importante pour les Tactilo, a été laissée en premier lieu aux tribunaux. C'est finalement la Commission fédérale des maisons de jeu qui, par le biais d'une décision superprovisoire du 17 juin 2004, a ouvert une procédure administrative tendant à clarifier de manière contraignante l'admissibilité des appareils de type Tactilo ou d'autres appareils de loterie et qui a interdit aux organisateurs de loterie de placer de nouveaux appareils pendant la durée de la procédure.

Au terme de cette procédure et de ces réflexions, le Conseil d'Etat vous soumet le présent projet de loi.

4. PRINCIPALES INNOVATIONS DU PROJET

Les principales innovations du projet peuvent être résumées ainsi:

1. Le projet confirme la possibilité d'exploiter des appareils à sous servant aux jeux d'adresse et des appareils de distraction dans les établissements publics et les salons de jeu. Il donne des définitions précises de ces deux types d'appareils, de manière à lever toute équivoque. Il assimile aux appareils à sous des versions particulières de ces derniers offrant au joueur des gains sous forme de jetons ou de points.
2. La limite du nombre d'appareils de jeu offrant une possibilité de gain au joueur est maintenue pour les établissements publics mais assouplie s'agissant des salons de jeux. En outre, le projet abandonne la restriction imposée jusqu'ici aux établissements publics pour les jeux de distraction.
3. La notion de salon de jeu est maintenue. Il est proposé cependant d'alléger les conditions d'octroi de patente qui y sont associées. Ainsi, la clause de besoin est abandonnée, à l'instar de la situation prévalant pour les établissements publics ordinaires.
4. Le mode de taxation d'un salon de jeu est simplifié, dans le sens où il correspond, sans aucune majoration, aux taxes prélevées sur chaque appareil de jeu qui y est installé.

5. COMMENTAIRE PAR ARTICLE

Art. 1 al. 1 let. a et al. 2

Depuis le 1^{er} avril 2000, la législation fédérale sur les maisons de jeu régit de manière exhaustive l'exploitation et l'utilisation des jeux de hasard sur le territoire national. Il est rappelé que de tels jeux sont strictement réservés aux casinos bénéficiant d'une concession fédérale. Les cantons demeurent pour leur part libres de gérer à leur guise le domaine du jeu d'adresse, étant précisé toutefois que ne peuvent entrer dans cette catégorie que les appareils à sous homologués comme tels par l'autorité fédérale ou les appareils ne laissant planer aucun doute sur leur caractère de pure distraction, éloigné de tout avantage financier pour le joueur.

Dans ce sens, l'objet de la loi cantonale doit être mieux ciblé. Il n'existe désormais pour le canton aucune compétence résiduelle qui lui permettrait de régler de manière plus générale le domaine du jeu. A l'inverse, il n'y a pas lieu de réserver les prescriptions fédérales relatives aux maisons de jeu, dès lors qu'il s'agit aujourd'hui d'une matière totalement distincte, dans laquelle le canton a déjà pris les dispositions d'application nécessaires (cf. loi du 19 juin 2001 d'application de la loi fédérale sur les maisons de jeu, RSF 946.2). Pour ce motif, l'alinéa 2 de l'actuel article 1 est supprimé.

Art. 2 But

Le contenu de cette disposition reprend globalement les buts que s'était initialement fixés le législateur fribourgeois. Le principe de l'autorisation d'exploiter des appareils de jeu entrant dans sa sphère de compétence n'est ainsi pas remis en question. Un certain nombre de restrictions portant par exemple sur la limitation du nombre d'appareils à sous, sur leur mode d'utilisation ou encore sur la pose obligatoire d'un compteur destiné à garantir la transparence des mises sont en revanche annoncées, confirmant de la sorte l'idée d'un compromis entre les partisans de l'interdiction d'une activité potentiellement dommageable pour la société et les adeptes d'un mouvement très libéral.

Art. 3 Définitions

Il est fondamental d'expliciter les diverses notions contenues dans la loi à la lumière des limites importantes imposées par le droit fédéral à son champ d'application.

Dans ce nouveau contexte, un *appareil de jeu* sera soit un appareil à sous servant aux jeux d'adresse, soit un appareil de distraction. Pour faire partie de la première catégorie, l'appareil en question devra impérativement avoir reçu l'homologation de la Commission fédérale des maisons de jeu, au travers de laquelle il aura été établi que la chance de réaliser un gain en argent ou d'obtenir un autre avantage matériel dépend incontestablement de l'habileté du joueur. Il ne subsiste à cet égard plus aucun doute sur le sort à réserver aux appareils à jetons ou à points servant aux jeux d'adresse, qui entrent clairement dans cette première catégorie et qui ne seront plus, comme par le passé, considérés comme de simples jeux de distraction. Cette dernière catégorie est destinée précisément à des jeux qui, à l'instar d'un flipper ou d'un jeu vidéo, exclut tout avantage matériel ou pécuniaire pour son utilisateur, se contentant de lui permettre de se divertir.

La notion de *salon de jeu* est quant à elle maintenue. Elle correspond au seul endroit commercial qui, avec un établissement public, est susceptible d'abriter des appareils de jeu. Elle se distingue néanmoins d'un établissement public ordinaire, dès lors que son exploitant n'est pas autorisé à proposer à la clientèle un service de boissons et/ou de mets et n'a pour cette raison pas à acquérir une formation professionnelle particulière.

Art. 5 al. 2 et 3

Conformément au système applicable aux établissements publics, la compétence d'autoriser la mise en exploitation d'un salon de jeu revient à la Direction de la sécurité et de la justice. En raison de la clause du besoin restreignant l'existence de tels locaux, il était jusqu'ici logique que

l'interruption de l'exploitation d'un salon de jeu fasse elle aussi l'objet d'une autorisation. Comme cela est précisé dans le commentaire relatif à l'article 33, le projet propose l'abandon de cette clause de besoin. En l'absence de toute intervention étatique au niveau de la concurrence, il n'est désormais plus nécessaire de régler ce problème, relevant du libre choix de l'exploitant.

A l'instar d'autres activités commerciales soumises à autorisation et à taxe, le titulaire d'une autorisation d'exploiter des appareils à sous doit remettre à l'autorité des informations sous forme de déclaration des mises enregistrées par les compteurs installés sur chaque appareil. La tâche opérationnelle de taxation revient en soi au Service de la police du commerce. En l'absence d'une telle déclaration, ce qui de fait ne s'est jamais présenté, il se justifie de laisser au Service précité le soin de procéder à la taxation d'office sur la base des dossiers dont il dispose, conformément aux nouvelles options contenues dans la loi d'organisation du Conseil d'Etat et de ses Directions.

Art. 6 al. 2 let. b, c et d (nouveau) et al. 3

La décision d'octroi de patente pour un nouveau salon de jeu revêt une dimension importante et intervient au terme d'une procédure de préavis, au cours de laquelle tant les autorités locale et préfectorale que l'ensemble des organes techniques concernés sont appelés à se prononcer. La durée de validité de l'autorisation est en principe limitée à cinq ans et la procédure de renouvellement qui intervient alors se borne à vérifier le respect des conditions initiales. Il est ainsi légitime d'en confier l'exécution au Service.

Il n'est par ailleurs plus prévu de prélever une taxe particulière en relation avec l'exploitation d'un salon de jeu. La taxe perçue dans ce cas correspondra aux taxes prévues pour l'ensemble des appareils de jeu installés dans le salon. Un commentaire plus détaillé sur ce point est formulé à propos de l'article 45.

Le nouvel alinéa 3 proposé concrétise enfin le transfert de compétences opéré entre la Direction et le Service pour toutes les tâches résiduelles d'exécution, conformément aux options prises récemment dans le cadre de la nouvelle organisation du Conseil d'Etat et de ses Directions.

Art. 7 al. 1 let. b

La notion de machine à sous est remplacée par celle d'appareil à sous servant aux jeux d'adresse conformément à la nouvelle terminologie introduite dans la loi.

Art. 9 al. 2 (nouveau)

Depuis 1996, la législation sur les établissements publics et la danse connaît la réclamation comme voie intermédiaire de contestation d'une taxe d'exploitation. Ce système, largement développé en matière fiscale, a fait ses preuves et permet de régler une très grande partie des problèmes sans accroître la charge de la Cour fiscale du Tribunal administratif. Il est hautement justifié de l'introduire pour les appareils de jeu et de permettre de la sorte au Service de la police du commerce d'apporter, le cas échéant, des corrections justifiées à certaines décisions.

Art. 10 titre médian

La modification du titre médian est d'ordre purement formel et dictée par l'abrogation de l'article 11.

Art. 11

Cette disposition n'a aucune portée pratique. Dans les faits, l'autorisation d'exploiter un appareil de jeu est accordée au propriétaire de la machine, dans la grande majorité des cas à une entreprise de jeu. Plus importante en revanche est la question de l'utilisation qui est faite de l'appareil. Or, la responsabilité de cette dernière revient à l'exploitant du salon de jeu ou de l'établissement public qui l'abrite.

Art. 12

Les numéros d'articles mentionnés dans les deux alinéas de cette disposition sont adaptés aux modifications proposées.

Art. 13 al. 2

La notion de «machines à sous» est remplacée par celle d'«appareils à sous servant aux jeux d'adresse» conformément à la nouvelle terminologie introduite dans la loi.

Art. 14 et 15

Ces deux dispositions sont intégrées aujourd'hui dans une section contenant des prescriptions applicables à l'ensemble des appareils de jeu, soit aux appareils à sous servant aux jeux d'adresse et aux appareils de distraction. S'il existe des motifs suffisants de conserver les restrictions qu'elles prévoient pour les jeux à sous, à jetons ou à points, il n'existe en revanche pas de raison de les imposer encore aux jeux de distraction qui ne représentent en soi aucun danger potentiel pour leur utilisateur.

Les articles concernés sont par conséquent déplacés dans la section 2 et deviennent les articles 17a et 17b du projet.

Art. 17a (nouveau)

Cette disposition reprend matériellement le contenu de l'ancien article 14 et s'applique désormais strictement aux appareils à sous servant aux jeux d'adresse, dans leur version ordinaire, à jetons ou à points. Le maintien d'une surveillance se justifie au vu du danger résiduel que représentent ces machines pour le joueur.

Art. 17b (nouveau)

Cette disposition est une reprise partielle du contenu de l'ancien article 15. Le projet propose en effet de limiter à deux, comme par le passé, le nombre d'appareils à sous servant aux jeux d'adresse dans les établissements publics. Il doit être précisé toutefois que cette restriction touche tous les appareils permettant la réalisation d'un gain ou d'un avantage matériel. En revanche, le nombre d'appareils de distraction n'est plus limité, tant il est vrai que ce nombre, qui ne porte aucun préjudice à la population, est davantage tributaire de la place à disposition dans l'établissement, du genre de clientèle et, de manière plus générale, de la politique d'entreprise du cafetier-restaureur.

Art. 19 Gain

Pour tous les appareils à sous servant aux jeux d'adresse, le principe d'une valeur maximale des gains fixée à 50 francs est confirmé par le projet. Une augmentation de ces derniers aurait un effet incitatif pour le joueur et serait dès lors en contradiction avec les buts fondamentaux inscrits au début de la loi. De manière à lever toute équivoque, le terme «en argent» est au surplus supprimé, confirmant ainsi la volonté de ne pas réserver un sort différent aux jeux d'adresse à jetons ou à points.

S'agissant du taux de restitution imposé jusqu'ici dans le canton aux machines à sous traditionnelles, il ne saurait être retenu pour la nouvelle génération de jeux d'adresse. Il est en effet en contradiction avec les critères d'homologation fédérale qui exigent précisément que, par son habileté, le joueur soit en mesure d'influencer le déroulement du jeu et d'augmenter ses chances de gain.

Le principe de l'interdiction de la mise en réserve d'argent prévu par l'article 20 est en revanche maintenu pour les jeux d'adresse. Bien que l'avant-projet ait proposé sa suppression, il doit en effet être admis que cette interdiction constitue un moyen efficace de lutte contre le jeu pathologique. Offrir au joueur la possibilité d'introduire plusieurs pièces dans l'appareil ou leur équivalent en billet et de faire passer les gains directement dans un accumulateur susceptible de contenir un nombre de pièces largement supérieur à l'enjeu maximal ne feraient qu'exciter la passion du jeu, tant pour le joueur lui-même que pour les autres personnes présentes dans l'établissement public ou dans le salon de jeu.

Art. 21 al. 1 et 22

Les modifications proposées sont purement terminologiques.

Art. 23 al. 1

La modification proposée est avant tout terminologique. L'âge de la majorité civile étant fixé à 18 ans, elle profite en outre d'adapter la disposition dans ce sens.

Art. 28 et 29

Les deux dispositions en question sont totalement axées sur l'existence d'une clause du besoin en matière de salons de jeu. La proposition de sa suppression et de l'abrogation de l'article 33 a pour corollaire logique la suppression d'autres dispositions qui, à l'instar des articles 28 et 29, tendaient à éviter que le bénéficiaire d'une patente ou d'une assurance de patente ne fasse jamais usage de son droit mais empêche de la sorte un tiers de réaliser son propre projet.

Art. 31 al. 1 et 2 let. d

Les aspects liés directement à la clause du besoin sont éliminés de cette disposition, dans la mesure où le principe d'une telle limitation n'est plus retenu par le projet.

Art. 33

A l'origine, et comme cela a été mentionné dans le rappel historique, cette disposition a trouvé son fondement dans

une volonté de ne pas étendre à l'excès les espaces abritant un nombre élevé d'appareils de jeu dans le canton. Une telle mesure, perçue comme une entrave évidente à la libre concurrence, s'est pourtant peu à peu transformée en une intervention unique dans un monde économique et commercial largement teinté de libéralisme. Il peut être rappelé à cet égard que la clause du besoin, qui a restreint durant des décennies la possibilité d'ouvrir de nouveaux établissements publics, a été abolie en 1996 déjà. Il n'y a plus de motif légitime de vouloir la maintenir aujourd'hui pour les seuls salons de jeu. Le maintien d'une telle limitation pourrait du reste préteriter des communes de moindre importance désireuses de proposer des animations parfois indispensables à leur survie mais dans l'impossibilité de faire aboutir leur projet en raison d'un nombre d'habitants insuffisant.

Art. 34 al. 1

L'exploitation d'un salon de jeu est une activité commerciale qui ne peut être admise que dans certaines zones, conformément à la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions. Il n'est pas nécessaire d'être plus restrictif et une demande de patente dans ce sens est d'ores et déjà soumise à l'ensemble des services techniques compétents qui ont ainsi toutes les possibilités de formuler leurs exigences.

Art. 35 Nombre d'appareils à sous servant aux jeux d'adresse

Opter pour une voie libérale sans excès en matière de salons de jeu présuppose que les risques sociaux qu'ils représentent pour le public ne soient pas plus importants que dans la situation actuelle. Pour maintenir toutefois en matière de jeu une différenciation entre un salon de jeu et un établissement public, mais aussi pour tenir compte de l'âge d'accès restrictif à un salon de jeu et de l'impossibilité confirmée d'y consommer de l'alcool et des mets, le projet propose une augmentation à cinq du nombre d'appareils à sous servant aux jeux d'adresse susceptibles d'y être installés. Cette restriction concerne également, il sied de le rappeler, d'éventuelles variantes de ces appareils offrant elles aussi au joueur la chance de réaliser un gain. Dans la mesure où ce qui n'est pas interdit est autorisé, il est en revanche inutile de maintenir le contenu de l'actuel alinéa 2.

Art. 39 al. 1

La nouvelle formulation proposée se réfère à la majorité fixée aujourd'hui à 18 ans.

Art. 44 titre médian, al. 1 let. a et al. 3

La modification proposée est avant tout terminologique. Elle est également la conséquence de l'abrogation de l'article 45.

Art. 45

Comme cela a été rappelé sous la lettre E de l'aperçu historique, le calcul de la taxe d'exploitation d'un salon de jeu consistant à doubler les taxes individuelles fixées pour chaque appareil de jeu qu'il abrite a été jugé inconstitutionnel par le Tribunal administratif. Depuis 1998,

cette disposition n'est donc plus appliquée comme telle et seule une légère majoration est encore imposée à l'exploitant. La proposition formulée dans le présent projet de renoncer à une clause du besoin protégeant les salons de jeu en activité, mais aussi la possibilité donnée aux tenanciers d'établissements publics d'installer des appareils de distraction identiques en genre et en nombre, plaident en faveur d'une renonciation totale à la perception d'une taxe différenciée qui sera dans les deux cas calculée selon le barème fixé à l'article 44.

Art. 46 titre médian et al. 1

La modification proposée est strictement terminologique.

Art. 47 titre médian et al. 1, phr. intr.

La modification proposée est strictement terminologique.

Art. 48 al. 2

L'abrogation proposée a un lien direct avec la suppression de l'article 45. Dans la mesure où le système de taxation d'un salon de jeu ne se différencie plus de celui applicable à chaque appareil de jeu qu'il contient, il n'y a pas lieu de régler spécifiquement les cas d'interruption ou d'adjonction intermédiaire de certains appareils.

Art. 50 al. 1 let. c, d et f et al. 1^{bis}

Les numéros d'articles mentionnés dans cette disposition sont adaptés aux modifications proposées.

Art. 54a (nouveau)

L'ensemble de la révision légale proposée est axé sur la situation définitive qui prévaudra à partir du 1^{er} avril 2005, date d'entrée en vigueur de l'interdiction totale et définitive d'exploiter des appareils de jeu de hasard à l'extérieur des maisons de jeu. Dès ce moment, et conformément au droit fédéral en la matière, le canton ne sera en effet habilité à légiférer que sur le jeu d'adresse et, accessoirement, sur le jeu de distraction. Il n'en demeure pas moins que, jusqu'à cette échéance, les machines à sous traditionnelles, désormais considérées comme des jeux de hasard, resteront en exploitation, à la condition d'avoir été installées avant le 1^{er} novembre 1997. Pour ces appareils, il se justifie par conséquent de conserver le régime légal actuel prévoyant notamment un taux de redistribution minimum pour le joueur ou encore une interdiction de la réserve d'argent.

Dans la mesure où, durant quelques mois encore, deux catégories distinctes d'appareils à sous pourront cohabiter, il est en outre indispensable de veiller, toujours dans un but social, à ce qu'un établissement public ne puisse pas profiter de cette phase transitoire et abriter simultanément deux machines à sous de hasard et deux appareils servant aux jeux d'adresse à sous. Il en va de même pour les salons de jeu, qui seront habilités à abriter un total de cinq appareils à sous et qui ne pourront pas dans ce nombre disposer de plus de deux machines à sous de hasard.

Incidences financières et en personnel

Les modifications proposées par le projet devraient en soi influencer favorablement les recettes de l'Etat en matière

de jeux. Sur le principe en effet, deux appareils à sous pourront, comme par le passé, être exploités dans un établissement public alors qu'un salon de jeu sera habilité à en abriter cinq. En outre, la limitation du nombre de salons de jeu est supprimée. Enfin, le nombre d'appareils de distraction devrait augmenter, dans la mesure où la limite imposée jusqu'ici aux exploitants d'établissements publics est également abolie.

Dans les faits pourtant, en raison des contraintes fédérales ne laissant dans la compétence cantonale que la gestion du jeu d'adresse, il est à craindre qu'en dépit d'un nombre potentiellement plus élevé d'appareils, les taxes globales d'exploitation encaissées ne soient en définitive inférieures. Il convient à cet égard d'opérer une distinction entre deux phases successives:

1. Durant le délai transitoire expirant le 31 mars 2005
 - a) Une taxe continuera à être perçue proportionnellement aux mises enregistrées par les compteurs installés sur les machines à sous de hasard encore en exploitation dans le canton. Depuis 2000, cela représente annuellement environ 1 million de francs.
 - b) Une taxe sera perçue selon un mode identique sur les appareils servant aux jeux d'adresse nouvellement installés. La déclaration des mises enregistrées par les compteurs de ces appareils intervenue pour la première fois à la fin de l'exercice 2003 laisse pourtant entrevoir un succès pour le moins mitigé.
 - c) Les taxes forfaitaires prélevées sur l'exploitation des appareils de jeu de distraction dans les salons de jeu et dans les établissements publics représentent depuis 2000 un montant annuel d'environ 120 000 francs. Des recettes annuelles supplémentaires de l'ordre de 50 000 francs sont envisageables, dans la mesure où de nouveaux salons de jeu et l'ensemble des établissements publics pourront abriter sans restriction aucune de tels appareils.
2. A partir du 1^{er} avril 2005
 - a) Les machines à sous traditionnelles en exploitation dans les établissements publics et dans les salons de jeu seront toutes retirées du marché et réservées strictement au casino. Les taxes cantonales qui y sont associées, d'un montant de l'ordre d'un million de francs, disparaîtront conséquemment à ce changement. Il est à noter que cette perte sera compensée par la rétrocession au canton du 40 % de l'impôt que la Confédération prélève sur le produit brut des jeux du casino. Pour l'année 2003, cet impôt a représenté un montant de 1 013 146 francs. Si l'on en croit les prévisions, ce montant devrait atteindre 1 500 000 francs en 2004 et 1 800 000 francs en 2005.
 - b) En plus des nouveaux lieux dans lesquels ils auront déjà été autorisés, il est probable que les appareils servant aux jeux d'adresse à sous remplacent dans tous les établissements publics autorisés ainsi que dans les salons de jeu les machines à sous de hasard. Comme cela a déjà été dit plus haut, il est pourtant peu vraisemblable que leur succès auprès de la clientèle soit équivalent. Sans être plus restrictives que les dispositions légales en vigueur, les modifications proposées ne permettront dès lors pas, concrètement, ne serait-ce que le maintien des

recettes actuelles. Une diminution de plus de la moitié de ces dernières doit même être envisagée.

- c) Le domaine du jeu de distraction continuera à profiter du libéralisme introduit à son sujet par le projet, permettant ainsi la perception de quelque 170 000 francs de taxes par an.

Le projet de loi n'a en revanche pas de conséquences en matière de personnel et n'a pas davantage d'influence sur la répartition des tâches Etat-communes. Comme déjà relevé, l'un des principaux objectifs poursuivi tend à adapter le texte de loi actuel à la législation fédérale sur les maisons de jeu.

Conformité au droit de l'UE

Aucun acte de l'Union européenne ne règle le domaine des jeux. Cela dit, la Cour européenne de justice a admis que les législations pouvaient, dans leur propre intérêt culturel et social, restreindre dans ce domaine la liberté de prestation de services jusqu'à imposer des interdictions, tant que ces mesures n'étaient pas discriminatoires. En l'espèce, les systèmes d'autorisation prévus pour les appareils de jeu et les salons de jeu, applicables sans discrimination de nationalité, correspondent aux exigences du droit de l'Union européenne.

BOTSCHAFT Nr. 140 29. Juni 2004 **des Staatsrates an den Grossen Rat** **zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes** **über die Spielapparate und Spielsalons**

Wir unterbreiten Ihnen einen Gesetzesentwurf (nachfolgend: Entwurf) zur Änderung des Gesetzes über die Spielapparate und Spielsalons.

1. AUSGANGSLAGE UND WICHTIGE ENTWICKLUNGSSCHRITTE IM SPIELBEREICH

1.1 Das Gesetz vom 19. Februar 1992 über die Spielapparate und Spielsalons

Die kantonalen Gesetzesbestimmungen über die Spielapparate und Spielsalons sind heute allesamt im Gesetz vom 19. Februar 1992 über die Spielapparate und Spielsalons sowie im Ausführungsreglement vom 5. Januar 1993 vereinigt, mit Ausnahme einiger Vollzugsbestimmungen zur eidgenössischen Gesetzgebung über die Spielbanken.

Die kantonale Gesetzgebung war das Ergebnis längerer Auseinandersetzungen und Debatten und hat während mehr als zehn Jahren den Willen des Grossen Rates reflektiert, der einerseits den Betrieb von Geldspielapparaten im Kanton Freiburg nicht verbieten, andererseits aber die damit verbundenen sozialen Gefahren begrenzen wollte. Mit anderen Worten wurde mit dieser Gesetzgebung eine Aktivität, für die eigentlich der in der Bundesverfassung gewährleisteten Handels- und Gewerbefreiheit gilt, aus wohlüberlegten, polizeilichen und sozialpolitischen Gründen eingeschränkt, ohne sie jedoch auszuschliessen. Auch wenn aufgrund der überholten, lückenhaften Regelung bereits früher die Möglichkeit bestand, in öffentlichen Gaststätten und Spielsalons des

Kantons Geldspielapparate zu betreiben, war die damalige Praxis nicht selbstverständlich, denn der Kanton Freiburg war damit der einzige Westschweizer Kanton, der das Geldspiel ausserhalb von Spielbanken zulässig (insgesamt galt diese Praxis in 13 Schweizer Kantonen).

Mit dem neuen Gesetz wurde zunächst der Grundsatz bestätigt, wonach der Betrieb von Spielapparaten nur an genau bezeichneten Orten gestattet ist, nämlich in öffentlichen Gaststätten mit einem normalen Patent und in Spielsalons. Spielapparate und insbesondere Geldspielapparate waren nach den damaligen Kriterien nicht Glücksspiele und fielen daher nicht unter das eidgenössische Verbot. Eine ausführliche Rechtsprechung des Bundesgerichtes zu diesem Thema hat dies wiederholt bestätigt.

Mit zwei bedeutenden Einschränkungen ging das neue Gesetz wenigstens teilweise auf verschiedene parlamentarische Vorstösse ein. Zwei Motionen, die in den Jahren 1978 und 1983 von Grossrätin Claire Tschopp-Nordmann eingereicht wurden, hatten das Verbot von automatischen Apparaten, die Geldgewinne ermöglichen, zum Gegenstand. Der Grosse Rat hatte es zwar abgelehnt, diese Vorstösse erheblich zu erklären, doch hatte sich der Staatsrat seinerseits dafür ausgesprochen, sich nach diesen zu richten. Daraus ging schliesslich eine Beschränkung des Einsatzes auf einen Franken und des Höchstgewinnes auf zwanzig Franken sowie ein Verbot der Geldspeicherung für Geldspielapparate hervor. Eine dritte Motion, 1980 von Grossrat Claude Schorderet eingereicht, beantragte Massnahmen zur Beschränkung der Anzahl Spielsalons. Dieser Vorstoss wurde durch den Grossen Rat mit grosser Mehrheit angenommen und schlug sich in der Einführung einer Bedürfnisklausel für diese besondere Kategorie von Betrieben nieder.

Im Übrigen hat sich das Gesetz an den damals bereits bestehenden Bestimmungen orientiert, indem es die Anzahl Geldspielapparate pro Betriebsort auf zwei beschränkte und für die übrigen Spielapparate in den öffentlichen Gaststätten weitere Einschränkungen vorsah.

Ein weiterer Punkt sollte hier erwähnt werden: Nachdem während langer Zeit lediglich eine pauschale Abgabe für die Spielapparate erhoben worden war, führte das Gesetz von 1992 für die Geldspielapparate ein neues Abgabensystem ein, wonach die Abgaben im Verhältnis zu den von einem Zähler gespeicherten Einsätzen berechnet wurden.

1.2 Motion Guy Aebischer / Gesetz vom 10. Februar 1994 zur Änderung des Gesetzes über Spielapparate und Spielsalons

In einer am 14. September 1993 eingereichten und am 29. September 1993 begründeten Motion haben Grossrat Guy Aebischer und 21 Mitunterzeichnende vorgeschlagen, noch vor deren eigentlichem Inkrafttreten einige Bestimmungen des Gesetzes über die Spielapparate und Spielsalons zu ändern. Dieser Vorstoss erfolgte hauptsächlich aufgrund wirtschaftlicher Motive und hatte zum Ziel, die Betreiber von Geldspielapparaten in den Genuss der liberalen Entwicklung kommen zu lassen, welche sich insbesondere durch die Abschaffung des Spielbankenverbots durch das Schweizer Volk in der Abstimmung vom 7. März 1993 manifestierte.

Die Motion schlug konkret eine Erhöhung des Einsatzes auf zwei Franken und der Gewinne auf hundert Franken

vor. Zudem sah sie die Möglichkeit vor, in einem Spielsalon bis zu zwanzig Geldspielapparate betreiben zu können, und sie strebte die Aufhebung des Verbotes von Geldspielapparaten an, welche den Einsatz oder den erzielten Gewinn speichern können.

Die Motion wurde vom Staatsrat teilweise gutgeheissen. Er gab im Wesentlichen zu bedenken, dass eine zu grosse Einschränkung von Einsatz und Gewinn für die Hersteller hohe technische Kosten und damit, in ohnehin schlechten Zeiten, dem Staat niedrigere Steuereinnahmen bringen würde. Zudem sei nicht erwiesen, dass sich mit solchen Einschränkungen die sozial schädlichen Auswirkungen verringern liessen.

Die Speicherung von Einsatz und Gewinn wurde dagegen abgelehnt, da mit diesem psychologischen Mittel die Spielleidenschaft zusätzlich angeheizt wird. Die Beschränkung der Anzahl Geldspielapparate wurde schliesslich als zweckmässig erachtet, um den Betrieb von reinen Unterhaltungsapparaten zu fördern.

Unter Berücksichtigung dieser Argumente, aber auch der Tatsache, dass er sich selber während der Debatten von 1992 für einen Einsatz von höchstens 2 Franken ausgesprochen hatte, hat der Grosse Rat am 10. Juni 1994 ein Gesetz verabschiedet, das einen maximalen Einsatz von 2 Franken und einen maximalen Gewinn von 50 Franken für Geldspielapparate einführt.

1.3 Motion Marc Maillard / Verdoppelung der Betriebsabgaben für die Geldspielapparate

In einer am 29. September 1993 eingereichten und am 24. November 1993 begründeten Motion haben Grossrat Marc Maillard und 23 Mitunterzeichnende vorgeschlagen, das Gesetz über die Spielapparate und Spielsalons abzuändern und für die Geldspielapparate eine Verdoppelung der Betriebsabgaben vorzusehen. Die Motionäre begründeten ihren Vorstoss insbesondere mit der Notwendigkeit, dem Staat Einkommensquellen zu sichern und die nötigen Mittel zu verschaffen, um die an Spielsucht leidenden Menschen betreuen zu können.

Die Motion wurde als verfrüht beurteilt, da der Grundsatz einer verhältnismässigen Abgabefestsetzung gerade erst eingeführt worden war und deshalb noch nicht evaluiert, analysiert werden konnte. Die Motion wurde schliesslich durch den Grossen Rat abgewiesen, obwohl der Staatsrat mit der Umwandlung in ein Postulat für eine ausführlichere Untersuchung einverstanden gewesen wäre.

1.4 1995: Einführung von Jetonspielapparaten auf dem Schweizer Markt

Gemäss Gesetz vom 19. Februar 1992 über die Spielapparate und Spielsalons versteht man unter Spielapparaten alle Apparate oder Einrichtungen, die gegen Entgelt ein Spiel zur Verfügung stellen, das ganz oder vorwiegend auf der Geschicklichkeit des Spielers beruht, egal, ob sie durch das Einführen eines Geldstückes in eine dazu dienende Vorrichtung oder mit einem anderen vergleichbaren Verfahren betrieben werden können.

Unabhängig davon, dass diese Definition durch die jüngste Bundesgesetzgebung über die Spielbanken in einem neuen Licht erscheint, ist klar, dass die ab 1993 auf dem Markt aufgetauchten Jetonspielapparate diesen Kriterien entsprachen und so dem Gesetz unterworfen waren. Allerdings wurden diese Apparate vom Bundesamt für

Polizei homologiert, welches eine klare Unterscheidung zwischen diesem spezifischen Apparatetyp und den traditionellen Geldautomaten machte, da Jetonapparate anstelle von Bargeld bloss Jetons zurückgeben. Aufgrund dieser Unterscheidung konnten die Jetonapparate somit nicht wie Geldspielapparate behandelt werden, sondern galten als Unterhaltungsspiele (d.h. wie Flipper oder Videospiele). Diese Sichtweise konnte sich im Übrigen auf die Praxis derjenigen Kantone abstützen, die den Betrieb von Geldspielautomaten auf ihrem Gebiet ausserhalb der Casinos grundsätzlich verboten hatten, die Jetonspiele jedoch zulassen.

Die Sicherheits- und Justizdirektion hat seither die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen bei diesen Apparaten regelmässig überwacht. Insbesondere hat sie darauf geachtet, dass die gewonnenen Jetons einen Anspruch auf Gutscheine geben, die gegen Dienstleistungen oder Waren, jedoch nicht gegen Bargeld eintauschbar sind. Die für diese Unterhaltungsspiele festgesetzten Abgaben blieben im Übrigen pauschal, gleich jenen, die für Unterhaltungsspiele erhoben werden.

1.5 Verfassungsmässigkeit der jährlichen Betriebsabgabe von Spielsalons

In Artikel 45 übernahm das Gesetz von 1992 das frühere System und setzte die jährliche Betriebsabgabe eines Spielsalons auf den doppelten Betrag der für die Gesamtzahl der im Lokal vorhandenen Spielapparate vorgesehenen Abgaben fest.

In den Jahren 1996 und 1997 bezahlte ein Spielapparatersteller des Kantons die betreffenden Abgaben für den Betrieb der in seinen Spielsalons aufgestellten Geldspielapparate, weigerte sich jedoch, für die in denselben Salons aufgestellten Unterhaltungsapparate diese Abgabe zu entrichten, da sie einen prohibitiven Charakter habe.

Der Steuergerichtshof des Verwaltungsgerichts, der die entsprechende Beschwerde zu behandeln hatte, entschied am 6. März 1998, dass die angefochtene Abgabe nicht als prohibitiv bezeichnet werden könne. Hingegen stellte er fest, dass die Verdoppelung dieser Abgabe jeglicher objektiver und greifbarer Grundlage entbehre und daher weder Sinn mache noch einem klaren Ziel diene. Demzufolge wurde die Beschwerde teilweise gutgeheissen.

In Anbetracht dieser Erwägungen führte die Sicherheits- und Justizdirektion ein neues Abgabesystem für die Spielsalons ein, welches nicht mehr darin bestand, die ordentlichen Abgaben aller aufgestellten Apparate einfach zu verdoppeln. Stattdessen wurden diese Abgaben erhöht, wobei einerseits dem Vorhandensein einer Bedürfnisklausel und andererseits der Notwendigkeit von verstärkten Kontrollen dieser Einrichtungen Rechnung getragen wurde.

Konkret beträgt die seither angewandte Erhöhung 30 Prozent; sie entspricht der Form nach einer zusätzlichen Abgabe für den Spielsalon selbst. Eine Änderung der bestehenden gesetzlichen Regelung wurde dagegen als nicht notwendig beurteilt, da diese strenger ist und daher eine genügende Grundlage bildet.

1.6 Bundesgesetz vom 18. Dezember über Glücksspiele und Spielbanken (SBG)

Die Eidgenössischen Räte haben gestützt auf Artikel 106 der Bundesverfassung am 18. Dezember 1998 das neue

Gesetz über Glücksspiele und Spielbanken (SBG) verabschiedet. Dieses Gesetz unterscheidet grundsätzlich zwischen Glücksspielen, welche der ausschliesslichen Kompetenz des Bundes unterstehen, und Geschicklichkeitsspielen, deren Betrieb dem Zuständigkeitsbereich der Kantone untersteht. Während erstere ausschliesslich den Casinos vorbehalten sind, können letztere auch durch die Kantone an anderen Orten bewilligt werden. Die Kantone haben jedoch die Wahl, ob sie den Betrieb solcher Apparate überhaupt zulassen wollen oder nicht. Im Gegensatz zur früheren Praxis ist jedoch darauf hinzuweisen, dass nach den neuen gesetzlichen Definitionen die traditionellen Geldspielapparate und ihre Jetonversion, wie sie seit Jahrzehnten in öffentlichen Gaststätten und in Spielsalons betrieben werden, heute ohne jeden Vorbehalt in die Kategorie der Glücksspiele eingestuft werden, so dass solche Apparate nur noch in Spielbanken betrieben werden dürfen. Einzig aufgrund einer Übergangsbestimmung können diese Apparate, unter bestimmten Bedingungen, noch bis zum 31. März 2005 ausserhalb von Spielbanken betrieben werden.

Für die Glücksspiele und bis zu deren vollständigem Verbot ausserhalb von konzessionierten Spielbanken bleibt demnach das kantonale Gesetz über die Spielapparate und Spielsalons in seiner bundesrechtskonformen Auslegung anwendbar. Da es indes in absehbarer Zeit nur noch auf Geschicklichkeitsspiele anwendbar sein wird, gilt es heute, seinen Inhalt zu überdenken und es an die bedeutenden Veränderungen anzupassen, welche dieser Bereich im Laufe der letzten Jahre erfahren hat.

1.7 Geschicklichkeitsspielautomaten

Mit der Einführung dieser neuen Apparatекategorie zielte die Bundesgesetzgebung darauf ab, bei Spielautomaten, deren Ablauf grösstenteils automatisiert ist, einen von der Geschicklichkeit des Spielers abhängigen Gewinn in Aussicht zu stellen. Als diese Definition eingeführt wurde, gab es keinen Apparat dieses Typs, zumindest nicht auf dem Schweizer Markt. Ob ein Spiel in diese Kategorie gehört oder nicht, entscheidet ausschliesslich die eidgenössische Spielbankenkommission. Dies ist insofern von Bedeutung, als diese Apparate auch ausserhalb von Spielbanken betrieben werden können.

Die Spielapparatersteller des Kantons Freiburg wurden sich der Bedeutung dieser Neuregelung schnell bewusst und konzentrierten in der Sorge um ihr wirtschaftliches Überleben ihre Anstrengungen darauf, Apparate zu entwickeln, die imstande wären, die Homologation des Bundes zu erhalten. Am 27. Juni 2002 hat die Eidgenössische Spielbankenkommission zum ersten Mal ein Gerät als Geschicklichkeitsspielautomaten qualifiziert. Damit der Hersteller dieses Spiel bei einem Zielpublikum testen konnte, stimmte der Staatsrat seiner provisorischen Aufstellung zu, obschon einige der geltenden kantonalen Bestimmungen offensichtlich nicht auf diese neue Generation von Apparaten zugeschnitten sind. Er präziserte bei dieser Gelegenheit jedoch, dass der definitive Entscheid über eine allfällige Aufstellung solcher Apparate im Kanton Freiburg dadurch nicht vorweggenommen werde. Beim betreffenden Apparat wurden im Laufe der Probezeit Mängel festgestellt, die der Hersteller gegenwärtig untersucht.

Am 29. Januar 2003 homologierte die eidgenössische Spielbankenkommission einen weiteren Prototyp eines von einem anderen Hersteller der Region entworfenen

Geschicklichkeitsspiels. Auch hier wurde die Aufstellung solcher Apparate grundsätzlich bewilligt. Bis zum jetzigen Zeitpunkt sind in den öffentlichen Gaststätten des Kantons mehr als hundert Apparate dieses Typs in Betrieb genommen worden.

Das dritte Spiel dieser Kategorie wurde am 3. Juli 2003 homologiert und ist ebenfalls in rund zwanzig Café-Restaurants in Betrieb.

Der Spielbankenkommission wurden seither noch weitere Gesuche unterbreitet, wovon eines vor wenigen Wochen gutgeheissen wurde.

1.8 Motion Armin Haymoz / Michel Losey

Mit einer am 13. Februar 2003 eingereichten und begründeten Motion haben die Grossräte Armin Haymoz und Michel Losey eine Änderung verschiedener Bestimmungen des Gesetzes vom 19. Februar 1992 über die Spielapparate und Spielsalons vorgeschlagen. Sie wollten auf diese Weise eine rasche und uneingeschränkte Inbetriebnahme der neuen, durch die Eidgenössische Spielbankenkommission als Geschicklichkeitsspiele homologierten Apparate erleichtern. Sie gaben insbesondere zu bedenken, dass der Prozentsatz der Gewinne und die Speicherung nicht mehr eingeschränkt werden sollten, da diese fortan von der Geschicklichkeit des Spielers abhängen. Ausserdem verlangten sie eine Aufhebung der mengenmässigen Beschränkung dieser Apparate in den Spielsalons und beantragten, dass die Jeton- oder Punktespielapparate gleich behandelt werden sollten.

In seiner Antwort rief der Staatsrat vorab in Erinnerung, dass die heutige Gesetzgebung eine Art «Vernunftfe» zwischen zwei völlig gegensätzlichen Positionen darstellt: Die eine besteht darin, den Bereich des Spiels dem freien Markt zu überlassen, während die andere Seite aus sozialen Beweggründen ein vollständiges Verbot von Geldspielen fordert. Der Staatsrat betonte überdies, dass die als Glücksspiele bezeichneten, traditionellen Geldspielapparate in Bälde nicht mehr ausserhalb von Spielbanken betrieben dürften und deshalb durch Geschicklichkeitsspiele ersetzt würden, so dass eine Teilrevision des heutigen Gesetzes unumgänglich wäre. Er verpflichtete sich zudem, in absehbarer Zukunft eine Untersuchung der Problematik durchzuführen und konkrete Vorschläge zu formulieren. Im Gegenzug sprach er sich klar gegen eine allzu starke Liberalisierung in Form einer Aufhebung jeglicher Gewinnbeschränkung und jeglicher Beschränkung der Anzahl Apparate pro Betriebsort aus.

Am 12. September 2003 schloss sich der Grosse Rat der Ansicht der Regierung an und hiess die Motion nur teilweise gut. So bekräftigte er die Notwendigkeit, die neue Generation der Geldspiele besser in den gesetzlichen Rahmen zu integrieren, und hielt es andererseits für unangebracht, aus rein wirtschaftlichen Beweggründen jegliche Betriebseinschränkung aufzuheben.

2. SITUATION IN DER SCHWEIZ

Im Jahre 1992, d.h. als der damalige Gesetzesentwurf zur Diskussion stand, war der Betrieb von Geldspielapparaten ausserhalb von Spielbanken in dreizehn Schweizer Kantonen erlaubt (Zürich, Luzern, Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Schaffhausen, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden, Aargau und Thurgau). Der Kanton Freiburg war somit der einzige

Westschweizer Kanton, der den Betrieb von Geldspielapparaten auf seinem Gebiet gestattete.

Mehr als zehn Jahre sind seither vergangen, und es hat keine Ausweitung stattgefunden. Vor einigen Monaten hat das Zürcher Stimmvolk gar auf den Betrieb dieser Apparate verzichtet. Im Kanton Bern waren die Geldspielapparate schon immer verboten, doch die Jetonapparate waren zugelassen. Da die Bundesgesetzgebung über die Spielbanken bei den Glücksspielen von nun an diese beiden Apparatetypen der gleichen Kategorie zuordnet, hat das Berner Kantonsparlament kürzlich eine Motion, die die Zulassung der Jeton-Version der Geschicklichkeitsspielautomaten forderte, abgewiesen.

In den anderen Westschweizer Kantonen existiert derzeit keine formelle Gesetzgebung, welche den Betrieb von Geld-, Jeton- oder Punktespielapparaten zulassen würde. Diesbezüglich ist indes darauf hinzuweisen, dass eine von einem Waadtländer Ratsmitglied eingereichte Motion, die in diese Richtung zielt, noch dieses Jahr im Grossen Rat behandelt wird. Ähnliche Motionen sind in den Kantonen Jura und Neuenburg angekündigt worden. Der Kanton Wallis untersucht derzeit die Möglichkeit, den Betrieb solcher Apparate zu erlauben, jedoch ausschliesslich in Spielsalons.

Zudem dürfen die Spielapparate in den Kantonen, in welchen sie zugelassen sind, nur in Spielsalons oder in öffentlichen Gaststätten betrieben werden. Ihre Anzahl variiert stark von Kanton zu Kanton und ist in der Regel in Spielsalons höher als in öffentlichen Gaststätten. In den öffentlichen Gaststätten darf nur ein Geldspielapparat betrieben werden, während die Spielsalons mehrere dieser Geräte aufstellen dürfen, und zwar zwei im Kanton Luzern, bis zu fünf im Kanton Thurgau und bis zu zehn im Kanton Aargau. Es ist anzumerken, dass der Kanton Thurgau neben Freiburg der einzige Kanton ist, der eine Norm eingeführt hat, wonach die Anzahl Spielsalons im Verhältnis zur Einwohnerzahl beschränkt wird.

3. NOTWENDIGKEIT EINER GESETZESREVISION

Das Spielwesen hat in den letzten Jahren eine bedeutende Entwicklung durchgemacht. Das Inkrafttreten einer neuen Bundesgesetzgebung über Spielbanken am 1. April 2000 ging mit einer grundlegenden Neuverteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen einher. Neu wurde aufgrund von präzisen Kriterien eine wesentliche Unterscheidung zwischen Geschicklichkeits- und Glücksspielen gemacht. Während die Geschicklichkeitsspiele nach der obligatorischen Homologierung durch die Eidgenössische Spielbankenkommission von einer kantonalen Behörde zugelassen werden können, sind die Glücksspiele ausschliesslich in Spielbanken mit Bundeskonzession erlaubt.

Aufgrund dieser Änderungen muss das Freiburger Gesetz über die Spielapparate und Spielsalons zwingend angepasst werden. Viele Begriffe, die im heutigen kantonalen Gesetz figurieren, sind mit dem Bundesrecht nicht mehr vereinbar. Das in seinem Anwendungsbereich auf Geschicklichkeitsspiele und Unterhaltungsspiele beschränkte Gesetz muss deren Aufstellung und Betrieb regeln und dabei die Eigenschaften jeder Apparatkategorie und die mit ihrer Benützung verbundenen Risiken berücksichtigen. Dies ist der eigentliche Hauptzweck des

vorliegenden Vorentwurfs. Hinzu kommen einige Überlegungen zur Zweckmässigkeit verschiedener, vom Gesetzgeber seinerzeit getroffener Entscheide über den Schutz der Spieler.

Der Vorentwurf ist in der Vernehmlassung im Allgemeinen auf ein positives Echo gestossen. Die Antworten auf die gestellten Fragen fielen mehrheitlich zustimmend aus, mit Ausnahme der Anzahl Geschicklichkeitsspielapparate, insbesondere in den Spielsalons. In dieser Frage hat sich der Staatsrat für eine Kompromisslösung entschlossen, die allen Interessen trägt. Des Weiteren ist zu bemerken, dass zahlreiche Vernehmlassungsadressaten den Wunsch geäussert haben, die Tactilo-Geräte der Société de la Loterie de la Suisse Romande denselben gesetzlichen Einschränkungen zu unterstellen wie die Geschicklichkeitsspielapparate. Diesem Wunsch kann der Staatsrat indessen nicht entgegen kommen, da es sich bei diesen Apparaten um Lotterie-Geräte handelt, für welche der Kanton keine Gesetzgebungsbefugnis hat. Es trifft zu, dass die Behandlung der Tactilo und der von der Interkantonalen Landeslotterie entwickelten Touchlot-Automaten noch nicht definitiv geregelt ist. Bis auf Weiteres gilt jedoch die rechtliche und technische Qualifizierung, die das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement bezüglich dieser Apparate im Frühjahr 2002 gemacht hat. Diese Qualifizierung wurde seither mehrmals in Frage gestellt, namentlich durch eine Interpellation im Ständerat sowie durch eine Motion im Nationalrat. Der Bundesrat weist in seinen Antworten auf diese Vorstösse darauf hin, dass dieses Problem letztlich im Rahmen der Revision der Bundesgesetzgebung über die Lotterien gelöst werden muss. Diese Revision wurde bereits in Angriff genommen, doch hat der Bundesrat am 19. Mai 2004 beschlossen, diese Arbeiten vorläufig einzustellen und die für die Tactilo-Geräte vitale Frage der Abgrenzung zwischen dem Lotteriegesezt und dem Spielbankengesetz in erster Linie den Gerichten zu überlassen. Die Eidgenössische Spielbankenkommission hat sodann mit einer superprovisorischen Verfügung vom 17. Juni 2004 ein Verwaltungsverfahren eröffnet, um die Qualifizierung der Tactilo-Geräte und ähnlicher Lotterieautomaten ein für allemal zu klären. Gleichzeitig hat die Spielbankenkommission den Betreibern der Lotterien untersagt, während der Dauer dieses Verfahrens weitere Automaten aufzustellen.

Nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens und nach der Evaluation der entsprechenden Ergebnisse unterbreitet Ihnen der Staatsrat den vorliegenden Gesetzesentwurf.

4. WESENTLICHE NEUERUNGEN DES VORENTWURFS

Die wesentlichen Neuerungen des Entwurfs können wie folgt zusammengefasst werden:

1. Der Entwurf bekräftigt die Möglichkeit, Geschicklichkeitsspielautomaten und Unterhaltungsapparate in öffentlichen Gaststätten und Spielsalons zu betreiben. Er enthält genaue Definitionen dieser Apparatetypen, und zwar in einer Form, die jede Doppeldeutigkeit ausschliesst. Die Jeton- oder Punkteversionen der Geldspielapparate werden diesen somit gleichgestellt.
2. Die Beschränkung der Anzahl Spielapparate, welche dem Spieler eine Gewinnmöglichkeit in Aussicht stel-

len, wird für die Gaststätten beibehalten und für die Spielsalons etwas gelockert. Im Übrigen wird die bisherige zahlenmässige Beschränkung für Unterhaltungsapparate in öffentlichen Gaststätten aufgehoben.

3. Der Begriff des Spielsalons wird beibehalten. Es wird jedoch vorgeschlagen, die Bedingungen für die Patenterteilung zu lockern. So wird die Bedürfnisklausel, wie zuvor schon bei den öffentlichen Gaststätten, abgeschafft.
4. Der Abgabemodus wird für die Spielsalons in dem Sinne vereinfacht, dass er den Abgaben für jeden aufgestellten Spielapparat entspricht, ohne jegliche Erhöhung.

5. KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

Art. 1 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2

Die Bundesgesetzgebung über die Spielbanken regelt seit dem 1. April 2000 auf umfassende Weise den Betrieb und die Benützung von Glücksspielen auf nationaler Ebene. Diese Spiele sind ausschliesslich den Spielbanken mit einer Bundeskonzession vorbehalten. Den Kantonen steht es ihrerseits frei, den Bereich der Geschicklichkeitsspiele nach ihrem Gutdünken zu regeln, jedoch nur für Apparate, die durch die Bundesbehörde homologiert wurden. Ferner können die Kantone auch im Bereich der reinen Unterhaltungsspiele frei legiferieren.

Diesbezüglich gilt es, den Gegenstand des kantonalen Gesetzes genauer zu definieren. Der Kanton verfügt nicht mehr über eine Restkompetenz, welche ihm erlauben würde, das Spielwesen auf allgemeinere Art zu regeln. Andererseits besteht auch keine Veranlassung, die Bundesvorschriften über die Spielbanken vorzubehalten, da es sich hier um einen völlig anderen Bereich handelt, in welchem der Kanton bereits die notwendigen Vollzugsbestimmungen verabschiedet hat (siehe Ausführungsgesetz vom 19. Juni 2001 zum Spielbankengesetz des Bundes, SGF 946.2). Aus diesem Grund wird der zweite Absatz des heutigen Artikels 1 aufgehoben.

Art. 2 Zweck

Diese Bestimmung greift insgesamt die Zielsetzungen auf, die der Freiburger Gesetzgeber ursprünglich festgelegt hatte. So wird bestätigt, dass die Betriebsbewilligung von Spielapparaten grundsätzlich in seinen Kompetenzbereich fällt. Hingegen werden einige Einschränkungen, beispielsweise die Beschränkung der Anzahl Geldspielapparate oder der Nutzungsart sowie die obligatorische Installation von Zählern, die bei den Einsätzen für die nötige Transparenz sorgen sollen, angekündigt. Auf diese Weise wird der Kompromiss zwischen den Verfechtern eines Verbots einer potenziell für die Gesellschaft schädlichen Aktivität und den Anhängern einer sehr liberalen Stossrichtung bekräftigt.

Art. 3 Definitionen

Eine grundlegende Aufgabe besteht darin, die verschiedenen im Gesetz enthaltenen Begriffe unter Berücksichtigung der wesentlichen Einschränkungen des Bundesrechtes bezüglich seines Anwendungsbereichs klar zu formulieren.

In diesem Sinne ist ein *Spielapparat* entweder ein Geschicklichkeitsspielautomat oder ein Unterhaltungsapparat. Um zur ersten Kategorie gerechnet zu werden, muss ein Spielapparat zwingend von der Eidgenössischen Spielbankenkommission homologiert worden sein, damit diese feststellen kann, ob die Aussicht auf einen Bargewinn oder auf einen anderen materiellen Vorteil offensichtlich von der Geschicklichkeit des Spielers abhängt. Überdies wird jeglicher Zweifel hinsichtlich der Beurteilung von Jeton- oder Punktespielautomaten ausgeräumt; diese fallen eindeutig in die erste Kategorie und werden nicht mehr wie bisher als reine Unterhaltungsspiele betrachtet. Letztere Kategorie ist insbesondere für Spiele bestimmt, die wie Flipper oder Videospiele jeglichen materiellen oder finanziellen Vorteil für die Benutzer ausschliessen und ausschliesslich der Unterhaltung dienen.

Der Begriff des *Spielsalons* wird beibehalten. Der Spielsalon ist neben den öffentlichen Gaststätten der einzige Geschäftsraum, in welchem Spielapparate betrieben werden können. Er unterscheidet sich jedoch insofern von einer gewöhnlichen öffentlichen Gaststätte, als sein Betreiber seiner Kundschaft keinen Getränke- und/oder Speiseservice anbieten darf und aus diesem Grund keine besondere Berufsausbildung absolvieren muss.

Art. 5 Abs. 2 und 3

Wie bei den öffentlichen Gaststätten ist die Sicherheits- und Justizdirektion auch für die Erteilung der Betriebsbewilligung für Spielsalons zuständig. Wegen der Bedürfnisklausel, welche die Zahl dieser Lokale beschränkte, war es bis heute unabdingbar, dass auch der Betriebsunterbruch eines Spielsalons einer Bewilligung bedarf. Wie im Kommentar zu Artikel 33 erläutert wird, schlägt der Entwurf die Streichung dieser Bedürfnisklausel vor. Deshalb kann inskünftig auch auf eine Regelung des Betriebsunterbruchs verzichtet werden, da nunmehr jeder Betreiber frei darüber entscheiden kann.

Wie bei anderen bewilligungs- und gebührenpflichtigen Geschäftstätigkeiten muss der Inhaber einer Bewilligung für den Betrieb von Geldspielapparaten den Behörden bestimmte Informationen liefern. So muss er alle Einsätze deklarieren, die von den in den Apparaten eingebauten Zählern registriert wurden. Die administrative Aufgabe der Abgabefestlegung obliegt dem Amt für Gewerbepolizei. Wird die Deklaration nicht eingereicht, was bis heute noch nicht vorgekommen ist, so obliegt es dem besagten Amt, die Festlegung von Amts wegen, aufgrund der ihm vorliegenden Unterlagen, vorzunehmen. Dies entspricht auch den Vorgaben des Gesetzes über die Organisation des Staatsrates und seiner Direktionen.

Art. 6 Abs. 2 Bst. b, c und d (neu) und Abs. 3

Dem Entscheid über die Patenterteilung für einen neuen Spielsalon kommt eine grosse Bedeutung zu; vor dem Entscheid werden die Gemeindebehörden, das Oberamt sowie alle betroffenen technischen Organe angehört. Die Gültigkeitsdauer der Bewilligung ist grundsätzlich auf fünf Jahre beschränkt. Beim anschliessenden Erneuerungsverfahren wird hingegen lediglich kontrolliert, ob die zu Beginn festgesetzten Bedingungen auch eingehalten werden. Es rechtfertigt sich daher, den Entscheid betreffend Erneuerung der Bewilligung dem Amt zu belassen.

Es ist zudem nicht mehr vorgesehen, eine spezielle Betriebsabgabe für den Spielsalon zu erheben. Die in diesem Falle erhobene Abgabe entspricht nunmehr den Abgaben für alle im Salon aufgestellten Spielapparate. Ein ausführlicherer Kommentar hierzu findet sich unter den Bemerkungen zu Artikel 45.

Der vorgeschlagene neue Absatz 3 konkretisiert schliesslich die Übertragung von Zuständigkeiten von der Direktion an das Amt für alle restlichen Vollzugsaufgaben, gemäss den kürzlich im Rahmen der Neuorganisation des Staatsrates und seinen Direktionen beschlossenen Vorgaben.

Art. 7 Abs. 1 Bst. b

Der neuen Terminologie des Gesetzes folgend, wird der Begriff «Spielapparat» durch «Geschicklichkeitsspielautomat» ersetzt.

Art. 9 Abs. 2 (neu)

Seit 1996 kennt die Gesetzgebung über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz die Einsprache als erstes Mittel, um eine Betriebsabgabe anzufechten. Dieses im Steuerwesen weit verbreitete System hat sich bewährt und erlaubt es, einen grossen Teil der Probleme zu regeln, ohne den Steuergerichtshof des Verwaltungsgerichts zu belasten. Es ist daher sinnvoll, dieses System für den Bereich der Spielapparate einzuführen und dem Amt für Gewerbepolizei die Gelegenheit zu geben, gegebenenfalls bei gewissen Entscheiden gerechtfertigte Korrekturen anzubringen.

Art. 10 Artikelüberschrift

Die Änderung der Artikelüberschrift hat einen rein formalen Charakter und ist durch die Aufhebung von Artikel 11 bedingt.

Art. 11

Diese Bestimmung hat keine praktische Tragweite. In der Praxis wird die Bewilligung für den Betrieb eines Spielapparates dem Besitzer des Apparates, der in den meisten Fällen ein Spielapparatehersteller ist, erteilt. Viel wichtiger ist hingegen die Frage nach der Benützung des Apparates. Diese Verantwortung obliegt dem Betreiber des Spielsalons oder der öffentlichen Gaststätte, in der die Apparate aufgestellt sind.

Art. 12

Die erwähnten Artikelnummern in den beiden Absätzen werden gemäss den vorgeschlagenen Änderungen angepasst.

Art. 13 Abs 2

Der neuen Terminologie des Gesetzes folgend, wird der Begriff «Spielapparat» durch «Geschicklichkeitsspielautomat» ersetzt.

Art. 14 und 15

Diese beiden Bestimmungen befinden sich gegenwärtig in einem Abschnitt, der auf alle Spielapparate Anwendung findet, d.h. auf Geschicklichkeitsspielautomaten

und auf Unterhaltungsapparate. Wenn es genügend Gründe für die Beibehaltung von Beschränkungen bei Geld-, Jeton- und Punktespielen gibt, erscheint es hingegen nicht angebracht, solche Beschränkungen weiterhin für Unterhaltungsspiele vorzuschreiben, da letztere an sich keine potenzielle Gefahr für deren Benützer darstellen.

Die betreffenden Artikel werden demzufolge in den Abschnitt 2 übertragen und tragen nunmehr die Artikelnummern 17a und 17b des Entwurfes.

Art. 17a (neu)

Diese Bestimmung nimmt faktisch den Inhalt des früheren Artikels 14 auf und gilt fortan ausschliesslich für Geschicklichkeitsspiele, sei dies in der ordentlichen Version oder in der Jeton- oder Punkteversion. Es rechtfertigt sich, in diesem Bereich eine Aufsicht beizubehalten, da diese Apparate für die Spieler weiterhin eine gewisse Gefahr beinhalten können.

Art. 17b (neu)

Diese Bestimmung nimmt teilweise den Inhalt des früheren Artikels 15 auf. So wird vorgeschlagen, wie bis anhin die Anzahl Geschicklichkeitsspielautomaten in öffentlichen Gaststätten auf zwei zu beschränken. Diese Einschränkung betrifft alle Apparate, bei denen ein Bargeldgewinn oder ein materieller Vorteil erzielt werden kann. Dagegen wird die Zahl der Unterhaltungsapparate nicht mehr eingeschränkt, da diese Apparate keinen sozial-schädlichen Charakter aufweisen und deren Anzahl eher von dem zur Verfügung stehenden Platz in den Gaststätten, von der Kundschaft und allgemein von der Unternehmenspolitik des Wirtes abhängig ist.

Art. 19 Gewinn

Für alle Geschicklichkeitsspielautomaten wird der Grundsatz, dass der Höchstwert der Gewinne bei 50 Franken festgelegt wird, im Entwurf bestätigt. Eine Anhebung dieses Höchstwerts würde die Spieler zum verstärkten Spielen verleiten, was den im Anfang des Gesetzes festgelegten Grundzielen widersprechen würde. Um jegliche Doppeldeutigkeit zu vermeiden, wird zudem der Begriff «Geld-(gewinn)» gestrichen und so dem Willen Ausdruck gegeben, die Jeton- oder Punktegeschicklichkeitsspiele gleich zu behandeln.

Die bis anhin im Kanton vorgeschriebene Rückerstattungsquote bei traditionellen Geldspielapparaten kann für die neue Generation der Geschicklichkeitsspiele nicht beibehalten werden, denn sie steht im Widerspruch zu den eidgenössischen Homologationskriterien, welche vorschreiben, dass der Spieler durch seine Geschicklichkeit in der Lage sein soll, den Ablauf des Spieles zu beeinflussen und seine Gewinnaussichten zu erhöhen.

Das in Artikel 20 des heutigen Gesetzes vorgesehene Verbot der Geldspeicherung wird hingegen für die Geschicklichkeitsspiele beibehalten. Der Vorentwurf sah eine Aufhebung dieses Verbots vor, doch scheint es im Interesse einer wirkungsvollen Bekämpfung der Spielsucht angebracht, das Verbot beizubehalten. Die Speicherung der Einsätze oder der Gewinne kann in der Tat sowohl beim Spieler selbst als auch bei den anderen Personen, die sich in der öffentlichen Gaststätte oder im Spielsalon aufhalten, die Spielsucht fördern.

Art. 21 Abs. 1 und 22

Die vorgeschlagenen Änderungen sind rein terminologischer Natur.

Art. 23 Abs. 1

Die vorgeschlagene Änderung ist rein terminologischer Natur. Da das Mündigkeitsalter auf 18 Jahre festgelegt wurde, wird zudem diese Bestimmung entsprechend angepasst.

Art. 28 und 29

Diese beiden Bestimmungen sind auf das Vorhandensein einer Bedürfnisklausel für Spielsalons ausgerichtet. Sie sollen verhindern, dass der Inhaber eines Patentes oder einer Patenzusicherung von seinem Recht keinen Gebrauch macht und damit verhindert, dass ein Dritter sein eigenes Projekt verwirklicht. Mit dem Vorschlag, die Bedürfnisklausel aufzuheben und Artikel 33 zu streichen, geht somit auch die Streichung der Artikel 28 und 29 einher.

Art. 31 Abs. 1 und 2 Bst. d

Die direkt mit der Bedürfnisklausel zusammenhängenden Aspekte werden aus dieser Bestimmung gestrichen, da diese Klausel laut Vorentwurf aufgehoben wird.

Art. 33

Wie bereits erwähnt, war dieser Artikel eingeführt worden, um die Anzahl Betriebe mit vielen Spielapparaten einzuschränken. Diese Beschränkung, die einen starken Eingriff in den freien Wettbewerb darstellt, erscheint jedoch im heutigen, liberalisierten Wirtschafts- und Handelsumfeld überholt. Im Bereich des Gastgewerbes wurde im Übrigen die Bedürfnisklausel, die während Jahrzehnten die Möglichkeit der Eröffnung neuer Gaststätten eingeschränkt hatte, bereits im Jahr 1996 abgeschafft. Es erscheint daher nicht mehr gerechtfertigt, sie heute einzig für die Spielsalons beibehalten zu wollen. Die Beibehaltung der Bedürfnisklausel würde es im Übrigen den kleineren Gemeinden, welche gerne eine – manchmal für ihr Überleben unerlässliche – Unterhaltung anbieten möchten, verunmöglichen, dieses Vorhaben zu verwirklichen, da ihre Einwohnerzahl zu klein ist.

Art. 34 Abs. 1

Der Betrieb eines Spielsalons ist eine kommerzielle Tätigkeit, die laut Raumplanungs- und Baugesetz nur in gewissen Zonen zugelassen werden kann. Eine restriktivere Handhabung ist nicht notwendig, und ein Patentgesuch wird schon jetzt allen zuständigen technischen Diensten unterbreitet. Diese haben somit die Möglichkeit, all ihre Bedingungen zu formulieren.

Art. 35 Anzahl der Geschicklichkeitsspielautomaten

Der Vorentwurf sieht für die Spielsalons einige Lockerungen vor, will aber gleichzeitig Auswüchse verhindern. Dies setzt voraus, dass die sozialen Risiken, welche diese Spielsalons darstellen, für die Öffentlichkeit nicht grösser sind als heute. Um jedoch im Bereich der Spiele einen

Unterschied zwischen einem Spielsalon und einer öffentlichen Gaststätte beizubehalten, schlägt der Entwurf jedoch vor, die zulässige Anzahl Geschicklichkeitsspielautomaten in den Spielsalons auf fünf zu erhöhen. Damit wird auch dem Umstand Rechnung getragen, dass das Zutrittsalter restriktiv geregelt ist und dass in diesen Betrieben keine alkoholischen Getränke und keine Speisen angeboten werden dürfen. Diese Einschränkung betrifft ebenfalls mögliche Varianten dieser Apparate, die dem Spieler ebenfalls Aussicht auf einen Gewinn geben. Insoweit als alles, was nicht verboten ist, erlaubt ist, kann dagegen Absatz 2 des heutigen Artikels gestrichen werden.

Art. 39 Abs. 1

Die neue Formulierung bezieht sich auf das Mündigkeitsalter, das heute auf 18 Jahre festgelegt ist.

Art. 44 Artikelüberschrift, Abs. 1 Bst. a und Abs. 3

Die vorgeschlagene Änderung ist vor allem terminologischer Natur und ergibt sich zudem aus der Aufhebung von Artikel 45.

Art. 45

Wie bereits in der Einführung dargelegt wurde, wurde die Berechnung der Betriebsabgaben eines Spielsalons, die in der Verdoppelung der für jeden einzelnen vorhandenen Apparat festgesetzten individuellen Abgaben bestand, vom Verwaltungsgericht als verfassungswidrig beurteilt. Seit 1998 wird diese Bestimmung daher nicht mehr angewendet, und die Abgabe wird einzig leicht erhöht. Der im Entwurf formulierte Vorschlag, auf die dem Schutz der bestehenden Spielsalons dienende Bedürfnisklausel zu verzichten, aber auch die den öffentlichen Gaststätten gewährte Möglichkeit, Unterhaltsapparate in unbeschränkter Zahl zu installieren, lassen eine unterschiedliche Festsetzung der Abgaben nicht mehr zu. Für Spielsalons und für öffentliche Gaststätten muss somit die gleiche Abgabe gelten, die in beiden Fällen gemäss der in Artikel 44 festgesetzten Tariftabelle berechnet wird.

Art. 46 Artikelüberschrift und Abs. 1

Die vorgeschlagene Änderung ist rein terminologischer Natur.

Art. 47 Artikelüberschrift und Abs. 1, Einleitungssatz

Die vorgeschlagene Änderung ist rein terminologischer Natur.

Art. 48 Abs. 2

Die Aufhebung dieses Absatzes hängt direkt mit der Streichung von Artikel 45 zusammen. Da für die Spielsalons keine spezielle Abgabe mehr erhoben wird, ist es nicht mehr angebracht, die Fälle, in denen bestimmte Apparate entfernt oder neu aufgestellt werden, speziell zu regeln.

Art. 50 Abs. 1 Bst. c, d und f und Abs. 1^{bis}

Die in dieser Bestimmung erwähnten Artikelnummern werden den vorgeschlagenen Änderungen angepasst.

Art. 54a (neu)

Die vorgeschlagene Gesetzesrevision ist auf die Situation ausgerichtet, die endgültig ab dem 1. April 2005 gelten wird. An diesem Tag tritt das vollständige und definitive Betriebsverbot von Glücksspielen ausserhalb von Spielbanken in Kraft. Ab diesem Zeitpunkt ist der Kanton gemäss Bundesrecht nur noch für die rechtliche Regelung der Geschicklichkeits- und in zweiter Linie der Unterhaltungsspiele zuständig. Bis zum Ablauf dieser Frist können die traditionellen Geldspielapparate, die nunmehr als Glücksspiele gelten, weiterhin betrieben werden, sofern sie vor dem 1. November 1997 aufgestellt worden sind. Folglich gilt es für diese Apparate und während der Übergangsfrist das aktuelle gesetzliche System beizubehalten, das namentlich eine minimale Rückerstattungsquote für den Spieler vorsieht und die Geldspeicherung verbietet.

Da noch während einiger Monate zwei verschiedene Kategorien von Geldspielapparaten nebeneinander bestehen können, muss zudem – zur Wahrung der sozialen Interessen – darauf geachtet werden, dass keine öffentliche Gaststätte von dieser Übergangsphase profitiert und am selben Ort gleichzeitig zwei Glücksspielapparate und zwei Geschicklichkeitsspielautomaten betreibt. Dasselbe gilt für die Spielsalons, die nach neuer Regelung fünf Geschicklichkeitsspielautomaten aufstellen können, wobei in dieser Zahl die Höchstzahl von zwei Glücksspielapparaten bereits enthalten ist.

Auswirkungen in finanzieller und personeller Hinsicht

Die vorgeschlagenen Änderungen könnten sich grundsätzlich auf die staatlichen Spieleinnahmen positiv auswirken. Grundsätzlich können, wie dies bereits bis anhin der Fall war, in einer öffentlichen Gaststätte zwei Geldspielapparate betrieben werden, während die Spielsalons deren fünf aufstellen dürfen. Des Weiteren wird die Begrenzung der Anzahl Spielsalons aufgehoben. Zudem müsste die Anzahl Unterhaltungsapparate steigen, da diese Apparate in den öffentlichen Gaststätten inskünftig keiner mengenmässigen Beschränkung mehr unterliegen.

Tatsächlich aber ist zu befürchten, dass aufgrund der strengen Auflagen des Bundes trotz der potenziell höheren Anzahl Apparate die eingenommenen Betriebsabgaben insgesamt tiefer ausfallen werden als heute. Es muss in diesem Zusammenhang zwischen zwei Phasen unterschieden werden:

1. Während der am 13. März 2005 auslaufenden Übergangsfrist
 - a) Es wird weiterhin eine Abgabe erhoben, und zwar im Verhältnis zu den Einsätzen, welche von den Zählern der noch im Kanton betriebenen Glücksspielautomaten registriert wurden. Seit 2000 betragen die Einnahmen jährlich ungefähr 1 Million Franken.
 - b) Nach dem gleichen Modus wird eine Abgabe auf den neu aufgestellten Geschicklichkeitsspielautomaten erhoben. Die Ende 2003 erstmals erfolgte Deklaration der von den in diesen Apparaten installierten Zählern registrierten Einsätze deutet indes auf ein eher schlechtes Ergebnis hin.
 - c) Die auf dem Betrieb von Unterhaltungsapparaten in Spielsalons und öffentlichen Gaststätten erhobenen Pauschalabgaben belaufen sich seit 2000 jährlich

auf ungefähr 120 000 Franken. Zusätzliche Einnahmen von ungefähr 50 000 Franken pro Jahr sind denkbar, da neue Spielsalons entstehen können und insbesondere weil diese Apparate inskünftig in öffentlichen Gaststätten ohne zahlenmässige Beschränkung aufgestellt werden können.

2. Ab dem 1. April 2005

- a) Die traditionellen Geldspielapparate, die in den öffentlichen Gaststätten und in den Spielsalons in Betrieb sind, werden vom Markt genommen und ausschliesslich den Casinos vorbehalten. Die damit verbundenen kantonalen Abgaben von rund einer Million Franken werden auf Grund dieser Änderung wegfallen. Dabei ist zu betonen, dass dieser Verlust durch den Anteil des Kantons an der Spielbankenabgabe (40 % der vom Bund eingezogenen Steuer) wettgemacht wird. Dieser Anteil belief sich im Jahre 2003 auf 1 013 146 Franken und soll laut heutigen Schätzungen im Jahre 2004 eine Höhe von 1 500 000 Franken und im Jahre 2005 von 1 800 000 Franken erreichen.
- b) Es ist anzunehmen, dass die Geschicklichkeitsspielautomaten in allen betroffenen öffentlichen Gaststätten sowie in den Spielsalons die zwei bisher vorhandenen Glücksspielapparate ersetzen werden. Wie bereits erwähnt ist es jedoch wenig wahrscheinlich, dass sie bei der Kundschaft denselben Erfolg haben werden. Obschon die vorgeschlagenen Änderungen nicht restriktiver sind als die geltenden Gesetzesbestimmungen, wird es folglich nicht mehr möglich sein, die heutigen Einnahmen

auch nur beizubehalten. Vielmehr muss damit gerechnet werden, dass diese Einnahmen um mehr als die Hälfte zurückgehen werden.

- c) Der Bereich der Unterhaltungsspiele wird weiterhin von der im Vorentwurf eingeführten Liberalisierung profitieren und so ungefähr 170 000 Franken an Abgaben pro Jahr einbringen.

Der Gesetzesentwurf wird hingegen keine Auswirkungen in personeller Hinsicht zeitigen. Ebenso wenig wird er sich auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden auswirken. Wie bereits erwähnt, besteht eines der Hauptziele dieser Revision darin, das heutige Gesetz an die Bundesgesetzgebung über die Spielbanken anzupassen.

Übereinstimmung mit dem EU-Recht

Der Bereich des Glücksspiels ist auf EU-Ebene nicht geregelt. Der Europäische Gerichtshof hat hingegen anerkannt, dass die Mitgliedstaaten zur Wahrung ihrer sozialen und kulturellen Interessen die Wirtschaftsfreiheit in diesem Bereich einschränken und gar Verbote erlassen können, solange diese Massnahmen nicht diskriminierend sind. In vorliegendem Fall entsprechen die vorgeschlagenen Bewilligungen für Spielapparate und Spielsalons den Anforderungen des EU-Rechts, zumal sie ohne Diskriminierung auf Angehörige aller Nationalitäten Anwendung finden.

Loi

du

modifiant la loi sur les appareils de jeu et les salons de jeu

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu la loi fédérale du 18 décembre 1998 sur les jeux de hasard et les maisons de jeu (loi sur les maisons de jeu, LMJ);

Vu le message du Conseil d'Etat du 29 juin 2004;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

La loi du 19 février 1992 sur les appareils de jeu et les salons de jeu (RSF 946.1) est modifiée comme il suit:

Art. 1 al. 1 let. a et al. 2

[¹ La présente loi régit:]

- a) l'exploitation et l'utilisation d'appareils à sous servant aux jeux d'adresse et d'appareils de distraction accessibles au public;

² *Abrogé*

Art. 2 But

La présente loi vise à:

- a) assurer une exploitation des jeux sûre et transparente;
- b) prévenir les effets sociaux néfastes liés à l'utilisation d'appareils à sous servant aux jeux d'adresse;
- c) protéger la jeunesse.

Gesetz

vom

zur Änderung des Gesetzes über die Spielapparate und die Spielsalons

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf das Bundesgesetz vom 18. Dezember 1998 über Glücksspiele und Spielbanken (Spielbankengesetz, SBG);

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrates vom 29. Juni 2004;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Das Gesetz vom 19. Februar 1992 über die Spielapparate und die Spielsalons (SGF 946.1) wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2

[¹ Dieses Gesetz regelt:]

- a) den Betrieb und die Benützung von Geschicklichkeitsspielautomaten und von Unterhaltungsapparaten, die der Öffentlichkeit zugänglich sind;

² *Aufgehoben*

Art. 2 Zweck

Dieses Gesetz bezweckt:

- a) einen sicheren und transparenten Spielbetrieb zu gewährleisten;
- b) sozial schädlichen Folgen, die mit der Benützung von Geschicklichkeitsspielautomaten verbunden sind, vorzubeugen;
- c) die Jugend zu schützen.

Art. 3 Définitions

Au sens de la présente loi, on entend par:

- a) *appareils de jeu* les appareils à sous servant aux jeux d'adresse et les appareils de distraction;
- b) *appareils à sous servant aux jeux d'adresse* les appareils homologués comme tels par l'autorité fédérale compétente;
- c) *appareil de distraction* tout appareil qui fournit à titre onéreux une prestation de jeu ne permettant pas la réalisation d'un gain;
- d) *exploitant d'appareils de jeu* toute personne physique ou morale qui exploite à des fins commerciales un ou plusieurs appareils de jeu dont elle est propriétaire ou dont elle a la disposition exclusive;
- e) *salon de jeu* tout local commercial dans lequel sont installés et exploités des appareils de jeu accessibles au public, à l'exclusion des établissements publics visés par la législation sur les établissements publics et la danse.

Art. 5 al. 2 et 3

² Elle [la Direction en charge de la police du commerce] est compétente pour octroyer et retirer la patente de salon de jeu.

³ Abrogé

Art. 6 al. 2 let. b, c et d (nouvelle) et al. 3

[² Il [le Service de la police du commerce] est en outre compétent pour:]

- b) renouveler les patentes des salons de jeu;
- c) facturer le montant de la taxe d'exploitation des appareils de jeu;
- d) contrôler, expertiser et, le cas échéant, séquestrer les appareils de jeu.

³ Il rend, en outre, les décisions que la présente loi ou ses dispositions d'exécution ne placent pas dans la compétence d'une autre autorité.

Art. 7 al. 1 let. b

[¹ La Police cantonale est chargée de contrôler:]

- b) le nombre et l'emplacement des appareils à sous servant aux jeux d'adresse;

Art. 3 Begriffe

Im Sinne dieses Gesetzes gelten folgende Begriffsbestimmungen:

- a) Als *Spielapparate* gelten die Geschicklichkeitsspielautomaten und die Unterhaltungsapparate.
- b) Ein *Geschicklichkeitsspielautomat* ist ein als solcher von der zuständigen Bundesbehörde homologierter Apparat.
- c) Ein *Unterhaltungsapparat* ist ein Spielapparat, der gegen Entgelt ein Spiel anbietet, bei welchem keine Gewinne erzielt werden können.
- d) Ein *Betreiber von Spielapparaten* ist eine natürliche oder juristische Person, die zu gewerblichen Zwecken einen oder mehrere Spielapparate betreibt, die in ihrem Eigentum stehen oder über die sie ausschliesslich verfügt.
- e) Ein *Spielsalon* ist ein Geschäftsraum, in dem der Öffentlichkeit zugängliche Spielapparate eingerichtet sind und betrieben werden; die öffentlichen Gaststätten, die der Gesetzgebung über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz unterstellt sind, gelten nicht als Spielsalons.

Art. 5 Abs. 2 und 3

² Sie [die für die Gewerbepolizei zuständige Direktion] erteilt und entzieht die Patente für den Betrieb von Spielsalons.

³ Aufgehoben

Art. 6 Abs. 2 Bst. b, c und d (neu) und Abs. 3

[² Es [das Amt für Gewerbepolizei] hat ausserdem die folgenden Aufgaben:]

- b) Es erneuert die Patente für den Betrieb von Spielsalons.
- c) Es fakturiert die Betriebsabgabe für die Spielapparate.
- d) Es kontrolliert, begutachtet und beschlagnahmt gegebenenfalls die Spielapparate.

³ Es fällt die Entscheide, für die dieses Gesetz und seine Ausführungsbestimmungen nicht die Zuständigkeit einer anderen Behörde vorsehen.

Art. 7 Abs. 1 Bst. b

[¹ Die Kantonspolizei kontrolliert:]

- b) die Zahl und die Standorte der Geschicklichkeitsspielautomaten;

Art. 9 al. 2 (nouveau)

² Toutefois, les décisions fixant la taxe d'exploitation d'un appareil de jeu peuvent, dans les trente jours, faire l'objet d'une réclamation auprès du Service. Les décisions sur réclamation sont sujettes à recours au Tribunal administratif.

Art. 10 titre médian

Régime d'autorisation

Art. 11

Abrogé

Art. 12 Retrait de l'autorisation

¹ L'autorisation d'exploiter doit être retirée lorsqu'une des conditions de son octroi n'est plus remplie ou lorsque l'exploitant d'appareils de jeu contrevient aux dispositions des articles 13, 16, 18 à 22 et 23 al. 2.

² L'autorisation d'exploiter peut être retirée lorsque l'exploitant de l'établissement public contrevient aux dispositions des articles 17a, 17b et 23 al. 1 et 3.

Art. 13 al. 2

² Remplacer «machines à sous» par «appareils à sous servant aux jeux d'adresse».

Art. 14 et 15

Abrogés

Intitulé de la section 2 du Chapitre 2

2. Appareils à sous servant aux jeux d'adresse

Art. 17a (nouveau) Emplacement des appareils à sous servant aux jeux d'adresse dans les établissements publics

¹ Les appareils à sous servant aux jeux d'adresse doivent être installés dans un endroit où l'exploitant de l'établissement public peut les avoir sous sa surveillance constante.

Art. 9 Abs. 2 (neu)

² Gegen die Entscheide zur Festlegung der Betriebsabgabe von Spielapparaten kann jedoch innert dreissig Tagen eine Einsprache beim Amt eingereicht werden. Der Einspracheentscheid kann mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden.

Art. 10 Artikelüberschrift

Bewilligungsverfahren

Art. 11

Aufgehoben

Art. 12 Entzug der Bewilligung

¹ Die Betriebsbewilligung muss entzogen werden, wenn eine der Bedingungen für deren Erteilung nicht mehr erfüllt ist oder der Betreiber der Spielapparate gegen die Artikel 13, 16, 18-22 und 23 Abs. 2 verstösst.

² Die Betriebsbewilligung kann entzogen werden, wenn der Betreiber einer öffentlichen Gaststätte gegen die Artikel 17a, 17b und 23 Abs. 1 und 3 verstösst.

Art. 13 Abs. 2

² Der Ausdruck «Geldspielapparaten» wird durch «Geschicklichkeitspielautomaten» ersetzt.

Art. 14 und 15

Aufgehoben

Titel des 2. Abschnitts des 2. Kapitels

2. Geschicklichkeitsspielautomaten

Art. 17a (neu) Standort der Geschicklichkeitsspielautomaten in öffentlichen Gaststätten

¹ Die Geschicklichkeitsspielautomaten sind an einem Ort aufzustellen, wo sie der Betriebsführer der öffentlichen Gaststätten unter ständiger Aufsicht hat.

² Il est interdit d'installer un appareil à sous servant aux jeux d'adresse dans un couloir ou une cage d'escalier.

³ L'exploitant de l'établissement public est responsable de l'observation de cette disposition.

Art. 17b (nouveau) Nombre d'appareils dans les établissements publics

L'exploitant d'un établissement public ne peut mettre à la disposition de sa clientèle plus de deux appareils à sous servant aux jeux d'adresse.

Art. 19 Gains

La valeur des gains ne peut pas être supérieure à 50 francs.

Art. 21 al. 1

¹ Tout appareil à sous servant aux jeux d'adresse doit être muni d'un compteur enregistrant les mises et les gains.

Art. 22

Remplacer «Toute machine à sous» *par* «Tout appareil à sous servant aux jeux d'adresse».

Art. 23 al. 1

¹ L'utilisation d'appareils à sous servant aux jeux d'adresse est interdite aux personnes âgées de moins de 18 ans révolus.

Art. 28 et 29

Abrogés

Art. 31 al. 1 et 2 let. d

¹ La patente doit être retirée lorsqu'une des conditions de son octroi n'est plus remplie.

[² Elle doit en outre être retirée au titulaire de la patente:]

d) *abrogée*

Art. 33

Abrogé

² Es ist verboten, einen Geschicklichkeitsspielautomaten in einem Gang oder in einem Treppenhaus aufzustellen.

³ Der Betriebsführer der öffentlichen Gaststätte ist für die Einhaltung dieser Bestimmung verantwortlich.

Art. 17b (neu) Anzahl Apparate in öffentlichen Gaststätten

Der Betriebsführer einer öffentlichen Gaststätte darf seiner Kundschaft nicht mehr als zwei Geschicklichkeitsspielautomaten zur Verfügung stellen.

Art. 19 Gewinn

Der Gewinn darf höchstens 50 Franken betragen.

Art. 21 Abs. 1

¹ Jeder Geschicklichkeitsspielautomat muss mit einem Zähler versehen sein, der die Einsätze und die Gewinne registriert.

Art. 22

Der Ausdruck «Geldspielapparat» *wird durch* «Geschicklichkeitsspielautomat» *ersetzt.*

Art. 23 Abs. 1

¹ Die Benützung von Geschicklichkeitsspielautomaten ist Jugendlichen untersagt, die das 18. Altersjahr nicht vollendet haben.

Art. 28 und 29

Aufgehoben

Art. 31 Abs. 1 und 2 Bst. d

¹ Das Patent muss entzogen werden, wenn eine der Bedingungen für seine Erteilung nicht mehr erfüllt ist.

[² Es muss ferner dem Patentinhaber entzogen werden:]

d) *aufgehoben*

Art. 33

Aufgehoben

Art. 34 al. 1

Abrogé

Art. 35 Nombre d'appareils à sous servant aux jeux d'adresse

L'exploitant d'un salon de jeu ne peut mettre à la disposition de sa clientèle plus de cinq appareils à sous servant aux jeux d'adresse.

Art. 39 al. 1

¹ Les personnes âgées de moins de 18 ans révolus n'ont pas accès aux salons de jeu.

Art. 44 titre médian, al. 1 let. a et al. 3

Taxes d'exploitation

[¹ La taxe d'exploitation d'un appareil de jeu est fixée:]

a) *remplacer* «une machine à sous» *par* «un appareil à sous servant aux jeux d'adresse»;

³ Abrogé

Art. 45

Abrogé

Art. 46 titre médian et al. 1

Obligation de déclarer les mises des appareils à sous servant aux jeux d'adresse

¹ *Remplacer* «machine à sous» *par* «appareil à sous servant aux jeux d'adresse».

Art. 47 titre médian et al. 1, phr. intr.

Remplacer «machines à sous» *par* «appareils à sous servant aux jeux d'adresse».

Art. 48 al. 2

Abrogé

Art. 34 Abs. 1

Aufgehoben

Art. 35 Anzahl der Geschicklichkeitsspielautomaten

Der Betriebsführer eines Spielsalons darf seiner Kundschaft nicht mehr als fünf Geschicklichkeitsspielautomaten zur Verfügung stellen.

Art. 39 Abs. 1

¹ Personen, die das 18. Altersjahr noch nicht vollendet haben, haben keinen Zutritt zu Spielsalons.

Art. 44 Artikelüberschrift, Abs. 1 Bst. a und Abs. 3

Betriebsabgaben

[¹ Die Betriebsabgabe für einen Spielapparat beträgt:]

a) *Der Ausdruck* «Geldspielapparat» *wird durch* «Geschicklichkeitsspielautomaten» *ersetzt.*

³ Aufgehoben

Art. 45

Aufgehoben

Art. 46 Artikelüberschrift und Abs. 1

Meldung der Einsätze bei Geschicklichkeitsspielautomaten

¹ *Der Ausdruck* «Geldspielapparat» *wird durch* «Geschicklichkeitsspielautomaten» *ersetzt.*

Art. 47 Artikelüberschrift und Abs. 1, Einleitungssatz

Der Ausdruck «Geldspielapparate» *wird durch* «Geschicklichkeitsspielautomaten» *ersetzt.*

Art. 48 Abs. 2

Aufgehoben

Art. 50 al. 1 let. c, d et f et al. 1^{bis}

[¹ Est puni d'une amende jusqu'à 2000 francs, ou jusqu'à 5000 francs en cas de récidive dans les cinq ans à compter du moment de l'infraction:]

- c) l'exploitant d'appareils de jeu qui contrevient aux obligations contenues aux articles 13 al. 1, 16, 18 à 22 et 23 al. 2;
- d) l'exploitant d'un établissement public qui contrevient aux obligations contenues dans les articles 13 al. 2, 17a, 17b, 23 al. 1 et 3 et 54a al. 2;
- f) l'exploitant de salon de jeu qui contrevient aux obligations contenues dans les articles 13 al. 2, 34 al. 3, 37, 38, 39 et 54a al. 2;

^{1bis} Il en va de même pour les infractions aux dispositions d'exécution dérogeant aux articles 18 à 20, 35 et 38.

Art. 54a (nouveau)

¹ Durant le délai transitoire prévu à l'article 60 al. 2 LMJ, les appareils à sous servant aux jeux de hasard et autorisés selon cette disposition continueront d'être régis par l'ancien droit, en particulier l'article 19 al. 2.

² Le nombre total d'appareils à sous (servant aux jeux de hasard ou aux jeux d'adresse) est limité à deux lorsque les appareils sont installés dans un établissement public et à cinq lorsqu'ils sont installés dans un salon de jeu. Dans ce dernier cas, le nombre d'appareils à sous servant aux jeux de hasard ne peut toutefois être supérieur à deux.

Art. 2

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 50 Abs. 1 Bst. c, d und f und Abs. 1bis

[¹ Mit einer Busse bis zu 2000 Franken, oder 5000 Franken bei Rückfall innert fünf Jahren seit der letzten Widerhandlung, wird bestraft:]

- c) der Betreiber von Spielapparaten, der gegen die Artikel 13 Abs. 1, 16, 18-22 und 23 Abs. 2 verstösst;
- d) der Betriebsführer einer öffentlichen Gaststätte, der gegen die Artikel 13 Abs. 2, 17a, 17b, 23 Abs. 1 und 3 und 54a Abs. 2 verstösst;
- f) der Betreiber eines Spielsalons, der gegen die Artikel 13 Abs. 2, 34 Abs. 3, 37, 38, 39 und 54a Abs. 2 verstösst;

^{1bis} Dasselbe gilt für Verstösse gegen die von den Artikeln 18-20, 35 und 38 abweichenden Ausführungsbestimmungen.

Art. 54a (neu)

¹ Während der Übergangsfrist nach Artikel 60 Abs. 2 SBG bleiben die gemäss dieser Bestimmung zugelassenen Glücksspielautomaten weiterhin dem bisherigen Recht unterstellt, insbesondere dem Artikel 19 Abs. 2.

² Insgesamt dürfen in einer öffentlichen Gaststätte nicht mehr als zwei Geldspielapparate (Glücksspielautomaten oder Geschicklichkeitsspielautomaten) und in einem Spielsalon nicht mehr als fünf solche Apparate aufgestellt werden. In letzterem Fall dürfen nicht mehr als zwei Glücksspielautomaten aufgestellt werden.

Art. 2

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.