



Genève, le 23 septembre 2026

Le Conseil d'Etat

2319-2026

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

Concerne : 22.448 n Iv. pa. Caroni. « Un pacs pour la Suisse »

Monsieur le Président,

Notre Conseil a bien reçu votre courrier du 27 mai 2026, par lequel vous avez invité les Gouvernements cantonaux à se prononcer dans le cadre de la procédure de consultation citée en marge.

Si le Conseil d'Etat salue la volonté de donner un cadre juridique sécuritaire au concubinage au niveau fédéral à l'instar du PACS cantonal genevois précurseur en la matière, il relève un certain nombre de problématiques de nature juridique que le projet d'AP-LPACS crée et qui devront être traitées dans le cadre des travaux parlementaires.

Vous trouverez nos commentaires sur l'avant-projet soumis dans le document annexé à la présente.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

Le vice-chancelier :



Patrick Ferraris

La présidente :



Anne Hiltbold

Annexe mentionnée

Copie à : zz@bj.admin.ch

Consultation fédérale 22.448 n lv. pa. Caroni. « Un pacs pour la Suisse »**Prise de position du Conseil d'État de la République et canton de Genève****1. Remarques générales****a. Adaptation de la législation cantonale**

Le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève relève que le PACS entraîne, comme le mariage, une obligation d'assistance mutuelle pendant la durée de la vie commune. Chacun des partenaires doit contribuer, selon ses facultés, à l'entretien convenable de la communauté (art. 8 AP-LPACS et page 39 du rapport explicatif de la commission des affaires juridiques du Conseil des Etats). Les partenaires peuvent obtenir les mêmes mesures judiciaires que les époux (mesures protectrices de l'union conjugale selon les articles 173, 174 et 178 du Code civil suisse (CC), dont notamment une contribution pécuniaire pour l'entretien de la famille (art. 15 AP-LPACS).

Dès lors, compte tenu de l'égalité de traitement, la définition du groupe familial pris en compte pour le calcul de différentes prestations cantonales devrait en principe être adaptée pour tenir compte du partenaire lié par un pacte civil de solidarité.

Une telle adaptation impliquerait de modifier différentes lois cantonales (la loi sur les bourses et prêts d'études (LBPE - C 1 20) ; la loi sur la formation continue des adultes (LFCA – C 2 08) ; la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LaLAMal - J 3 05) ; la loi sur l'aide sociale et la lutte contre la précarité (LASLP - J 4 04) ou encore la loi sur les prestations complémentaires cantonales (LPCC - J 4 25), s'agissant des prestations complémentaires familiales). Par ailleurs, la loi sur le revenu déterminant unifié (LRDU J - 4 06) pourrait également nécessiter une adaptation afin de préciser le traitement des contributions d'entretien entre partenaires liés par un PACS en cas de suspension de la vie commune, notamment en fonction du traitement qui leur sera réservé sur le plan fiscal.

Tel serait également le cas d'autres lois genevoises comme, par exemple, la loi d'application de la loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LaLBFA – M 1 15), le Règlement d'exécution de la loi en matière de chômage (RMC – J 2 20.01) ou encore le Règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (RPAC – B 5 05.01).

Par conséquent, le canton de Genève sollicite que, le moment venu, un délai d'une durée adéquate soit fixé pour l'entrée en vigueur de cette nouvelle loi fédérale, afin de tenir compte du processus législatif cantonal et permettre la modification de la législation cantonale en temps utile.

b. Incidence de l'avant-projet sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, et loi fédérale sur les prestations complémentaires (LPC)

Le Conseil d'Etat relève que le rapport explicatif ne traite nulle part de l'incidence de l'avant-projet sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, et que la loi fédérale sur les prestations complémentaires (LPC) ne figure pas parmi les actes modifiés.

En l'état actuel du droit, dans le calcul des prestations complémentaires, le bénéficiaire de prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI vivant en concubinage est considéré comme une personne seule hormis pour le montant maximal pris en compte au titre du loyer (prise en compte de la taille du ménage). Cette solution résulte notamment du texte de l'article 9, alinéa 2, LPC, qui prévoit l'addition des revenus et dépenses déterminants entre conjointes et conjoints, et de l'absence, pour le concubinage, de toute disposition transversale analogue à l'article 13a LPGA, lequel assimile expressément le partenariat enregistré au mariage dans l'ensemble du droit fédéral des assurances sociales. En l'absence de disposition spéciale dans la LPACS, la LPC ou la LPGA, le partenaire PACS serait traité, par le jeu de l'article 2 AP-LPACS, exactement comme une ou un concubin l'est aujourd'hui.

Toutefois, l'AP-LPACS introduit une obligation d'assistance mutuelle et d'entretien de la communauté pendant la durée de la vie commune dont l'incidence sur le régime des prestations complémentaires fédérales n'est pas résolue par le silence du rapport explicatif.

Le Conseil d'Etat souhaite dès lors obtenir une clarification explicite sur le point de savoir si le législateur fédéral confirme que le partenaire PACS demeurera traité comme une ou un concubin en matière de prestations complémentaires. Une telle clarification conditionne en effet les adaptations que les cantons devront apporter à leurs propres textes légaux et réglementaires en la matière.

Par ailleurs, l'avant-projet de loi prévoit notamment que le PACS doit avoir les mêmes effets que le mariage en ce qui concerne la représentation des partenaires incapables de discernement. Ainsi, la liste des bénéficiaires du pouvoir de représentation de l'article 374 CC et du pouvoir de représentation dans le cadre de mesures médicales (art. 378 CC) sera élargie aux partenaires liés par un PACS, ce qui pourrait éviter quelques mesures de curatelle de représentation. De plus, l'enregistrement des PACS étant prévu dans le registre de l'état civil « Infostar », cela facilitera la recherche d'un possible représentant pouvant officier en qualité de mandataire d'un partenaire concerné.

c. Dissolution du PACS en cas de décès

Le Conseil d'Etat souhaite que le projet prévoie une disposition protégeant le ou la partenaire survivante ayant fourni des prestations importantes pour la communauté, en particulier en présence d'enfants communs.

En effet, comme l'avait rappelé le Conseil fédéral dans son rapport sur l'état des lieux sur le concubinage en droit actuel en lien avec l'institution d'un PACS en Suisse¹, la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de responsabilité civile reconnaît à la concubine ou au concubin survivant une indemnité pour perte de soutien sur la base de l'article 45 alinéa 3 du Code des obligations (CO), à certaines conditions. La concubine ou le concubin survivant doit ainsi avoir été soutenu financièrement par la ou le défunt pendant la durée de l'union, elle ou il aurait probablement continué à l'être si le décès n'était pas survenu, et la relation vécue devait avoir revêtu un caractère durable et quasi-matrimonial.

Prévoir une telle possibilité en matière de PACS également permettrait de ne pas nier que la situation financière vécue dans le cadre d'un PACS peut être similaire à celle d'un veuf ou d'une veuve dont l'union était organisée de manière « traditionnelle » et de pallier le risque de précarisation de ces personnes.

¹ État des lieux sur le concubinage en droit actuel – Un PACS pour la Suisse ? Rapport du Conseil fédéral donnant suite aux postulats 15.3431 Caroni du 6 mai 2015, 15.4082 CSEC-N du 5 novembre 2015 et 18.3234 Caroni du 15 mars 2018, p. 29, et les références citées.

d. Pouvoir judiciaire

Le canton de Genève relève que l'avant-projet de loi prévoit de nouvelles voies de droit relevant de la compétence des juridictions civiles, notamment du Tribunal de première instance, de la Commission de conciliation des baux et loyers, du Tribunal des baux et loyers et du Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant. A l'instar des couples mariés, les couples pacsés pourront ainsi saisir le juge civil par le biais de requêtes durant leur vie commune, au moment de la séparation et pour prononcer la dissolution de leur union.

De ces nouvelles possibilités de saisine découlera nécessairement une augmentation du contentieux civil.

Par ailleurs, il est relevé qu'en cas de suspension du PACS (art. 16 al. 3 AP-LPACS) et de dissolution du PACS (art. 23 AP-LPACS), le sort des enfants est régi par les articles 133 et 134 CC, applicables par analogie.

Or, des difficultés d'application de ces dispositions subsistent : en effet, l'articulation des compétences entre le juge civil (à Genève, le Tribunal de première instance) et l'autorité de protection (à Genève, le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant) n'est pas claire, notamment lorsque des mesures de protection doivent être prononcées.

Il conviendrait donc de délimiter les compétences de ces deux juridictions, en modifiant les articles 16 et 23 AP-LPACS ou les articles 315a et 315b CC, lesquels règlent la compétence du juge civil et de l'autorité de protection pour prononcer les mesures nécessaires à la protection de l'enfant.

Enfin, il conviendrait également de clarifier la délimitation des compétences entre le juge civil et l'autorité de protection après la dissolution du PACS : l'art. 23 AP-LPACS donne la faculté aux parents de saisir le juge civil. La question de la délimitation des compétences entre ces deux instances demeure, notamment quand le juge civil n'est pas saisi au moment de la dissolution du PACS mais qu'un des parents saisit – après dissolution du PACS – le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant.

2. Observations en lien avec l'enregistrement du PACS dans le registre de l'état civil (Infostar)

L'avant-projet prévoit, dans ses deux variantes, que le PACS soit enregistré dans le registre informatisé de l'état civil Infostar.

Or, le rapport explicatif relève que le PACS ne modifie pas l'état civil des partenaires (art. 1 al. 2 AP-LPACS). Il existe dès lors une certaine contradiction entre, d'une part, la nature du PACS, qui ne constitue pas un fait d'état civil, et, d'autre part, son inscription dans un registre destiné principalement à enregistrer les faits d'état civil des personnes.

Une telle solution avait d'ailleurs été écartée dans le rapport du Conseil fédéral du 30 mars 2022, notamment au motif que le PACS n'aurait aucun effet sur l'état civil des partenaires et qu'Infostar n'avait pas pour vocation d'enregistrer des informations qui ne relèvent pas de l'état civil (ch. 6.5.3.3).

L'inscription dans Infostar pose également des questions concernant les personnes étrangères. En effet, toutes les personnes étrangères résidant en Suisse ne sont pas nécessairement inscrites dans le registre de l'état civil suisse, notamment lorsqu'aucun fait d'état civil les concernant n'est intervenu en Suisse. Or, conformément à l'article 32, alinéa 4, LDIP, un PACS conclu à l'étranger pourra néanmoins être reconnu en Suisse. Il est ainsi

possible qu'un PACS soit reconnu en Suisse sans pouvoir être enregistré dans Infostar, alors que d'autres PACS y seront inscrits.

Par ailleurs, la reconnaissance des PACS étrangers nécessitera des critères précis et uniformes afin de déterminer leur équivalence avec le PACS suisse.

Le canton de Genève préconise dès lors l'établissement de directives ou d'outils d'aide à la décision pour garantir une pratique cohérente. Il conviendra également d'anticiper les conséquences d'une éventuelle reconnaissance rétroactive, notamment pour les PACS français, ainsi que de définir les modalités de leur enregistrement, de leur saisie et, le cas échéant, de leur dissolution en Suisse.

Aussi, si l'objectif est principalement de permettre de prouver l'existence du PACS et d'en assurer l'enregistrement, il devrait être envisagé de l'enregistrer comme « caractéristique de la personne », avec une indication visible dans Infostar et la possibilité de délivrer des attestations, ou d'utiliser un autre registre existant, par exemple le registre des habitants de la commune de domicile des partenaires. Ces solutions paraissent en effet davantage correspondre à la nature du PACS.

3. Commentaires relatifs à certaines dispositions

Articles 4 à 6 - Forme de la conclusion du PACS et variantes proposées

L'avant-projet prévoit, dans la variante 1, que le PACS soit conclu par acte authentique, ce qui se justifierait par le fait que la ou le notaire dispose d'une obligation d'information et peut ainsi garantir que les partenaires comprennent les effets juridiques de leur engagement.

Toutefois, cette solution présente également certains inconvénients, notamment en raison des coûts supplémentaires qu'elle implique pour les partenaires.

Par ailleurs, la répartition des compétences entre la ou le notaire et l'officier public pourrait porter à confusion pour l'administrée ou l'administré. En effet, elle entraîne une succession de démarches entre la ou le notaire et l'état civil, créant ainsi un véritable effet de « ping-pong » peu cohérent pour l'usager ou l'usagère. Une telle organisation se révèle particulièrement complexe lorsque les partenaires, notamment les personnes étrangères, doivent être préalablement saisis dans Infostar. La conversion du PACS en mariage prévue à l'article 26 AP-LPACS serait également effectuée devant l'office de l'état civil.

Une solution intermédiaire pourrait alors consister en la conclusion du PACS devant l'officier de l'état civil, tout en laissant aux partenaires la possibilité de recourir à une ou un notaire s'ils souhaitent bénéficier de conseils ou d'informations complémentaires, ce qui permettrait de maintenir une garantie d'information tout en assurant une meilleure cohérence de la procédure dans son ensemble.

La question du conseil juridique mérite d'ailleurs d'être clairement distinguée de la procédure d'état civil. L'officier de l'état civil peut renseigner les partenaires sur les conditions et les effets généraux du PACS, tandis que le recours à une ou un notaire peut être recommandé pour les questions patrimoniales, successorales ou pour l'établissement de conventions particulières. Cette répartition permettrait de préserver l'accessibilité de la procédure tout en garantissant aux partenaires la possibilité de bénéficier d'un conseil juridique spécialisé.

Dans tous les cas, le Conseil d'Etat souligne la nécessité de préciser la voie de droit applicable en cas de refus de l'autorité compétente de procéder à l'enregistrement du PACS. En matière de mariage, le refus de l'officier de l'état civil constitue une décision susceptible de recours

auprès de l'autorité cantonale compétente (art. 90 OEC). Dans la mesure où l'avant-projet confie également certaines étapes essentielles du PACS à l'officier d'état civil (enregistrement, dissolution, conversion), les voies de droit applicables aux décisions prises dans ce cadre doivent être clairement spécifiées.

En tout état, entre les deux variantes proposées pour ces trois articles, le Conseil d'Etat préconise la variante 2, soit la « conclusion devant l'officier de l'état civil », qu'il considère plus accessible, avec la condition que l'officier d'état civil informe les partenaires de la possibilité de s'adresser à un notaire pour des renseignements complémentaires sur les conséquences juridiques du PACS.

Article 7 AP-LPACS – Annulation

Le Conseil d'Etat a pris note de la volonté du législateur de ne pas appliquer à l'AP-LPACS toutes les causes absolues d'annulation du mariage prévues à l'article 105 CC, dont en particulier le chiffre 5 relatif au mariage forcé.

Toutefois, le canton de Genève considère nécessaire de prévoir l'annulation du PACS si la violence ou des menaces existaient déjà au moment de la conclusion dudit PACS.

Par ailleurs, d'un point de vue formel, il convient d'attribuer un intitulé à cette disposition ainsi qu'à l'article 3 AP-LPACS.

Article 11 AP-LPACS - Effets du PACS, logement familial

L'article 11 AP-LPACS prévoit que l'article 169 CC relatif à la protection du logement familial est applicable par analogie aux partenaires liés par un PACS, et deux variantes sont proposées s'agissant des modifications engendrées des dispositions du Code des obligations relatives à la protection dans la relation avec le bailleur.

Le Conseil d'Etat considère la variante 2 moins cohérente. Si le législateur entend s'écarter du régime prévu à l'article 169 CC, il serait plus clair de prévoir une disposition autonome plutôt que de reprendre partiellement les effets de cette disposition.

Aussi, le canton de Genève préconise l'adoption de la variante 1. En prévoyant l'application par analogie de l'article 169 CC, elle s'appuie en effet sur un mécanisme juridique existant et offre une meilleure sécurité juridique aux partenaires.

Article 14 AP-LPACS – Recours au juge

Le canton de Genève constate la mention de l'application par analogie de l'article 172, alinéa 3, CC. Il estime toutefois important de préciser explicitement qu'en cas de violence domestique (envers la ou le partenaire et/ou l'enfant), la saisine de la ou du juge est possible pour ordonner les mesures comprises dans l'article 172 CC, notamment l'expulsion du partenaire violent et l'interdiction de périmètre.

De plus, quand bien même le rapport explicatif considère obsolète la condition de l'article 175 CC, le Conseil d'Etat estime nécessaire d'y faire aussi référence.

Article 16 AP-LPACS – Organisation de la vie séparée

Le Conseil d'Etat propose d'ajouter à l'article 16 alinéa 2 AP-LPACS la mention expresse de la violence domestique et de l'obligation de respecter les mesures ordonnées (expulsion, interdiction de périmètre, ...).

Par ailleurs, nous relevons que l'article 16, alinéa 2, LPACS prévoit la possibilité de contributions d'entretien à verser respectivement aux enfants et à la ou au partenaire, et que l'article 16, alinéa 4, LPACS renvoie à l'application par analogie des articles 176a à 178 CC.

Dans la mesure où l'article 176a CC porte sur l'aide au recouvrement des contributions d'entretien et les avances, ce projet entraînerait des répercussions sur le Service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires (SCARPA) en termes de nouveaux cas de recouvrement et d'avances. Il en résulterait une augmentation du nombre de dossiers et du travail.

La loi genevoise sur l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires (LARPA – E 1 25) devrait être adaptée pour que des avances puissent être fournies en lien avec les contributions d'entretien fixées en application de la LPACS.

Dès lors, le Conseil d'Etat souligne une nouvelle fois l'importance de prévoir un délai suffisamment long pour la date d'entrée en vigueur de la LPACS, afin de permettre de procéder, en temps utile, à la modification de cette loi cantonale également.

Par ailleurs, au niveau du droit fédéral, il serait nécessaire de modifier l'article 3, alinéa 1, de l'ordonnance sur l'aide au recouvrement des créances d'entretien du droit de la famille (OAIR – RS 211.214.32) afin de tenir compte de l'aide au recouvrement des créances d'entretien fondées sur la LPACS.

Enfin, il faudrait s'assurer en lien avec l'article 16, alinéa 4, AP-LPACS que la subrogation résultant de l'article 131a, alinéa 2, CC et de l'article 289, alinéa 2, CC sera applicable aux avances versées pour des contributions d'entretien fixées selon la LPACS.

Ainsi, l'article 16, alinéa 4, LPACS devrait de manière explicite déclarer applicable par analogie l'article 131a, alinéa 2, CC et l'article 289, alinéa 2, CC.

Le Conseil d'Etat relève que dans son rapport susmentionné, le Conseil fédéral préconisait l'introduction d'une clause de rigueur, soit l'octroi d'un soutien financier à la ou au partenaire qui a renoncé ou réduit son activité professionnelle et se retrouverait de ce fait en situation de précarité, à condition que ce versement soit limité dans le temps et que l'on soit en présence d'enfants communs.

Articles 18 ss AP-LPACS- Conditions et procédure de dissolution du PACS

La dissolution du PACS devrait pouvoir intervenir de manière simple, rapide et extrajudiciaire, par déclaration auprès de l'office de l'état civil, idéalement celui du domicile de l'un des partenaires.

Le délai de 30 jours prévu par l'avant-projet paraît ainsi disproportionné au regard de la nature du PACS, qui se veut plus proche du concubinage que du mariage.

Un tel délai pourrait donc être envisagé uniquement en cas de déclaration unilatérale.

Par ailleurs, nous relevons que la notification de la dissolution à l'autre partenaire peut soulever des difficultés pratiques, notamment en cas de domicile à l'étranger.

Article 24 AP-LPACS – Logement de la famille (en cas d'enfants communs)

Le critère déterminant ne devrait pas être uniquement l'existence d'une ou un enfant commun aux deux partenaires, mais plutôt la présence d'une ou un enfant dont les conditions de vie pourraient être affectées par la dissolution du PACS.

Le Conseil d'Etat préconise donc l'adoption de la variante 2 de l'article 24 AP-LPACS, qui correspond davantage au principe de protection de l'intérêt de l'enfant.

Article 25ss AP-LPACS - Partenariats de droit cantonal et conversion

L'introduction du PACS fédéral nécessite de régler précisément son interaction avec les partenariats cantonaux existants. L'AP-LPACS prévoit ainsi que les partenariats cantonaux actuellement conclus devraient être maintenus, mais qu'aucune nouvelle conclusion ne devrait intervenir après l'entrée en vigueur du PACS fédéral.

La possibilité de convertir un partenariat cantonal en PACS fédéral soulève toutefois plusieurs difficultés.

En effet, les partenariats cantonaux genevois et neuchâtelois ne sont actuellement pas enregistrés dans Infostar et n'ont pas la même force probante que les données du registre fédéral. Leur conversion nécessiterait donc, dans de nombreux cas, une saisie préalable des personnes concernées et la production de documents récents, voire légalisés ou authentifiés.

La charge de travail liée au traitement de la déclaration de conversion serait similaire à celle de la conclusion d'un PACS.

La conversion impliquerait en outre des développements spécifiques d'Infostar, la création de nouveaux documents et une formation particulière des officiers d'état civil des deux cantons concernés. Au regard du nombre limité de personnes concernées, l'investissement technique et organisationnel pourrait s'avérer disproportionné.

La compétence pour procéder à la conversion devrait également être clarifiée, notamment en cas de déménagement d'un canton à l'autre.