



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat
Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

T +41 26 305 10 40
www.fr.ch/ce

PAR COURRIEL

Conseil des Etats
Commission des affaires juridiques
Monsieur Andrea Caroni
Président
3003 Berne

Courriel : zz@bj.admin.ch

Fribourg, le 8 septembre 2026

2026-712

22.448 é lv. pa. Caroni – Initiative parlementaire « Un pacs pour la Suisse » – Procédure de consultation

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

En réponse à votre invitation du 27 mai 2026, le canton de Fribourg a pris connaissance de l'initiative parlementaire « Un pacs pour la Suisse » et vous remercie de lui donner l'opportunité de prendre position sur l'avant-projet de loi fédérale visant à introduire un pacte civil de solidarité (PACS).

Après examen approfondi du dossier, le canton de Fribourg préconise de renoncer à la création d'un PACS au niveau fédéral respectivement de renoncer à en confier la gestion aux offices de l'état civil. A titre subsidiaire, si le législateur devait néanmoins poursuivre ce projet, nous recommandons de privilégier la **variante 1**, soit la conclusion du PACS sous forme d'un acte authentique, instrumenté par un notaire, assorti d'une inscription dans un **registre spécifique**, distinct du registre de l'état civil (Infostar).

I. Arguments à la renonciation à la création d'un PACS au niveau fédéral avec inscription dans Infostar

Notre position se fonde sur les arguments d'état civil et d'organisation administrative suivants :

Incohérence dogmatique et dénaturation du registre de l'état civil (Infostar)

L'introduction d'un PACS en Suisse apparaît difficilement conciliable avec les principes fondamentaux de notre registre national. En effet, le projet souffre d'une contradiction juridique puisqu'il prévoit d'inscrire le PACS dans le système Infostar, tout en stipulant explicitement que cette union n'altère pas l'état civil des individus.

Le rôle de l'officier de l'état civil est de constater et d'enregistrer des faits d'état civil modifiant le statut personnel des individus. Inscrire une union officielle qui ne modifie pas l'état civil des personnes constitue une incohérence doctrinale. Une telle inscription aura pour effet de créer une catégorie juridique hybride inédite qui fragilise la clarté et la fiabilité de nos registres publics.

Surcharge administrative disproportionnée pour les offices d'état civil

L'introduction d'un PACS tel que proposé dans l'avant-projet créerait une charge administrative supplémentaire importante pour les offices de l'état civil. L'inscription et la dissolution du PACS forceraient les offices de l'état civil à assumer des tâches d'enregistrement pour un statut qualifié de « partenariat faible ». Les offices de l'état civil devraient ainsi non seulement saisir dans Infostar les personnes qui n'y figurent pas encore, conformément aux procédures en vigueur et aux coûts administratifs qui en découlent, mais aussi gérer des vagues d'inscriptions et de résiliations, parfois unilatérales, pour une union qui n'a aucun impact sur l'état civil, le nom, le droit de cité ou la filiation. C'est une instrumentalisation des ressources administratives au profit d'intérêts privés purement contractuels.

Les officiers de l'état civil disposent d'une expertise reconnue en matière de droit de l'état civil. En revanche, le PACS soulève des questions juridiques qui dépassent ce champ. L'information et le conseil nécessaires à une compréhension complète de ces effets excèdent largement les compétences traditionnellement dévolues aux offices de l'état civil.

Confusion des rôles entre sphère publique et liberté contractuelle privée

Le droit suisse repose traditionnellement sur une distinction entre la sphère privée, dans laquelle les relations entre concubins sont régies par les règles générales du droit privé, et la sphère publique, dans laquelle le mariage constitue une institution de droit civil reconnue et enregistrée par l'État. Les personnes qui choisissent délibérément de ne pas se marier afin de préserver leur autonomie juridique disposent d'instruments leur permettant de régler leurs rapports patrimoniaux et personnels. Elles peuvent notamment conclure des conventions de concubinage sur mesure, établir des mandats pour cause d'incapacité ou prendre des dispositions pour cause de mort, dans les limites prévues par le droit suisse.

Le PACS tend à estomper cette distinction en confiant aux offices de l'état civil l'enregistrement d'une union dépourvue des effets juridiques caractéristiques du mariage. Dans cette perspective, la formalisation d'un PACS relève davantage du conseil juridique privé, en particulier des notaires, que de la mission des autorités de l'état civil.

Redondance institutionnelle à la suite de l'introduction du « Mariage pour tous »

L'argument historique en faveur du partenariat enregistré (LPart) ou du PACS était d'offrir une reconnaissance aux couples de même sexe. Depuis l'adoption du "Mariage pour tous", l'accès à l'institution du mariage civil est désormais universel et garantit une égalité parfaite pour tous les couples. L'introduction du PACS tel que prévu dans l'avant-projet crée un sous-statut au niveau de l'état civil.

Complexification des relations internationales et asymétrie d'enregistrement

L'introduction d'un PACS pourrait également compliquer les relations internationales de la Suisse. En effet, la coexistence d'une union officiellement enregistrée, mais dépourvue d'incidence sur l'état civil, soulèverait des difficultés de qualification et de reconnaissance dans les échanges avec les autorités étrangères. A noter que la Suisse refuse à ce jour de reconnaître les PACS étrangers (tels que le modèle français) sur le plan de l'état civil, précisément parce qu'ils n'induisent pas de changement de statut personnel.

Une telle situation pourrait engendrer une asymétrie entre les systèmes d'enregistrement. Les officiers de l'état civil seraient amenés à délivrer des certificats ou à communiquer des informations relatives à une union enregistrée qui ne correspondrait ni à un changement d'état civil ni à une institution matrimoniale au sens classique. Cette singularité pourrait soulever des interrogations lors du traitement de dossiers comportant un élément d'extranéité, en particulier lorsqu'ils concernent des personnes binationales ou des échanges d'informations entre autorités compétentes.

Ainsi, cela risquerait d'accroître la complexité administrative et les incertitudes dans les relations internationales.

L'illusion d'une protection juridique

Finalement, l'introduction d'un PACS pourrait également créer, chez certains couples, un sentiment de sécurité juridique qui ne correspondrait pas à l'étendue réelle des effets attachés à cette institution. Ce risque serait renforcé par le fait que le PACS serait enregistré auprès de l'état civil, ce qui lui conférerait une dimension officielle et institutionnelle susceptible de laisser croire aux partenaires et aux tiers qu'il produit des effets comparables à ceux du mariage. Or, dans la mesure où le projet n'accorde pas les protections patrimoniales, successorales et de prévoyance reconnue aux époux, certains pourraient sous-estimer la nécessité de prendre des dispositions complémentaires.

À l'inverse, le régime actuel du concubinage incite les couples qui souhaitent organiser leurs rapports juridiques à entreprendre une démarche active et à recourir aux instruments adaptés, tels que des conventions de concubinage, des dispositions pour cause de mort ou d'autres actes de planification patrimoniale.

II. Recommandation à privilégier la variante 1 de l'avant-projet de la loi sur le PACS

Dans la mesure où une nouvelle institution juridique devrait être instaurée en Suisse, nous privilégions, s'agissant de la question de la conclusion, la **variante 1**, à savoir l'instrumentation du PACS devant un notaire. Cette variante aurait l'avantage, outre de limiter la surcharge des services publics, d'offrir un conseil juridique personnalisé aux partenaires sur leurs droits et obligations, d'assurer une sécurité juridique et d'offrir la possibilité d'adapter le contrat pour correspondre à la situation individuelle du couple. Cette variante permettrait au surplus de faire une distinction claire avec le mariage, le recours à un notaire soulignant la particularité du PACS.

Aussi, une éventuelle inscription, devrait être consignée dans un **registre ad hoc, distinct d'Infostar**. Cela permettrait également d'éviter une assimilation excessive au mariage, de limiter l'atteinte à la sphère privée et de réduire la charge administrative.

À cet égard, un système inspiré du **registre suisse des testaments (rct)** paraît particulièrement pertinent. Un tel registre aurait pour fonction d'attester l'existence du PACS, son lieu de conservation et sa date de conclusion. Il offrirait ainsi les garanties nécessaires en matière de traçabilité tout en préservant la souplesse qui constituent l'un des principaux attraits du PACS.

Pour ces motifs, nous vous invitons prioritairement à renoncer à l'introduction du PACS fédéral avec inscription dans Infostar ou, à défaut, à retenir la variante 1 tout en privilégiant un mécanisme d'enregistrement avec un registre ad hoc.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, à l'expression de nos sentiments distingués.

Au nom du Conseil d'Etat :

Philippe Demierre, Président



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

L'original de ce document est établi en version électronique

Copie

—

à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, pour elle et le Service de l'état civil et des naturalisations ;
à la Chancellerie d'Etat.