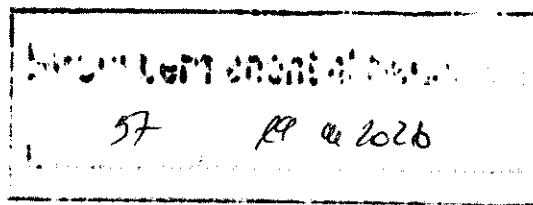




PRIM MINISTRU



Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, inițiată de doamna deputat neafiliat Raisa Enachi împreună cu un grup de parlamentari neafiliați, independenți, POT, PSD, AUR, SOS. RO (Bp. 702/2025).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea *Legii nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, cu un nou articol, respectiv art. 383¹, prin care se instituie cadrul legal privind atribuirea dreptului exclusiv de folosință pe o perioadă de 10 ani de la desfacerea căsătoriei, asupra locuinței familiale în cazul divorțului, pentru victimele violenței domestice, indiferent de titularul dreptului de proprietate asupra acesteia.

II. Observații

1. Precizăm că promovarea printr-un demers legislativ de sine stătător, nu poate fi agreată, cu caracter de principiu, întrucât, în genere, soluțiile normative ce au ca obiect intervenții asupra *Codului civil* ar putea fi analizate, acceptate și valorificate în cadrul unui demers legislativ unic, coerent și corelat, fundamentat pe o evaluare de ansamblu și precedat de o consultare publică largă. O astfel de abordare este necesară pentru respectarea *principiilor constituționale vizând securitatea raporturilor juridice și a circuitului civil*, precum și previzibilitatea, coerența și predictibilitatea legii, astfel cum acestea au fost consacrate în jurisprudența Curții Constituționale.

Totodată, semnalăm și că promovarea unor intervenții legislative succesive, punctuale asupra *Codului civil* este de natură să afecteze stabilitatea și coerența normativă a acestui act normativ fundamental pentru statul de drept, cu riscul generării unei stări de incertitudine juridică și al încălcării exigențelor de calitate a legii, care decurg din dispozițiile art. 1 alin. (3) și (5) din *Constituția României, republicată*.

Astfel, un prim aspect avut în vedere este *principiul fundamentării științifice a activității de elaborare a normelor juridice*. Elaborarea actelor normative trebuie să se facă de legiuitor pe baza unor studii prealabile (economice, sociologice, psihologice), a unei documentări științifice, dar și a cercetărilor de specialitate în care are loc reglementarea, pentru cunoașterea aprofundată a realității și identificarea scopurilor politicii legislative. Numai o bună cunoaștere a ceea ce se cheamă *ratio legis* poate conduce la exprimarea corectă a normei juridice în conținutul legii.

De asemenea, activitatea de documentare este o dimensiune intrinsecă a procesului de aplicare a dreptului. În cadrul acestui proces, alături de stabilirea stării de fapt, de interpretarea normei juridice și de emiterea actului de aplicare, o etapă de sine stătătoare constituind-o alegerea normei de drept. Alegerea normei de drept sau critica normei de drept presupune identificarea normei juridice aplicabile cazului dat, verificarea validității sale, a raporturilor în care se află cu alte norme juridice, a conținutului exact al acesteia.

Or, *Curtea Europeană a Drepturilor Omului* a afirmat constant, cu valoare de principiu, în jurisprudența sa, importanța asigurării

accesibilității și previzibilității legii, inclusiv sub aspectul stabilității acesteia. Incertitudinea legislativă reprezintă un factor important pe care instanța europeană de contencios al drepturilor omului îl are în vedere atunci când apreciază conduita statelor din perspectiva respectării principiilor statuate de *Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*.

În consecință, având în vedere cele mai sus enunțate, propunerile ce au ca obiect modificarea și completarea *Codului civil* ar trebui să fie atent cântărite și, dacă nu se impune intervenția legiuitorului cu celeritate (i.e., în cazul necesității conformării cu jurisprudența Curții Constituționale sau a Curții de la Strasbourg), modificările propuse ar trebui cumulate și promovate prin intermediul unui demers legislativ unic care ar trebui să aibă în vedere toate aspectele identificate - în practica judiciară și de literatura de specialitate - într-un anumit interval temporal, de preferat mai îndelungat, care să țină seama de necesitatea stabilității legislative, mai ales în cazul unor acte normative fundamentale într-un sistem de drept, cum este cazul *Codului civil*.

2. Precizăm că locuința familiei, ca instituție de drept civil, este reglementată de un corp de norme imperative care instituie un regim juridic de protecție cu privire la aceasta (art.321-324 din *Codul civil*). Astfel, legiuitorul a înțeles că locuința familiei, locul numit „*acasă*” să beneficieze, pe întreaga durată a căsătoriei, de un regim juridic protector, punând la adăpost interesele familiei de eventuale abuzuri din partea unuia dintre soți, care ar putea periclita echilibrul din interiorul familiei. Dispozițiile legale de protecție a locuinței familiei se aplică indiferent de regimul matrimonial aplicabil, astfel încât faptul că imobilul este proprietate comună, proprietate exclusivă a unuia dintre soți ori imobilul este folosit cu un alt titlu (închiriere, comodat) nu prezintă relevanță, niciunul dintre soți neputând dispune după bunul plac de imobilul cu această destinație și nici de bunurile care o mobilează ori o decorează.

Potrivit prevederilor art. 321 alin. (1) din *Codul civil*, „*locuința familiei este locuința comună a soților sau, în lipsă, locuința soțului la care se află copiii*”. Așa cum se poate observa din prevederea legală menționată și cum, de altfel, s-a precizat în mod constant și în doctrină, nu întotdeauna locuința familiei este locuința comună a soților, astfel încât, potrivit normelor de drept civil în vigoare, statutul privilegiat al acesteia este asigurat pe toată durată căsătoriei, inclusiv pe timpul separației de

fapt a soților¹.

Inițiatorii proiectului de act normative propun, la alin. (2), redefinire a „*locuinței familiale*”, proprie articolului 383¹, ce se propune a fi introdus în *Codul civil*, ca fiind „*imobilul în care soții au conviețuit în mod statornic anterior separării sau imobilul în care locuiește efectiv victima, împreună cu sau fără copiii aflați în întreținerea sa, la momentul introducerii cererii de divorț*”.

Cu privire la definiția propusă, apreciem că nu este necesară instituirea unei noi definiții a locuinței familiei, aceasta existând deja în *Codul civil* (în textul propus se folosește noțiunea de „*locuință familială*”), iar potrivit prevederilor *Legii nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, cu modificările și completările ulterioare*, necesitatea reglementării unor definiții apare doar în situația în care conceptele și noțiunile folosite au un alt înțeles decât cel comun, astfel încât să fie evitate interpretările greșite ale normei², ceea ce nu este cazul în reglementarea de față.

De asemenea, apreciem că nu este clară intenția de reglementare. De exemplu, ce se urmărește prin introducerea sintagmei „*aflați în întreținere*”, (care nu este prevăzută de prevederile în vigoare) și este exclusă situația coabitării soților la momentul introducerii cererii de divorț (fapt permis de prevederile *Codului civil*).

3. În ceea ce privește atribuirea locuinței familiei în cazul desfacerii căsătoriei, prevederile art. 324 *Cod civil*, care au ca obiect de reglementare atribuirea beneficiului contractului de închiriere, prevăd, la alin. (1), că „*la desfacerea căsătoriei, dacă nu este posibilă folosirea locuinței de către ambii soți și aceștia nu se înțeleg, beneficiul contractului de închiriere poate fi atribuit unuia dintre soți, ținând seama, în ordine, de interesul superior al copiilor minori, de culpa în desfacerea căsătoriei și de posibilitățile locative proprii ale foștilor soți*”, iar la alin. (4) că prevederile se aplică în mod similar și în cazul în care bunul este proprietatea comună a celor doi soți, atribuirea beneficiului locuinței conjugale producând efecte până la data rămânerii definitive a hotărârii de

¹ A se vedea în acest sens Emese Florian, *Protecția locuinței familiei pe durata căsătoriei în reglementarea noului Cod civil*, *Pandectele Române nr.7/2011*, p. 56; CH Beck, C. Nicolescu în Fl. A. Bătaș, E. Chelaru, R. Constantinovici, I. Macovei, *Cod Civil, comentariu pe articole*, Ediția 2, editura CH Beck 2021, pag.371

² Art. 25 din *Legea nr.24/2000*: „În cadrul soluțiilor legislative preconizate trebuie să se realizeze o configurare explicită a conceptelor și noțiunilor folosite în noua reglementare, care au un alt înțeles decât cel comun, pentru a se sigura astfel înțelegerea lor corectă și a se evita interpretările gresite.”

partaj.

Totodată, potrivit prevederilor legale și consemnărilor doctrinare, statutul special al locuinței familiei se păstrează chiar dacă regimul matrimonial a încetat prin introducerea unei cereri de divorț sau de desfacere a căsătoriei³.

În plus, precizăm că, potrivit normelor legale în vigoare, legiuitorul a prevăzut și o ordine de preferință în ceea ce privește atribuirea locuinței familiei în caz de divorț, respectiv: interesul superior al copilului; culpa soților; posibilitățile locative proprii.

Prin urmare, așa cum se poate observa, chiar dacă legiuitorul a folosit o terminologie mai largă pentru a acoperi toate situațiile ce ar putea constitui o culpă a soțului, violența domestică este dincolo de orice îndoială un aspect care se circumscrie situațiilor ce justifică atribuirea locuinței familiei, în condițiile legii, soțului victimă a violenței domestice. Mai mult, observăm că legiuitorul a considerat un singur criteriu mai important decât cel al existenței unui culpe în relația dintre soți și anume interesul superior al copilului. În acord cu abordarea legiuitorului, apreciem că interesul superior al copilului trebuie să rămână principalul criteriu care trebuie să ghideze autoritățile statului în toate deciziile pe care acestea le iau în exercitarea atribuțiilor și competențelor lor conferite de lege, deci inclusiv în ceea ce privește locuința familiei. În opinia noastră, necesitatea atribuirii locuinței familiei soțului victimă, fie și cu „*caracter exceptional*”, trebuie să respecte *principiul protejării interesului superior al copilului*, fapt ce face cu atât mai necesară posibilitatea judecătorului de a analiza circumstanțele specifice cauzei în luarea unei decizii adecvate.

Or, din coroborarea alin. (1) cu alin. (4) din reglementarea propusă reiese că, în cazul în care a existat un act de violență domestică, legiuitorul este obligat să dispună atribuirea locuinței familiei soțului victimă, dacă acesta o cere, în cazul în care protecția locativă a acesteia nu poate fi asigurată altfel.

După cum realitatea vieții cotidiene o arată, raporturile de familie sunt complexe, cu multiple aspecte specifice fiecărei familii în parte, neîncadrabile în șabloane ce se pot plia pe soluții legislative standardizate. De aceea, apreciem că rolul judecătorului rămâne esențial în a aprecia specificul fiecărei cauze, mai ales atunci când sunt implicați și minori, iar o normă flexibilă poate permite judecătorului să dispună soluția cea mai

³ E Florian *op.cit.* pag.56

potrivită speței deduse judecății (de exemplu, pot fi menționate situații precum cele în care ambii soți au copii din relații anterioare, doar soțul cu istoric de violență domestică are copii, etc).

4. În ceea ce privește termenul de 10 ani, apreciem că instituirea unui termen lung ar trebui avută în vedere într-un context mai amplu de drepturi și obligații, inclusiv în ceea ce privește exercitarea dreptului de proprietate, astfel încât să fie respectate exigențele de constituționalitate și ținând cont de principiile generale ale dreptului, inclusiv în ceea ce privește starea de indiviziune. Totodată, trebuie avute în vedere și efectele patrimoniale ale divorțului cu privire la bunurile soților, dar și beneficiile de natură juridică pe care legiuitorului le-a pus la dispoziția soților, în funcție de context, în cazul desfacerii căsătoriei (precum obligația de întreținere între foștii soți - art. 389 din *Codul civil* acordarea de despăgubiri - art. 388 *Cod civil*. etc).

De asemenea, sub acest aspect, nu trebuie pierdut din vedere nici faptul că locuința familiei nu este în mod obligatoriu locuința proprietate comună a soților ori proprietate exclusivă a unuia dintre soți, ci poate fi un imobil deținut în baza unui contract de închiriere, comodat etc., situație în care propunerea de reglementare poate ridica probleme de aplicare și de interpretare care ar putea avea drept consecințe asupra prerogativelor dreptului de proprietate al terțului.

În context, mai amintim și *Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 7/2024*⁴, în care instanța supremă a reținut că, în interpretarea dispozițiilor art. 324 alin. (1) și (4) din *Codul civil*, sintagma „*până la data rămânerii definitive a hotărârii de partaj*” reprezintă momentul maxim până la care hotărârea prin care a fost admisă o cerere având ca obiect atribuirea beneficiului locuinței conjugale la desfacerea căsătoriei își produce efectele juridice, fără ca admisibilitatea acțiunii să fie condiționată de existența pe rolul instanțelor judecătorești a unei cereri având ca obiect ieșirea din indiviziune asupra aceleiași locuințe”.

Astfel, având în vedere cele reținute în decizia menționată, beneficiul folosinței locuinței poate subzista atâta timp când subzistă starea de coproprietate a soților, după acest moment situația imobilului urmând a fi stabilită prin partaj. În ceea ce privește partajul, soțul victimă a violenței domestice este scutit de taxa judiciară de timbru, astfel încât partajul să nu ridice dificultăți în valorificarea dreptului său legal, iar

⁴ Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr.186 din 7 martie 2024.

instanța, analizând în concret speța, dispune cu privire la locuința familiei, având în vedere situația specială a soțului victimă a violenței domestice, precum și existența unor copii minori.

Tot în ceea ce privește locuința familiei, apreciem necesar de amintit faptul că dispozițiile art. 322 alin. (1) din *Codul civil* instituie indisponibilitatea locuinței familiei (actele juridice cu privire la bun fiind condiționate de consimțământul scris al soților, sub sancțiunea solicitării anulării actului abuziv), nu și insesizabilitatea sa. Astfel, în ceea ce privește actele de urmărire cu privire la bun, notarea în cartea funciară a locuinței familiei nu duce la insesizabilitatea imobilului, acesta putând fi afectat de gajul general al creditorilor, precum și de alte măsuri, de exemplu, sechestrul asigurător și face obiectul executării silite fără a fi necesară o autorizare prealabilă din partea soțului neproprietar.⁵ Având în vedere aceste aspecte, apreciem necesară o clarificare a intenției de reglementare și în ceea ce privește prevederile art. 383¹ alin. (9) din propunere, cu privire la raporturile cu terții.

5. Ca observație generală, menționăm și faptul că, sub aspectul clarității normei, există o practică vastă și constantă a instanței de contencios constituțional, potrivit căreia nerespectarea standardelor de calitate a legii impuse de prevederile *Legii nr.24/2000*, precum claritatea și previzibilitatea normei, reprezintă și o vulnerabilitate a normei din perspectivă constituțională, raportat la prevederile art. 1 alin. (3) și (5) din *Constituție*⁶.

6. În final, mai semnalăm și faptul că propunerea legislativă necesită o reevaluare și din perspectivă terminologică (cu titlu de exemplu, menționăm referirea la ordin de protecție „definitiv”, locuința „familiară”).

7. De asemenea, în ceea ce privește art. II din inițiativa legislativă, menționăm că, potrivit art. 78 din *Constituție*, legea se publică în Monitorul Oficial al României și intră în vigoare la 3 zile de la data

⁵ E. Florian *op.cit.*, pag. 60

⁶ A se vedea în acest sens Decizia nr.139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.336 din 3 mai 2019, paragraful 81, Decizia nr.1 din 10 ianuarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 19 februarie 2014, paragraful 225.

publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei⁷. Acest termen minim impus de legiuitorul constituant este necesar pentru a da expresie ficțiunii juridice în virtutea căreia autoritățile publice presupun cunoașterea legii de către toți cei cărora li se adresează⁸.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative în forma prezentată.

Cu stimă,

Gavril-Horțiu BĂLOJAN
PRIM-MINISTRU



Domnului senator Mircea ABRUDEAN

Președintele Senatului

⁷ Textul este reiterat și în art. 12 alin. (1) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, care reglementează intrarea în vigoare a actelor normative. „Legile (...) intră în vigoare la 3 zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau la o dată ulterioară prevăzută în textul lor”

⁸ Muraru în I Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ediția 2, Editura C.-H. Beck, p. 688.