

# STUDII ȘI CERCETĂRI JURIDICE

Anul 9 (65), Nr. 3

Iulie–Septembrie 2020

## S U M A R

### Studii

#### Centenar juridic

MIRCEA DU U, MIRCEA M. DU U-BUZURA, Introducere în dreptul climei – Regim juridic complex și o inedit disciplină științifică .....	323
DANA APOSTOL TOFAN, Regimul incompatibilităților în administrația publică locală .....	405
AUGUSTIN LAZĂR, Examen de jurisprudență în materia infracțiunilor la regimul de protecție a patrimoniului cultural – <i>Lex municipalis troesmensium</i> .....	421
MIRCEA M. DU U-BUZURA, Un precedent jurisprudențial-constituțional important în recunoașterea și exprimarea juridică a interdependențelor dintre medii și natură [Decizia Consiliului Constituțional al Franței din 31 ianuarie 2020 (2019-823 QPC)] .....	443

#### Recenzii

Henri JACQUOT, François PRIET, Soazic MARIE, <i>Droit de l'urbanisme</i> , 8 <sup>e</sup> édition, Editions Dalloz, Paris, 2019, 1364 p. (Andrei Du u) .....	451
Michel PRIEUR ș.a., <i>Droit de l'environnement</i> , 8 <sup>e</sup> édition, Editions Dalloz, Paris, 2019, 1394 p. (Mircea M. Du u-Buzura) .....	455
Zeynep BOZ, <i>Fighting the illicit trafficking of cultural property: a toolkit for European judiciary and law enforcement</i> , UNESCO Publishing, 2018, 119 p. (Aura Preda) .....	461



# STUDII I CERCET RI JURIDICE

Année 9 (65), N°. 3

Juillet–Septembre 2020

## S O M M A I R E

### Études

MIRCEA DU U, MIRCEA M. DU U-BUZURA, Introduction au droit du climat – Un régime juridique complexe et une discipline scientifique inédite .....	323
DANA APOSTOL TOFAN, Le régime des incompatibilités dans l’administration publique locale.....	405
AUGUSTIN LAZ R, Examen de jurisprudence dans la matière des infractions au régime de protection du patrimoine culturel – <i>Lex municipalis troesmensium</i> .....	421
MIRCEA M. DU U-BUZURA, Un précédent jurisprudentiel – constitutionnel important dans la reconnaissance et l’expression juridique des interdépendances entre l’environnement et la santé [Décision du Conseil Constitutionnel Français du 31 janvier 2020 (2019-823 QPC) .....	443

### Comptes rendus

Henri JACQUOT, François PRIET, Soazic MARIE, <i>Droit de l’urbanisme</i> , 8 <sup>e</sup> édition, Éditions Dalloz, Paris, 2019, 1364 p. ( <i>Andrei Du u</i> ) .....	451
Michel PRIEUR .a., <i>Droit de l’environnement</i> , 8 <sup>e</sup> édition, Éditions Dalloz, Paris, 2019, 1394 p. ( <i>Mircea M. Du u-Buzura</i> ).....	455
Zeynep BOZ, <i>Fighting the illicit trafficking of cultural property: a toolkit for European judiciary and law enforcement</i> , UNESCO Publishing, 2018, 119 p. ( <i>Aura Preda</i> ) .....	461



# STUDII I CERCET RI JURIDICE

Year 9 (65), No. 3

July–September 2020

## S U M M A R Y

### Studies

#### Juridical centenary

MIRCEA DU U, MIRCEA M. DU U-BUZURA, Introduction to climate law – Complex legal regime and a unique scientific discipline .....	323
DANA APOSTOL TOFAN, The regime of incompatibilities in the local public administration ...	405
AUGUSTIN LAZ R, Case law examination in matters of offenses under the cultural heritage protection regime – <i>Lex municipalis troesmensium</i> .....	421
MIRCEA M. DU U-BUZURA, An important jurisprudential – constitutional precedent in the recognition and legal expression of the interdependencies between environment and health. [Decision of the Constitutional Council of France of January 31, 2020 (2019-823 QPC)] .....	443

### Reviews

Henri JACQUOT, François PRIET, Soazic MARIE, <i>Droit de l'urbanisme</i> , 8 <sup>e</sup> édition, Editions Dalloz, Paris, 2019, 1364 p. ( <i>Andrei Du u</i> ) .....	451
Michel PRIEUR .a., <i>Droit de l'environnement</i> , 8 <sup>e</sup> édition, Editions Dalloz, Paris, 2019, 1394 p. ( <i>Mircea M. Du u-Buzura</i> ) .....	455
Zeynep BOZ, <i>Fighting the illicit trafficking of cultural property: a toolkit for European judiciary and law enforcement</i> , UNESCO Publishing, 2018, 119 p. ( <i>Aura Preda</i> ) .....	461



**INTRODUCERE ÎN DREPTUL CLIMEI**  
**– Regim juridic complex i o inedit disciplin tiin ific –**

*Prof. univ. dr. Mircea DU U\*,  
Mircea M. DU U-BUZURA\*\**

**Abstract:** *Climate disorder and climate change, next to biodiversity degradation or generalized pollution, stand as global environmental issues that demand to be perceived and treated accordingly even from a legal point of view. The present climate crisis is particularized by being planetary, of multi-sectorial origins and tightly connected to the global economic model. Law, as instrument of international cooperation and public policy, medium of economic life and conduit of fundamental rights, is indispensable to the approach and the governance of the connected problematic. Its essential objectives, as stated by the Paris Agreement, have an ultimate aim (in the meaning of the Framework Convention of 1992) of limiting global warming to 2°C over the average temperature of the preindustrial age and, if possible, up to 1.5°C, having two major courses of action: limiting the GHG emissions and adapting to the new eco-climatic conditions.*

*The main means of action are the nationally determined contributions (NDCs), voluntary commitments of the signatory parties, following unitary strategies and regulations at the EU level, and on a national level, structuring law into branches more or less closed makes difficult an integrated and transversal approach, as imposed by climate policies, which are not limited to pure environmental measures. To bring out efficient answers on a legal level, law and institutions can and have to be adequate, meaning that they need a firm political will and a predisposition to accept and promote legal innovation and progress. In the effort of an adequate legal reaction, of integrating the action of mitigation and adaptation to the effects of climate change, starting with 1992 by the UN Framework Convention adopted in this field, an ample process began – developed mostly at an international level, but producing effects both regionally and nationally – of regulation and institutionalization of the eco-climatic issues. Marked from the point of view of international law by continuation, by the Kyoto Protocol (1997) or the Paris Agreement (2015), on the EU level by a strategy, action plan and original regulations, and on a national level by ample texts, both directly taken or transposed, the regulatory ensemble thus created tends to regroup into its own legal corpus and to generate its own juridical domain. It is completed by the affirmation of concepts, notions and directory principles, original or strongly particularized, a more evident finality, evolving from basic regulation to climate protection, a motor role of technical and scientific expertise and data (assured*

---

\* Directorul Institutului de Cercet ri Juridic „Acad. Andrei R dulescu” al Academiei Române;  
e\_mail: juridic\_institut@yahoo.com

\*\* Masterand

*mostly by the IPCC reports), and a governance integrated and crystalized from an international (global) to a regional and national level. The phenomenon of "autonomization" within environmental law of this section of regulations and group of specialized concerns involves the revelation of its interaction to the closest kind and the prominence of the specific difference, by answering the great dilemma: where are we going in legal and juridical knowledge? The present study stands as a first attempt of its kind, offering, even by its title, a possible answer.*

**Key words:** *climate; climate change; climate law; international climate regime; the right to a stable climate; constitutionalizing climate; Framework Convention of Climate Change; Kyoto Protocol; Paris Agreement; Green Pact; Pact for Climate; adaptation; mitigation; nationally determined contribution; common but differentiated responsibility; climate diplomacy.*

Problema efectelor schimb rilor climatice provocate de înc lizarea global generat de emisiile antropice de gaze cu efecte de ser (GES) este considerat drept una din marile provoc ri de mediu ale epocii noastre, dac nu chiar din istoria umanit ii. Formulata i promovata de oamenii de tiin în fa a realit ilor tot mai evidente, asumat treptat în mediile politice sub presiunea opiniei publice, mobilizat de societatea civil , ea face obiectul, din ce în ce mai mult, i al reglement rii juridice i reflec iei teoretice aferente. În acest mod, o nou component vital a mediului global al Terrei, pe care activit ile umane au perturbat-o i i-au dereglat mecanismele de func ionare i fenomenele de manifestare, clima devine supus preocup rilor de protec ie juridic , generând dezvolt ri semnificative în planul dreptului pozitiv, experien e noi de ac iune practic i piste inedite de investiga ie juridic . Prin concursul i cu contribu ia mai multor factori i favorizat de conjuncturi specifice, ac iunea în materie climatic se afirm ca preponderent i prioritar pân într-atât încât tinde s oculteze alte probleme ecologice majore ale contemporaneit ii, la fel de profunde i de importante, cu manifestare conjugat i efecte sinergice, exprimând separat i împreun o criz existen ial crucial pentru om (societate) i natur , precum eroziunea i s r cirea planetar a biodiversit ii, omniprezen a i invazia de eurilor, difuziunea generalizat a polu rii, în frunte cu cea chimic (devers ri în aer, apă i sol, perturbatori endocrini, plastice) ori de ertificarea. În acela i timp, abordarea lor corelat i promovarea interdependent a m surilor de solu ionare a acestora i-au relevat deja oportunitatea.

Analiza modului de percepere i exprimare juridic a acestor evolu ii speciale presupune cel pu in dou perspective principale. Prima, prive te capacitatea de apropiere, asimilare i de reflectare adecvat a noilor exigen e de ac iune socio-uman în termenii dreptului i de folosire a mijloacelor i instrumentelor acestuia pentru demersul de atenuare i adaptare prin încadrarea i orientarea activit ii umane care provoac , între ine ori amplific perturbarea artificial a sistemului climatic, ce



ameninșarea depășirea limitelor naturale de suportabilitate. Aceasta implică identificarea și precizarea elementelor de conținut și de specificitate relevante care caracterizează domeniul, în sensul autonomizării subansamblului juridic și manifestărilor sale particularizante și, nu în ultimul rând, generează o reflecție specializată. Cea de a doua presupune plasarea ansamblului astfel rezultat în cadrul sistemului dreptului pozitiv preexistent și, pe această cale, completat, dezvoltat și particularizat la un nou câmp de acțiune, altfel spus, într-o manieră clasică surprinde și exprimă genul proximității și subliniază diferența specifică și, în consecință, calificarea noului produs juridic din perspectivă categorială generală de apartenență. În concret și mai precis, constituirea ordonatului noului corp de reglementări specifice și apartenența lui la ramură și încadrarea în contextul dreptului general al mediului și statutul dobândit de drept excepțional, care cunoaște propria sa manifestare sub forma inovațiilor aduse, adaptărilor puternice propuse și dimensiunilor specifice de receptare și prezentare. Aadar, se pune problema considerării din punctul de vedere al percepției clasice a ansamblului de reglementări și instituții având ca obiect guvernarea climei, în sens propriu și în contextul integrării generale și dacă dincolo de o sumă de elemente juridice s-a ajuns la o structurare normativă nouă ce impune și o secreție teoretică specială, potrivită.

Cu titlu preliminar și în funcție de perspectivă pentru întregul demers de cercetare prezent, analiză și concluzii teoretice care urmează, se impune constatarea că tema și tratarea sa se circumscrie marilor schimbări de abordare și percepere promovate în domeniul complex al evoluțiilor ecologice și sociale și expresiilor lor în câmpul cunoașterii științifice. Într-adevăr, proiectul global de tranziție ecologică – având printre priorități tranziția energetică<sup>1</sup> pe care o presupune – ce emerge în prezent, oferă noi perspective de dezvoltare a dreptului mediului, în sensul unei mai adecvate receptări juridice a problematicii planetare și ancorări mai profunde în rezolvarea proceselor societății umane. El transcende politica de dezvoltare durabilă în măsura în care vizează o transformare completă a modelului economic, social și cultural-civilizațional. Tranziția ecologică cere, deopotrivă, o acțiune puternică a statului în misiunea sa de control (al poluatorilor, de exemplu), de programare (impunerea planificării), desfășurare de mijloace democratice participative, precum și de garanții de transparență și independență a expertizei științifice. Forma creatoare a dreptului mediului trebuie astfel pusă în serviciul tranziției ecologice care cere inventarea și promovarea de noi instrumente

---

<sup>1</sup> Tranziția energetică desemnează trecerea de la modelul energetic actual, care utilizează esențialmente resurse fosile (hidrocarburi și uraniu) la un sistem mai preocupat de efectele consumului energetic asupra mediului, în general și a climei, în special.

juridice, iar o direc ie de evolu ie important a sa în acest context o reprezint tocmai procesul de cristalizare i afirmare a *dreptului climei*.

**1. Schimb rile climatice ca efect al activit ii umane. Dimensiuni i perspective.** Ideea unei leg turi cauzale între activitatea uman , mai ales cea vizând utilizarea combustibililor fosili, i concentra iile de carbon i alte gaze cu efect de ser în atmosfer astfel generate, i înc lizarea climei are propria sa istorie<sup>2</sup>. Ea a devenit o realitate major preocupant , sesizat ca atare de comunitatea tiin ific , acceptat în plan social i asumat treptat la nivelul factorilor politici, decizionali, prin reac ii adecvate, exprimate sub forme corespunz toare i instrumente apropiate, dup 1990. Într-adev r i astfel, problema înc lizirii globale i impactului activit ii umane asupra climei devine din ce în ce mai perceptibil , dobânde te o importan tot mai mare în via a cotidian , consecin ele sale sunt mai bine cunoscute i se manifest un consens cvasigeneral – tiin ific, cultural i politic – asupra cauzelor antropice ale actualei *global warning*. Plecând de la constatarea c civiliza ia noastr s-a dezvoltat (începând cu ultimii 10–12.000 de ani) i va continua într-o perioad interglaciar care ar trebui s dureze circa 25.000 de ani (pentru c orbita terestr este în prezent cvasicircular , cu pu in varia ie a insol rii), teza puternic acreditat este aceea c problema central i prioritar se ocup de faptul c schimb rile climatice actuale au cauze preponderent antropice, iar a ac iona împotriva înc lizirii climei, a o limita a a încât genera iile viitoare s se poat adapta la noile condi ii ecoclimatice astfel generate, reprezint una dintre marile provoc ri ale epocii i urgen e ale momentului istoric<sup>3</sup>. La stadiul actual al analizei i rezultatelor cercet rii, problema existen ei înc lizirii globale i a schimb rilor climatice nu mai intr în discu ie, ci prioritare i preocupante devin determinarea amplitudinii i ritmului de producere a acestora i, în consecin , a capacit ii i ritmului de adaptare la efectele lor. Fiecare jum tate de grad conteaz i antreneaz serii de consecin e, iar o cre tere a temperaturii medii globale cu 2<sup>0</sup>C în raport cu cea existent în timpul perioadei preindustriale ar ajunge la o clim mult diferit , în unele privin e radical de cea existent i la un curs ineluctabil i rapid spre schimbarea general a sistemului climatic. Este „punctul de bascul ” general acceptat în materie, care odat dep it provoac reac ii în lan , accelerând fenomenele pân la o dinamic poten ial incontrollabil . Ultimele estim ri europene i americane (aprilie 2020) arat c „pragul fatidic” asumat interna ional i consacrat juridic de 2<sup>0</sup>C va fi atins, dac se men in tendin ele actuale i nu se aplic m suri urgente i consistente de reducere a

<sup>2</sup> Mircea Du u, *Prefa* la: A. Busuioc (coord.), *Variabilitatea i schimbarea climei în România*, Editura Pro Universitaria, Bucure ti, 2010, p. 9 i urm.

<sup>3</sup> Jean Jouzel, *Climats passés, climats futurs*, CNRS Editions, Paris, 2019, p. 6.

emisiilor de GES, încă în 2040, iar în 2100 creșterea ar putea fi de circa 7°C; prin urmare, caniculele de azi ar deveni normale, întinse zone de coastă vor ajunge sub ape, producțiile agricole ar putea scădea cu 70%. Pădurile amazoniene s-ar transforma în savană, zone întregi (până la nivel de râuri) ar deveni nelocuite, generând sute de milioane de deplasați (refugiați) climatici, penuria de apă se va generaliza, vor apărea cu certitudine noi virusuri și maladii, în special zoonozele care pot să se propageze ar putea fi accelerate prin despadurări, creșterea intensivă a animalelor și distrugerea biodiversității.

*1.1. Mize complexe și interdependente.* Mizele schimbărilor climatice sunt complexe, de durată și cruciale pentru soarta umanității și viitorul vieții pe Terra. Dacă turbulențele atmosferice precedente se manifestau și rămăneau izolate la regiunile afectate de o variabilitate climatică naturală, amplificată uneori local, în cazul *global warming* actual este vorba de o „forare climatică” la nivel planetar cauzată în principal de intensificarea efectului de seră prin creșterea emisiilor de GES ori amplificate prin conectivitatea societăților umane, care atinge în prezent apogeul. Rezumate spre a releva nevoia percepției de către drept și exprimări specifice juridice, concluziile convenite converg mai întâi asupra a ceea ce în plan uman respectivele manifestări pun în joc, probabil pe termen lung, condițiile de viață și chiar supraviețuirea generațiilor prezente și viitoare și a ansamblului ființelor vii; se merge până la a preconiza, și a nu exclude, provocarea unei a 6-a extincții masive a speciilor. Apoi, în materie energetică, tranziția presupune trecerea de la o economie ale cărei surse de energie se bazează în proporție de 2/3 pe combustibili fosili, la una cu emisii zero de carbon, a energiilor curate și regenerabile. Nu în ultimul rând și printre altele, problematica deplasaților de mediu – în curs de a li se recunoaște internațional calitatea de refugiați de instanțele O.N.U., în frunte cu cei climatici – relevă existența unei crize umanitare pe care se agrava până la a privi sute de milioane de persoane. Mizele legate de agricultură, securitate alimentară vizează două perspective: pe de o parte, contribuția majoră a domeniului la emisiile de GES, în special metan, iar, pe de altă parte, consecințele negative ale fenomenelor meteo-climatice asupra producției agricole și aprovizionării populației. În privința raporturilor interstatale responsabilitatea istorică a țărilor industrializate, occidentale este incontestabilă, fiind vorba de 4/5 din gazul carbonic din atmosferă; în prezent ele contribuie la jumătate din emisii. Referitor la implicațiile financiare, se afirmă că reducerea emisiilor de GES ar permite economii de energie foarte importante, dar și că politicile de acest gen ar face să se piardă sute de mii de locuri de muncă și sute de milioane de dolari. În orice caz, dacă costul eforturilor pentru a limita daunele (a limita creșterea GES a fost evaluată de experții IPCC de 0,2% la 2% din PIB-ul țărilor membre O.C.D.E.) este dificil de evaluat, costul reparării daunei la fel, cu atât mai mult cu cât distrugerile aferente pot fi

ireparabile din punct de vedere ecologic și foarte ridicate în plan financiar. Înac iunea ar costa mai mult decât cheltuielile aferente efortului de atenuare și adaptare la schimb rile climatice.

*1.2. Clima – bun public mondial.* Un alt factor care impune și ac ionează pentru o reglementare juridic atotcuprinz toare și adecvat a ac iunii climatice porne te de la calitatea climei de bun comun, de anvergur planetar . No iunea de bun public mondial („ansamblu de bunuri accesibile tuturor statelor care nu au obligatoriu un interes personal în a le produce” – Kindleburger) a ap rut în anii 1980 pentru a desemna mizele umane și de mediu străns legate de interac iunile dintre na iuni și actorii globali. Printre acestea se num r și sunt considerate ca atare în primul rând clima, biodiversitatea, accesul la apă , gestiunea p durilor sau s n tatea uman și a mediului în m sura în care asumarea conserv rii acestora în interesul genera iilor prezente și viitoare necesit o cooperare transna ional . Dereglarea climei este în mod cert global , iar impactul s u e puternic localizat și manifest rile sale depind înainte de toate de contextele regionale. În acest sens, schimb rile climatice pot la fel de bine s fie privite sub unghiul de problem global și comun , cât și al uneia locale și deci diversificat . Dintr-o asemenea situa ie rezult dou importante concluzii: pe de o parte, c schimb rile climatice și clima sunt dou no iuni care prin for a lucrurilor combin logica „comunelor” din cauza globalit ii la care ele trimit, iar, pe de alta, c , dac clima e un termen care apar ine înainte de toate vocabularului tiin elor naturii, el nu r mâne str in și perspectivei juridice din moment ce e supus unui regim juridic tot mai relevant, inclusiv și mai ales interna ional, fapt care îi accentuează statutul de „comun”. Responsabilitatea de a proteja clima a trebuit s fie diferen iat pentru a fi acceptat ca una comun și din partea rilor în curs de dezvoltare; în consecin , numai prin intermediul construirii unui drept neuniform, fondat pe angajamente asimetrice și r spunzând particularismelor na ionale s-a ajuns, în cele din urm , la stabilirea sistemului multilateral cu voca ie universal de ac iune împotriva schimb rilor climatice, care a întrunit adeziunea mai tuturor statelor și la emergen a unui drept comun al climei. În acest fel, recunoa terea diversit ii, luarea sa în considerare în stabilirea cooper rii interna ionale și exprimarea sa juridic reprezint o condi ie a unit ii și universalit ii reac iei și ac iunii contra schimb rilor climatice. O atare calificare de „bun public mondial” permite apropierea juridic a problemelor ap r rii și conserv rii sale în interes general, permanent și solidar și stabilirea unui regim normativ-institu ional corespunz tor.

*1.3. Schimb rile climatice și gândirea ecologic .* Prin amploarea și caracteristicile lor schimb rile climatice au devenit aproape emblematice pentru marile probleme actuale ale mediului, înscriindu-se al turi de eroziunea biodiversit ii și poluarea generalizat printre cele trei pe care le-am putea califica drept fundamentale. Globalitatea fenomenului, implica iile multiple, radicalitatea și

profunzimea efectelor deja perceptibile pretutindeni au marcat spiritele și au contribuit la forjarea unei *conștiințe ecoclimatice planetare*. Aceasta reflectă intensitatea și amploarea acțiunii antropice și ale amprentei sale asupra mediului planetar. O atare ubicuitate a cauzat și umane a condus la aprecieri potrivit căror schimbarea climatică ar reprezenta sfârșitul naturii, cu excepția elementelor complet separate de influența umană. Temporalitatea extraordinară de întinsă a fenomenelor aferente – de-a lungul a mai multor secole și chiar milenii – relevă ireversibilitatea modificărilor antropice aduse climei globale și necesitatea unei reflecții asupra consecințelor acțiunilor socio-umane pe termen lung. De asemenea, caracterul cumulativ al efectului de seră, faptul că acesta este rezultatul unei multitudini de acțiuni care, luate și analizate separat ar putea fi aparent benigne face din combaterea dereglării climei o problemă de implicare colectivă și colaborare internațională fără precedent. Se consideră astfel că riscurile și dificultățile asociate schimbărilor climatice generează un vast proces de reconfigurare și de elaborare conceptuală în discipline pe cât de variate pe atât de importante, precum filosofia, dreptul, etica, științele politice ori relațiile internaționale. Aadar, clima și problemele sale, starea și evoluția raporturilor ei cu prezentul și mai ales cu viitorul speciei umane și al vieții pe planetă în general se constituie într-o temă centrală a gândirii ecologice, atât prin dimensiunea, cât și prin noutatea provocărilor pe care le presupun, precum și prin vigoarea reacțiilor pe care le necesită și generează din toate azimuturile. Noul raport între ordinele juridice internațional și intern promovate de Acordul de la Paris și hotărârile COP-21 reflectă nevoia unei „gândiri globale” a problematicii ecoclimatice, precum și de a gândi „dreptul” ca „drepturi”, fructul unei perpetue interacțiuni normative în cadrul și între ordine.

**2. Preliminarii tehnico-metodologice generale.** Abordarea nevoii sistematizării reglementărilor și abstractizării evoluțiilor în planul dreptului obligă la acceptarea, operarea și promovarea distincțiilor între ramuri, materii și discipline juridice spre a putea face diferențierile necesare și promovarea particularizărilor convenite. Potrivit unei viziuni larg acceptate *ramura* de drept se raportează la un ansamblu de reguli juridice identificabile, altfel spus un segment al ordinii juridice determinat și apoi decupat în *materii*. *Disciplina*, la rândul său, desemnează „activitatea sau ansamblul de activități de cunoaștere a problemelor juridice ale unui sector al relațiilor sociale și soluțiilor pe care pretind a le oferi regulile de drept în vigoare (care pot aparține unor ramuri diferite ale ordinii juridice respective)”<sup>4</sup>. În alți termeni, dar la fel de semnificativi, ramura surprinde

---

<sup>4</sup> Antoine Jeammaud, *La part de la recherche dans l'enseignement du droit* în „Jurisprudence critique 2010”, p. 186.

și descrie fenomenul normativ, în timp ce disciplina tratează „cunoașterea practicii acestui fenomen”. De asemenea, se poate distinge între materie și disciplină; amândouă sunt relative la cunoașterea juridică, dar în timp ce prima este legată de o cunoaștere mai înainte de toate descriptivă și clasificatorie, ramura este o construcție a dreptului care servește mai ales apariției și manifestării unei ordini juridice coerente, iar disciplina corespunde unui segment de cunoaștere și trimite la metode și abordări specifice doctrinei. Observat prin prisma noțiunii de disciplină, cunoașterea (savoir-ul) juridică este deci mai ales o masă inertă, decupată în rubrici, situată la întâlnirea a două exigențe aparent ireconciliabile: pe de o parte, condițiile de reproducere ale unui corp de cunoștințe prin intermediul fidelității față de un exercițiu și cea de progres științific, pe de altă parte. Așa cum, pe bună dreptate, s-a arătat în cadrul noțiunii de disciplină, coexistă întotdeauna „un principiu reproductor centrat asupra stabilirii unei autorități pedagogice, și un altul destabilizator indus prin dinamica proprie descoperirii”. De aici ar rezulta, și poate fi acceptat, dificultatea cercetătorului care trebuie să fie în același timp tradiționalist și iconoclast<sup>5</sup>. Ea tinde să descrie identitatea socială ori profesională a unui corp de cunoștințe specializate, recunoscut în sânul comunității academice. Raportat la doctrină binomul semnificativ evocă împreună învățare, dar în sensuri diferite; aceasta din urmă descrie cunoașterea dobândită prin studiu sau, și mai precis, „cunoașterea opus empirismului”; dimpotrivă, disciplina trimite la educația care combină un element intelectual și un altul moral, reinând din învățare mai puțin în aspectul de cunoaștere cât mai ales metoda, percepțiile, regula pe care maestrul le impune discipolilor săi. În fine, o altă distincție se referă la *specialitatea științifică* în sensul că în respectiva ecuație una ar fi „recipientul și alta conținutul său”; specialitatea sugerează o sectorizare a competenței, adaptată mai degrabă unui obiect decât unei problematice construite, evolutive, trimițând la tabla de materii și indexul unei enciclopedii, iar disciplina părăsindu-se la aparținerea unei structuri sociale a cercetării care nu se rezumă la o clasificare prin obiect, presupunând implicarea în concretizarea procesului general al cunoașterii.

**3. O intervenție necesară – protecția juridică.** Protecția mediului, ca și alte câmpuri de protecție necesară și urgentă, a presupus și din perspectiva dreptului adoptarea unui ansamblu de reglementări, puternic particularizante, deopotrivă în conținut și referitor la punerea lor în aplicare, evoluând rapid spre statutul de nouă ramură de drept și înedită disciplină juridică<sup>6</sup>. În acest context, și în deplin

<sup>5</sup> Ph. S. Kuhn, *La tension essentielle. Tradition et changement dans les sciences*, Editions Gallimard, Paris, 1990, p. 307.

<sup>6</sup> Mircea Du u, Andrei Du u, *Dreptul mediului*, ediția a 4-a, Editura C.H. Beck, București, 2014, p. 198 și urm.

rezonanță cu sensibilitatea ecologică generalizată și devenit acțional începând cu a doua jumătate a secolului al XX-lea, demonstrarea legăturii cauzale dintre activitatea umană generatoare de gaze cu efect de seră și încălzirea atmosferei ce provoacă dereglarea climei a deschis dreptului un nou domeniu de reglementare și importante perspective de reflecție originală, creatoare, vizând încadrarea normativă specifică a activităților socio-umane. Spre a-și îndeplini noul rol și asuma înedită misiune socio-ecologică el nu se adresează fenomenului ca atare ci vizează direct cauzele antropice care îl produc și condițiilor socio-economice care îl favorizează. În alegerea riscurilor pe care le implică ridicarea accentuată și rapidă a temperaturilor și astfel dereglarea sistemului și deteriorarea masivă a climei pentru calitatea vieții și supraviețuirea pe planetă a condus la adoptarea în ultimele trei decenii, la nivel internațional, al U.E. și național a unui ansamblu de reglementări, mecanisme, instituții ș.a. ce a dobândit denumirea de *dreptul climei*, care se află în căutarea drumului corect și reclamă definirea statutului noului corp de reguli juridice și cunoștințe aferente în cadrul conceptelor tradiționale de ramură de drept, materie juridică și disciplină științifică. Și aceasta cu atât mai mult cu cât cea din urmă, definită ca spațiu intelectual organizat, merit să ordoneze multiplicitatea cunoștințelor produse ori a teptate, încearcă deja să prindă și să se afirme în peisajul disciplinar, în general și în cadrul celui românesc, în special.

#### **4. Clima ca obiect perceptibil de drept și prioritate de protecție juridică.**

Clima este un termen (concept) aparținând științelor naturii care poate fi definit în două moduri principale. Într-un prim sens, el desemnează combinarea diferitelor parametri meteorologici (temperatură, precipitații, vânt ș.a.) pe care le găsim în mod obișnuit într-o regiune. Astfel, la suprafața planetei se manifestă mai multe climate, diferite sau în diverse nuanțe. Într-un al doilea sens, cu o semnificație mai largă, clima face referire la starea sistemului climatic mondial (acceptiune folosită și de rapoartele IPCC), care înglobează atmosfera, hidrosfera, biosfera și geosfera, precum și interacțiunile lor (art. 1.3. din Convenția-cadru din 1992). Aadar, este avut în vedere clima planetei și nu manifestările sale din diferite zone ale lumii. Acest climat global – care exercită o influență asupra climatelor regionale – este astăzi supus perturbărilor de origine antropică de mare amploare. Concentrațiile de gaze cu efecte de seră generate de activitățile umane, în special de consumul de energie de origine fosilă, reprezintă principalul „vinovat” de aceasta. Expresia „schimbări climatice” evocă astfel aceste „schimbări de climă care sunt atribuite direct ori indirect unei activități umane care alterează compoziția atmosferei mondiale și care vine să se adauge unei variabilități naturale a climei observată în cursul unei perioade comparabile” (art. 1.2. Convenția-cadru). În prezent, aceste schimbări de climă se observă în special în creșterea temperaturilor la suprafața Terrei și în oceane, în

transformarea ciclului apei și al carbonului, în creșterea frecvenței și intensificarea manifestărilor episoadelor climatice extreme (secete, uragane, inundații, incendii), precum și în diminuarea întinderii și grosimii gheții banchizei. Pentru ecosisteme și comunitățile umane, aceste schimbări climatice sunt astfel susceptibile să genereze „efecte nefaste”, care pot lua forme variate în funcție de locul în care aceste modificări se manifestă (pierdere de biodiversitate, atingeri aduse vieții și drepturilor umane fundamentale, daune economiei, deplasări de populație ș.a.). Dereglarea climei este cu certitudine globală, însă impactele sale sunt foarte localizate și manifestările depind înainte de toate de contextele regionale de realizare.

Grădindu-se unei veritabile și tot mai ample și intense conștientizări a pericolului pentru dereglarea climei al impactului antropic, pe calea sporirii concentrației de gaze cu efect de seră în atmosferă emise de activitățile social-economice, apare un nou obiect de protecție al reglementării juridice – clima – căruia s-a spus la o nevoie majoră, deopotrivă științifică, economică și culturală, în ultimă instanță existențială în sensul său cel mai profund și expresiv. Există, desigur, definiția climei ca ansamblu al fenomenelor atmosferice, dar abordările în context juridic îi adaugă și nuanțarea semnificațiilor într-o perspectivă puternic diversificată și impregnată social-economic mai ales în condițiile concretizării cerute, de pildă, de contenciosul climatic, prin extensia în aleșului conferit, dincolo de accepțiunea exclusiv meteorologică, la mai toate activitățile umane: transporturi, producție, energie, migrație, maladii respiratorii, secvența alimentară, prezervarea patrimoniului natural și cultural, conservarea biodiversității, energiile regenerabile, drepturile generațiilor viitoare etc. În același timp, acțiunea pentru combaterea schimbărilor climatice constituie o veritabilă și importantă provocare economică dintr-o dublă perspectivă: pe de o parte, clima implică modificarea în mod radical a paradigmei tehnico-energetice pe care se întemeiază funcționarea actuală a aparatului productiv mondial (energiile fosile reprezentând motorul pentru marea majoritate a activităților economico-sociale) în sensul că în tranziția ecologică, revoluția tehnologică ori creșterea verde, indiferent de opțiunea promovată, se impune stabilirea la nivel mondial a unui alt mod de dezvoltare economică, iar, pe de altă parte, generează temeri privind eventualele efecte economice nefaste, întrucât implică modificarea fundamentelor economice actuale și descurajarea altor practici și atitudini. Spațial și problematic, în fața climei și a fenomenelor meteorologice „nici suveranitatea statelor, nici etanșitatea frontierelor” nu „mai pot ține loc de politică”, clima și problemele sale permit să exprime o nouă interdependență chiar între lucruri și aspecte pe care altădată le credeam și consideram absolut distincte. Percepția complexă și analiza holistică se impun astfel de la sine și reacția juridică devine indispensabilă și se impune a fi una adaptată.



Se afirmă cu îndreptărire că la fel precum noțiunea de *mediu* și cea de climă și *schimbările climatice* rămân un obiect încă insesizabil pe deplin pentru drept<sup>7</sup>, cu atât mai mult cu cât este dificil de adoptat o terminologie comună în materie. Lucrările și documentele consacrate domeniului evocă astfel termeni și sintagme, precum „schimbarea climei”, „schimbări climatice”, „dereglarea climei”, „încălzirea climatică”, ce pot avea implicații diferite. Prin suplimentarea pe cale antropogenică a emisiilor de GES, efectul de seră se accentuează și temperaturile cresc, ceea ce antrenează schimbarea (schimbările) climatică (climatice), o modificare globală a climei planetei care se poate reflecta în unele locuri prin scăderea temperaturilor și o ridicare exponențială în cazul altora. De la o disciplină la alta, de la un document la altul, chiar de la un autor la altul aceste expresii pot releva sensuri diferite. Or, asemenea diferențe de percepții și înțelegeri afectează obiectivele și concretele norme, opțiunile pe care le exprimă, precum și mijloacele de acțiune ori obligațiile pe care sunt chemate să le determine și impun astfel precizări și accepțiuni comune, asumate oficial. Desigur, definiția juridică a *sintagmei-cheie* în materie depinde și de evoluția cunoștințelor științifice pertinente. Numai în raport cu acestea reglementarea juridică a putut să ia în considerare problema, să instaureze un regim care să impună statelor obligații de control, mai târziu de reducere a emisiilor de GES și ulterior, în completare, și de a adopta măsuri de adaptare la efectele schimbărilor climei. Alegerea și consacarea oficială a unei expresii ori definiții particulare are un caracter politic evident și influențează în mod direct determinarea responsabilităților în prezență; în același timp, este de domeniul evidenței că, de principiu, reglementarea juridică putea lua în calcul numai schimbarea climatică de origine antropogenică, variabilitatea (naturală) neputând fi supusă unui atare demers. Deci, rămânând dificil de sesizat de către drept, *schimbarea climei* [„neexistând (până acum) legi care să cuprindă în titlu mențiunea de schimbare climatică”, dar un număr important de documente politice naționale se referă explicit la domeniu, precum „planuri climatice”] are în vedere reglementarea activităților umane menite să conducă la atenuarea și adaptarea la condițiile fenomenului, a cărui existență și manifestări sunt dovedite științific.

**5. O guvernare climatică mondială.** Începând cu anii 1980 asistăm la emergența, în urma cooperării statelor, unei „guvernări mondiale” centrată pe două direcții esențiale de acțiune: pe de o parte, diminuarea (scăderea) emisiilor (politica de atenuare) de gaze cu efect de seră (în special a celor 6 identificate și proclamate ca

---

<sup>7</sup> Aurélien Baudu, Juliette Sénéchal, *La conduite du changement climatique: entre contraintes et incitations*, LGDJ, Paris, 2018, p. 155–156.

atare: dioxidul de carbon, metanul, protoxidul de azot și trei clorofluorocarboni), prin scăderea extracției, producției și consumului de energii fosile; tranziția energetică; promovarea economiilor și consumurilor diferite, mai puțin energivore și, pe de altă parte, necesitatea adaptării la schimbările climatice și a consecințelor sale, la care se adaugă ca supliment ajutorul acordat celor mai sărace țări.

Ea a cunoscut până acum trei momente principale de exprimare și aplicare a sa. Primul l-a constituit adoptarea (1992) și intrarea în vigoare (1994) a Convenției-cadru privind schimbările climatice prin care s-a stabilit obiectivul ultim al acțiunii mondiale în materie (stabilizarea concentrațiilor de GES la o încălzire care să se evite perturbarea periculoasă a sistemului climatic), termenul de atingere (într-o perioadă suficientă pentru ca ecosistemele să se poată adapta în mod natural schimbărilor climatice), s-au consacrat principiile acesteia, distribuit angajamentele specifice și instituit structura instituțională a procesului normativ ulterior. Primul rezultat și demers de aplicare l-a constituit Protocolul de la Kyoto (1997, 2005) care a angajat statele industrializate și U.E. într-o politică și strategie constrângătoare de diminuare a emisiilor de GES, dar pe calea utilizării „pieței” planetare de cote de emisie, prin fixarea unui plafon mondial de emisii și potrivit unui mecanism descendent, *top-down*, distribuindu-se statelor sub formă de „drepturi de emisie” care, la rândul lor, le-au alocat entităților poluante. Mecanismul nu a ajuns la promovarea scopurilor și atingerea obiectivelor asumate, însă a reprezentat o experiență relevantă care a permis continuarea preocupărilor în materie prin schimbarea registrului de acțiune. Sub semnul universalizării contribuțiilor (angajamentelor) pertinente și al completării dimensiunii de atenuare cu una mai accentuată de adaptare și angajamentele lumii finanțelor, după îndelungi negocieri s-a ajuns în 2015 la Acordul de la Paris, intrat rapid în vigoare (2016) și pus în aplicare din 2020. Pe conștient, deși declinul în perspectivă propriile forme ale lor anterioare, prin stabilirea unui obiectiv general de limitare a creșterii temperaturii medii globale, de obiective și traiectorii care să permită să le atinge, aferente atenuării, adaptării și rezilienței, înregistrează evoluții și diferențe importante înăuntrul mai ales de faptul că toate acestea sunt implicate în finalitatea limitării, într-un obiectiv comun, context global de cooperare și solidaritate generalizată. Ele sunt înscrise de un principiu de progresie într-un cadru de transparență, chiar dacă sunt angajate în mod diferențiat în raportul cu nivelul de dezvoltare; se stabilește un obiectiv „de reducere de emisii în cifre absolute” pentru țările dezvoltate; cereri „de eforturi de atenuare” pentru cele în curs de dezvoltare; se prevede măsuri particulare pentru țările mai puțin avansate, recunoscute ca „vulnerabile”. Un accent deosebit este pus pe o conformare a „fluxurilor financiare... cu un profil de evoluție către o dezvoltare cu slabe emisii de gaze cu efect de seră și reziliență la schimbările climatice”. În fine, se stimulează sporirea și diversificarea rolului societății civile în materie.

5.1. *Governanța la multiniveluri și policentristă*. Doctrina critică în multe privințe mai ales lentoarea, rigiditatea, lipsa de ambiție și slaba punere în aplicare a măsurilor adoptate la nivel global și subliniază nevoia completării lor conform principiului „a gândi global, a acționa local”. S-au născut astfel conceptul și practicile guvernării multiniveluri și policentriste menite să încurajeze acțiunea la nivel local din partea colectivităților, în special a orașelor, dar și a cetățenilor și întreprinderilor; ele insistă asupra necesității coordonării lor cu celelalte demersuri în plan regional și chiar național, potrivit contextelor și în mod transnațional. Cu referire la domeniul climei, acțiunea locală a cunoscut un succes important. Numeroase orașe și-au asumat angajamente puternice în termeni de reducere a emisiilor lor de GES, adesea ca fruct al participării la rețele influente, schimbului de bune practici și asistenței pertinente precum *Local governments for sustainability* (ICLEI), *C-40 cities* ori *Asian cities climate change resilience network*. În această perspectivă au fost încheiate în elegeții de cooperare precum *Convenția europeană a primarilor din 2008*, prin care orașele se angajează să urmărească și să depășească obiectivele pachetului energie-climă european; în același registru *Pactul Mexico 2010* reprezintă, de asemenea, un angajament internațional și voluntar al orașelor pentru acțiunea contra încălzirii climatice. Toate asemenea acțiuni care se formalizează în instrumente de drept „moale” nu sunt lipsite de orice eficacitate, grație efectului incitativ și de conformare voluntară pe care le implică. S-a ajuns, prin urmare, la degajarea de politici locale climatice, circumscrise unor tipologii ale modurilor de intervenție și cu rezonanță în privința noilor ipostaze și complementarități juridice de genul raportului dintre *soft law* și *hard-law*, constrângere și incitare, ori avertizare și descurajare. În modul acesta, analizele pertinente au ajuns să identifice și expună patru principale moduri de intervenție: intervenția ca organizare autonomă, în care colectivitățile acționează asupra propriilor activități pentru a-și reduce amprenta ecologică și/sau de carbon (de exemplu, limitând temperatura și astfel consumul energetic), intervenția ca antreprenor, producător ori autoritate concordantă de servicii publice (ca, de pildă, stabilind o rețea de încălzire cu consum redus de energii regenerabile), cea în ipostaza de autoritate prin intermediul reglementărilor și instanțelor de planificare (care implică, printre altele, luarea în calcul a prevederilor dreptului urbanismului) și, în fine, intervenția ca facilitator pentru încurajarea acțiunii actorilor locali.

Aadar, la nivel internațional guvernarea climatică a permis și a favorizat o conștientizare globală a riscului climatic. Pentru ca aceasta să nu rămână incantatorie, se impune stimularea formării de „arene” transversale care să asocieze actori nestatali în cadrul unei „mărci dialogice între globalizarea climei și climatizarea lumii”<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Amy Dahan, *La climatisation du monde*, în „L'Esprit”, janvier-février 2018, no. spécial „Les mondes de l'écologie”, p. 83.

**6. Emergen a unor reglement ri specifice.** Sensibil la avertiz rile tot mai alarmante ale oamenilor de tiin asupra gravit ii crizei climatice i urgen ei solu ion rii sale, la presiunile i manifest rile societ ii civile i mai ales preocupat de sporirea rolului dreptului în promovarea problematicii aferente, doctrina tinde s sus in autonomizarea a ceea ce ar putea constitui un „drept al climei” ori un „drept al schimb rilor climatice”, pân acum f r o delimitare precis a circumferin ei reglement rilor aferente i înscrierea clar a sa în registrul clasific rilor/categoriilor opera ionale în tiin a dreptului. Prima, i cea mai relevant , prive te cristalizarea unui veritabil regim interna ional în jurul Conven iei-cadru privind schimb rile climatice din 1992, care i-a stabilit contextul general – substan ial i institu ional – de dezvoltare. Organizarea proprie – având ca piloni Conferin a P rilor i Secretariatul permanent – asigur aplicarea tratatelor sistemului i urm rirea consecin elor juridice ale acestora în special prin intermediul mecanismelor de dezvoltare curat , genereaz fondurile de finan are a programului/proiectelor de atenuare i adaptare. Ac ioneaz în acela i sens întreprinderea de cercet ri, studii i analize i publicarea a tot mai multe lucr ri i articole în materie juridico-climatic , precum i apari ia de publica ii cu titluri relevante precum *Climate Law, Carbon and Climate Law Review* .a. În cadrul aceleia i mi c ri de manifestare a specificit ii i particularit ilor noului domeniu de reglementare i regim juridic de afirmare se înscrie i cristalizarea unei dimensiuni de reflec ie, cunoa tere i studiu, organizat sub diverse forme: cursuri speciale, stagii de formare, specializare postuniversitar .a. În planul guvernanei acestui regim în constituire, aceasta apare înc drept „complex , fragmentat i decentralizat ”; multiplii actori publici i priva i intervin la diferite niveluri, prin intermediul normelor a c ror natur variaz (între „soft” i „hard” law).

Ca o prim concluzie general , autonomia *dreptului climei* în cele trei ipostaze principale de posibil manifestare: ramur de drept pozitiv, materie juridic i disciplin ( tiin ific ) comport nuan ri i preciz ri importante. Apartenen a evident a reglement rilor la dreptul mediului exclude statutul de ramur i reducerea i trimiterea ansamblului lor la situa ia altor stadii intermediare sau componente particulare de evolu ie i manifestare. Multitudinea de ini iative în acest sens, mai mult sau mai pu în fundamentate i consistente reprezint o dificultate în plus în l murirea problemei fundamentale anvizajate i avute în vedere în demersul conceptual, de cunoa tere i abstractizare, presupunând decant ri i clarific ri corespunz toare. Pentru dep irea impasului, în favoarea progresului tiin ific i reu ita demersului posibil se impun mai multe considera ii. Pentru aceasta ne propunem s purcedem la o analiz atent i complex a impedimentelor (dificult ilor) existente, a posibilit ilor degajate i perspectivelor posibile.

Din prima categorie, întâia constatare ar putea fi aceea că regulile și normele existente și aferente domeniului sunt dispersate și nu toate au fost concepute în mod corelativ, unele în raport cu altele și înănd cont de o finalitate comună; în primul rând, apar în diferite sectoare și valoare variată ceea ce nu favorizează coagularea lor într-o formulă cu o organizare specifică. O altă dificultate în identificarea și relevarea unui drept al climei (schimbările climatice) este de fapt că sursele aferente acestui subiect nu sunt întotdeauna prezentate expresiv; este mai ales cazul acelor care privesc adaptarea. Această confuzie este înrădită de cultivarea termenilor împrumutați din alte discipline, fără un efort suficient de adaptare semantică și particularizare la situațiile concrete și demersul juridic; este, de exemplu, cazul „rezilienței” care își are originea în științele materialelor, ce face concurență cuvântului de „adaptare”, fără a se distinge pe deplin semnificațiile lor exacte sau cel al sintagmei „creștere verde” în contrapartidă cu expresia „dezvoltare durabilă”, în condițiile în care „tranziția ecologică” este cel puțin în semantică încă tot mai mult teren. O atare retorică divergentă și nediferențiată în mod corespunzător sugerează o anumită incoerență și inconsistență în perceperea și exprimarea specificului materiei în proces de formare și afirmare, cu consecințe pe măsură în plan juridic.

În fine, se consideră că, în funcție de obiectivele pe care le urmărește, o normă ar putea aborda numai în mod incidental problematica schimbărilor climatice fără ca aceasta din urmă să constituie obiectul său principal și fiind astfel mai dificil de afiliat demersului care ne interesează.

Nu în ultimul rând, existența a multiple interese în prezent – economice, sociale, de mediu ș.a. – impune o abordare integrată, într-o sinteză care să permit degajarea unui interes climatic preponderent, în pluralitatea dimensiunilor de existență a aspectelor sale de manifestare.

Ca o concluzie, schimbarea climatică este, deopotrivă, înglobată și înglobantă; ea este multidimensională, înglobând în termeni de discipline norme diferite, actori diverși, dar, deopotrivă, și în cei de mize, la fel de eterogeni care apar adesea chiar contradictorii. Ca înglobantă, sintagma exprimă o parte a unei politici mai largi, cu ramificații în domenii conexe precum mediul și energia, asociate unor concepte complexe, cum ar fi dezvoltarea durabilă sau tranziția ecologică. Caracterul înglobant și înglobat influențează definirea obiectivelor politicilor publice aferente; reglementarea nu mai poate fi gândită și formulată în termeni clasici, ci impune abordări și reflexii particulare, multe în stadii tranzitorii de continuare și afirmare; instrumentele și mijloacele juridico-instituționale, incitative și disuasive, presupun adaptări și inovări importante. Asemenea constatări ne arată că procesul de autonomizare și afirmare a specificității unui drept al climei (schimbările climatice)

este în curs, a parcurs o serie de etape și a dobândit deja unele aspecte definitorii, însă mai are de parcurs un drum considerabil până la punctul de încheiere a noii construcții normative și disciplinare. Continuarea sa cu succes presupune o analiză aplicată și aprofundată a evoluțiilor de până acum, desprinderea manifestărilor actuale și exprimarea tendințelor posibile și probabile. Din această perspectivă demersul de față se dorește să se constituie într-o contribuție la analiza, dezbateră teoretică și dezvoltarea creatoare a tematicii în discuție, cu speranța asigurării astfel a unui spor relevant în impunerea sa.

**7. Constituirea istorică a regimului internațional al climei și rolul său hotărâtor.** Regimul juridico-instituțional internațional al climei este rezultatul conjugat și complementar al unui demers relativ îndelungat de cunoaștere a fenomenului încălzirii globale de origine antropică, explicare a mecanismului de producere și formelor de manifestare a sa și procesului de conștientizare a efectelor acestora din urmă pentru om și mediul său de existență, în consecință, a interesului general de acțiunea pentru conservarea sistemului climatic, pstrarea stabilității lui în limite care să asigure posibilitatea de adaptare a societăților umane. Preocuparea de reglementare și instituționalizare astfel generată s-a exprimat și concretizat treptat, sub diverse forme, cunoscând un avânt decisiv în ultimii cincizeci de ani.

La nivelul acțiunii se constată existența problematicii, încă în 1895, chimistul suedez Svante August Arrhenius (1859–1927) surprindea și explica teoretic „efectul de seră”, dar abia în 1957 aveau să se efectueze, spre confirmarea sa experimentală, primele măsurători sistematice ale conținutului de CO<sub>2</sub> în atmosferă de către Institutul Oceanografic al Californiei prin acțiuni sistematice și relevante în Hawaii și Alaska. Doisprezece ani mai târziu, doi cercetători americani prevedeau dublarea concentrațiilor de CO<sub>2</sub> la orizontul anilor 2000 și o creștere a temperaturii medii globale cu 2,5°C. După prima conferință mondială asupra climei (februarie 1979) s-a stabilit un program internațional de cercetări științifice privind aceasta, iar în noiembrie același an a fost creat *Grupul interguvernamental de experți privind evoluția climei* (GIEC/IPCC) care a procedat la evaluări și publicarea periodică de rapoarte privind evoluția temperaturilor, impactul lor asupra societății umane și posibilele măsuri de adoptat. Prima formă de instituționalizare internațională a preocupării în materie a reprezentat-o înființarea, în 1928, a *Comisiei de climatologie a OMM*. În planul cooperării internaționale pertinente, după ce *Declarația Conferinței de la Geneva din 1979* privind clima chema statele „a prevedea și a preveni consecințele posibile ale acestor schimbări”, în 1988, la propunerea Maltei, Adunarea Generală a O.N.U. a adoptat rezoluția nr. 43/53 din 6 decembrie 1988, prima dintr-o serie de asemenea documente privind protecția și prezervarea climei mondiale pentru generațiile prezente și viitoare; în luna mai 1989, *Declarația de la Haga* a 24-efi de

stat exprima angajamentul acestora de a lupta împotriva accentuării efectului de seră. În documentele celei de a doua conferințe mondiale privind clima de la Geneva (noiembrie 1990) se constată că trebuie să ne aplecăm la o „încalzire semnificativă a planetei”, dar persistau incertitudinile asupra amplitudinii, cauzelor și consecințelor procesului. La 7 noiembrie 1990, reprezentanții a 137 de state adoptau o declarație privind principiul precauției cu referiri inclusiv la domeniul climei. În fine, prin rezoluția 45/212 din 22 decembrie 1990 a Adunării Generale a O.N.U. se inițiază procesul de negociere și adoptare a Convenției-cadru privind schimbările climatice, în contextul și spiritul Conferinței de la Rio din iunie 1992, care avea să se încheie la 9 mai 1992, prin adoptarea acesteia prin consens. Ea a fost urmată, ca etape importante în dezvoltarea procesului aferent, de Protocolul de la Kyoto (1998) și Acordul de la Paris (2015), fundamentate teoretic pe rapoartele periodice ale IPCC.

*7.1. Afirmarea unui regim internațional specific și incitativ.* Regimul juridic internațional al climei, definit ca ansamblul principiilor, regulilor, mecanismelor și instituțiilor care compun sistemul convențional multilateral al luptei împotriva schimbărilor climatice, este stabilit sub egida O.N.U.<sup>9</sup>. El își găsește originile în adoptarea, în 1992, a Convenției-cadru a O.N.U. privind schimbările climatice și este rezultatul concertizării de către state a interesului lor comun de a „depăși orizonturile vecinătății” pentru „a coopera la rezolvarea acestei probleme de anvergură mondială, susceptibil să afecteze pe fiecare dintre ele”<sup>10</sup>. De asemenea, s-a utilizat sintagma „dreptul internațional rezultat din Convenția-cadru...” fără nicio altă calificare, doar cu remarca cum că a evoluat, începând din 1995, în cadrul negocierilor aferente reuniunilor periodice ale conferințelor prin adoptarea unor noi acorduri internaționale de dezvoltare și punere în aplicare a cadrului juridico-instituțional fondator inițial, de genul Protocolului de la Kyoto din 1997 sau Acordului de la Paris din 2015. Cu desprinderea printre ultimele evoluții în materie a faptului că „opinia publică și cetățenii devin cei care determină statele să acționeze. Mișcarea este lansată și nu în elegeri se oprească în dezvoltarea sa”<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Géraud de Lassus Saint-Geniès, *Droit international du climat et aspect économique du défi climatique*, Editions A. Pedone, Paris, 2017, p. 10. De origine doctrinară, expresia și noțiunea s-a impus în literatura juridică; într-o accepțiune generală este înțeleasă ca un „sistem de reguli, considerat ca un tot, fie ca regrupare a ansamblului de reguli relative la o materie (de exemplu, regim constituțional, regim funciar), fie din cauza finalității în care sunt ordonate regulile (de pildă, regim de protecție, regim penitenciar); corp coerent de reguli”. Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, 13<sup>e</sup> édition mise en jour, PUF, Paris, 2020, p. 870.

<sup>10</sup> Géraud de Lassus Saint-Geniès, *Droit international du climat...*, lucr. cit., p. 11.

<sup>11</sup> Christian Huglo, *Le contentieux climatique: une révolution judiciaire mondiale*, Editions Bruylant, Bruxelles, 2018, p. 26.

S-a relevat în acest context, cel puțin implicit, apartenența sa la dreptul internațional al mediului în condițiile în care, în cadrul ordinii juridice internaționale, instrumentele destinate să protejeze clima sunt calificate în general „acorduri multilaterale de mediu” spre a sublinia natura de mediu a intereselor care sunt în joc. În privința opiniei specialiștilor de largă anvergură, pentru prof. Michel Prieur, de exemplu, „aparitia unei noi ramuri de drept... poate fi admis începând din momentul în care apare un anumit particularism în jurul unui obiect nou...”<sup>12</sup>, iar pentru Ph. Malinvaud tot specializarea materiei trebuie luată în considerare în acest sens<sup>13</sup>.

Dintr-o asemenea perspectivă, regulile aferente domeniului constituite în *regimul juridic al climei* influențând tendințele actuale de dezvoltare a dreptului mediului, iar problematica schimbărilor climatice, într-un „joc de dublă mișcare”, îl face să fie tributar disciplinei de apartenență generală, dar și, în același timp, să evolueze pe o cale proprie<sup>14</sup>.

7.2. *Dreptul internațional al climei – un „drept global”*. Dinamica regimului internațional al climei și evoluțiile astfel înregistrate și exprimate prin documente relevante devine unul din markerii cei mai semnificativi și contributivi ai noului drept internațional ca drept global, în condițiile mondializării neoliberale. Probleme precum lupta împotriva schimbărilor climatice ridică în fața guvernelor și a jurii țărilor marea provocare de a fi abordate și tratate și în afara cadrului suveranității, într-un câmp global, unde se confruntă forțe, interese, valori și grupuri antagoniste ori concurente<sup>15</sup>. După experiența intermediară a mecanismului hibrid drept-piață oferit de Protocolul de la Kyoto și practicat sub imperiul său, exemplul elocvent îl reprezintă în această privință noul regim în materie stabilit prin Acordul de la Paris din 2015, negociat și adoptat în noul context internațional și care apare ca o prioritate acordată multilateralismului în detrimentul ambiției aferente textului său, în consecință, purtător al dilemei în privința valorii juridice de a fi în prezența unei convenții internaționale ori act concertat neconvențional, mai degrabă un pact. Nevoia implicării a cât mai multor state, pe cât posibil a tuturor sub o formă sau alta în acțiunea globală de reglementare și gestionare a problematicii ecoclimatice, impusă de caracterul său intrinsec planetar conduce la concilierea între interese statale foarte eterogene, divergente chiar, și la „acomodarea suveranităților” cu concesiuni pe măsură. Totodată, inevitabila și consistentă optică economică, de

<sup>12</sup> Michel Prieur, *Droit de l'environnement, droit durable*, Editions Bruylant, Bruxelles, 2014, p. 11.

<sup>13</sup> Philippe Malinvaud, *Introduction à l'étude du droit*, 12<sup>e</sup> édition, Litec, Paris, 2008, p. 210.

<sup>14</sup> Aurélien Baudu, Juliette Sénéchal, *La conduite du changement climatique: entre contraintes et incitations*, LGDJ, Paris, 2018, p. 34.

<sup>15</sup> Caroline Briceux, Benoît Frydman (dir.), *Les défis du droit global*, Editions Bruylant, Bruxelles, 2018, p. 17.



competitivitate presupune coordonare, eliminare a piedicilor discriminatorii și soluții intermediare<sup>16</sup>. Dincolo de cadrul concret, conjunctural de adoptare a sa și având în vedere particularitățile compromisurilor și mecanismelor propuse, Acordul de la Paris, experiențele și reglementările pe care le generează în pregătirea și punerea sa în aplicare constituie chintesența noului regim internațional al climei și pivotul central al dreptului climei care se propagă în mod corespunzător în planul dreptului U.E. și național. El poartă, totodată, o serie de valențe care îl constituie într-un veritabil vector de propagare a dreptului global<sup>17</sup>.

Într-adevăr, este pe cale să se afirmă în contextul fenomenului globalizării o nouă normativitate internațională organizată nu urmând un principiu ierarhic, ci care se constituie mai degrabă într-o rețea a cărei coerență se întemeiază mai ales pe compoziție decât pe unilateralism. Exigențele sale se impun mai puțin prin intermediul *legalității*, cât prin imperativul de *credibilitate*, care apăsă asupra actorilor globali. În consecință, statul, la origini comandor, devine mai mult și în principal regulator și în unele privințe poate ajunge până la a fi un simplu releu. Față de dificultățile de a constrânge la respectarea unei norme acum este vorba de a incita la observarea sa, relevându-se avantajele citoror relațiile globale le sunt vector, și corespunzător inconveniențele care sunt dacă le ignorăm sau le înlăturăm. A adă, *credibilitatea* devine marca acestui nou *imperium*. Normele respective se prezintă în acest fel mai puțin ca norme obiective, întrucât sunt o specie de referenț la dispoziția celui care în mod voluntar consimte să le dea o realitate juridică. De altfel, marea lor majoritate sunt de ordin procedural și au ca trăsătură dominantă o manieră de acțiune civilizată, elaborată așa cum o ilustrează noțiuni precum cele de *bun guvernământ*, *transparență*, *participare a destinatarilor normelor* ori cele anglo-saxone de *accountability*, *transparency*, *review* etc. Din această perspectivă, asemenea contribuțiilor naționale determinate și mecanismelor de transparență și raportare la celelalte elemente definitorii ale sale, transformă Acordul de la Paris privind clima într-una dintre manifestările cele mai evidente și autentice ale noului drept internațional (global).

---

<sup>16</sup> Marie Cuoq, *L'influence de la position américaine sur l'élaboration et le mise en œuvre de l'Accord de Paris*, în Fabian Bottini (dir.), „Néolibéralisme et américanisation du droit”, Ed. Mare&Martin, Paris, 2019, p. 249 și urm.

<sup>17</sup> Obligația fundamentală a statelor-părți este aceea de a stabili, a comunica și a centraliza contribuțiile lor determinate la nivel național pe care prevăd să le realizeze în deplină libertate și total independență; aceste contribuții trebuie să fie reînnoite periodic, marcându-se o progresie în raport cu contribuția anterioară și corespunzând unui nivel de ambiție cât mai ridicat posibil. Este vorba de o obligație strict procesuală care le obligă cel puțin să ia măsurile ce se impun în dreptul național, respectiv pentru a-și realiza obiectivele lor de reducere.

7.3. *Există un drept transnațional al schimb rilor climatice?* În contextul adoptării Acordului de la Paris (2015) și analizei caracteristicilor sale în doctrină s-a pus și problema existenței unui *drept transnațional al schimb rilor climatice*<sup>18</sup>; în condițiile în care prin „drept transnațional” se înțelege îndeosebi „sisteme juridice care se dezvoltă independent de state”, soluționarea chestiunii presupune a se vedea, pe de o parte, în ce măsură normele climatice internaționale de origine privată constituie o ordine juridică cel puțin în formă embrionară și deci c posedă un anumit grad de coerență, și dacă ele sunt suficient detașate de dreptul statal, pe de altă parte, pentru a putea fi considerate a reprezenta un „terț drept” distinct de dreptul național și dreptul internațional.

Este de domeniul evidenței implicarea entităților private în acțiunea contra schimb rilor climatice este la originea unei activități normative intense și diversificate. Ea se manifestă în special prin producerea anumitor norme climatice care, în afară de originea privată, posedă și o dimensiune internațională din cauza deterritorializării câmpului lor de aplicare. Demersul analitic astfel inițiat și întreprins a constatat afirmarea unui „veritabil fenomen juridic transnațional” în materie, constând într-o activitate foarte bogată, care se manifestă sub diferite forme, prin intermediul autoreglării (angajamente voluntare, responsabilitate socială întreprinderilor, certificare, norme tehnice) și recursul la tehnici contractuale (comerț cu drepturile de emisie) și care dă naștere unui ansamblu de norme eterogene ce poartă asupra a diverse aspecte ale problematicei climatice și care fac să apăsese diferite niveluri de constrângeri asupra destinatarilor lor. Totuși, nu se pot observa (încă!), în absența unui „agent unificator” suficient, coerența și autonomia necesare existenței unei ordini juridice și, ca atare, cel puțin pentru moment nu se poate susține că acest fenomen ar fi deja la originea unui drept transnațional al schimb rilor climatice. La stadiul actual de evoluție a realităților în materie se poate constata mai degrabă existența unui „mozaic” de „micro transnational legal orders”<sup>19</sup>, cu tendințe diverse, inclusiv de consolidare și coagulare viitoare. În orice caz, unificate ori fragmentate soluțiile private la criza climatică nu vor putea niciodată să se substituie integral acțiunii publice colective și aceasta întrucât problematica aferentă este și rămâne una care aparține interesului general, comun și esențial socio-uman. Desigur, converg spre o atare concluzie și constatările precum faptul că acțiunile private nu se remarcă printr-un

---

<sup>18</sup> Géraud de Lassus Saint-Geniès, *À la recherche d'un droit transnational des changements climatiques*, în „Revue Juridique de l'Environnement”, no. 1/mars 2016, p. 80 și urm.

<sup>19</sup> Daniel Bodansky, *Climate Change: Transnational Legal Order or Disorder?*, în Terence C. Halliday, Gregory Shaffer (dir.), „Transnational Legal Order”, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, p. 291.

nivel de constrângere ori de ambiție deosebit de ridicat, rămân cantonate în anumite domenii și le lipsește o coerență acceptabilă. În același timp însă, în absența unei acțiuni publice colective suficient de ambițioase și de eficace contribuția normelor climatice internaționale private apare mai mult ca niciodată necesară pentru a completa acțiunea unui drept statal în materie a cărei efectivitate și credibilitate lasă adesea de dorit. În domeniul climatic un asemenea „fenomen normativ” se manifestă prin contractualizare, în sensul inserării directe ori indirecte în contracte a unor aspecte de acest gen prin intermediul „clauzelor de dezvoltare durabilă” care privesc chestiuni de interes general al părților contractante și, respectiv, pe calea normalizării, a standardelor ISO utilizate pentru calculul și inventarul gazelor cu efect de seră (ISO 14064). Alte piste de manifestare a dimensiunii de „drept transnațional” a dreptului climei le pot constitui adaptarea actualului regim de răspundere contractuală la contextul grupelor de societăți ori privind dreptul terților beneficiari (spre exemplu, generațiile viitoare) prin reguli materiale mai favorabile. Și în această perspectivă, dreptul transnațional al climei poate contribui, prin intermediul judecătorilor și arbitrilor, la consolidarea eficacității angajamentelor voluntare ale întreprinderilor.

7.4. *Dreptul climei – o nouă ecuație a raportului dintre dreptul intern și dreptul internațional?* Instrumente de drept internațional puternic inovante, Acordul de la Paris din 2015 și decizia Părților care îl însoțește se adresează Părților, dar nu ignoră ne-Părțile pe care le desemnează ca „entități non-părți”, ceea ce îi conferă o deschidere universală către ansamblul actorilor de drept și subînselează o diversitate de norme, forme de exprimare, substanță și forță (juridică). Se stabilește și reflectă astfel o evoluție a raporturilor dintre ordinea juridică internă și cea internațională, între Părți (statele) și non-Părți, dreptul intern fiind chemat să răspundă obiectivelor fixate de Acord; mai precis, după o inspirație formulă un *drept-relevu* care permite Părților să aplice obiectivele stabilite de documentele internaționale pertinente în ordinea internă, care reprezintă în același timp un *drept-garant* al executării lor de non-Părți în ordinea internațională<sup>20</sup>. Reflectând o asemenea nouă ecuație juridică, în prima situație se pornește de la constatarea că în mod tradițional dreptul intern este „relevu” de aplicare a dreptului internațional de către state; dacă acesta nu se adresează decât Statelor-Părți se tie că are repercusiuni și asupra non-Părților; actorii statali își execută angajamentele internaționale inclusiv prin implicații asupra actorilor infra și non-statali *via* dispozițiilor de drept intern; fără a deroga de la o asemenea logică Acordul de la

<sup>20</sup> Mathilde Hautereau-Boutonnet, Sandrine Maljean-Dubois, *Introduction*, la numéro spécial/2017 al *Revue Juridique de l'Environnement*, 2017, „Après l'Accord de Paris, quels droits face au changement climatique?”, p. 15.

Paris și Decizia COP-21 o reînnoiește, non-P r ile fiind chemate să aplice obiectivele în materie cu sau fără intermedierea legislatorului intern. Astfel, în afară de faptul că în *Preambul* se recunoaște „importanța participării puterilor publice la toate nivelurile și a diverșilor actori, conform legislațiilor naționale respective ale P r ilor în lupta contra schimbărilor climatice”, fiind vorba în special de contribuțiile naționale determinate ale statelor-P r i, art. 4.2. al Acordului precizează: „P r ile iau măsuri interne pentru atenuare în vederea realizării obiectivelor respectivelor contribuții”, cadru în care un rol revine și non-P r ilor. La rândul său, Decizia COP-21 încurajează în mod direct, fără intermedierea legislatorului, „entitățile non-p r i” să se implice în punerea în aplicare a prevederilor Acordului în general și a obiectivelor sale, în special. În fine, releu de aplicare a dreptului internațional în ordinea internă de către P r i, dreptul intern poate fi, deopotrivă, garantul executării sale în ordinea juridică internațională sub impulsul non-P r ilor, identificându-se două căi pentru a instrumentaliza în acest sens dreptul intern: dreptul voluntar și acțiunea în justiție. Tip de autoreglementare, dreptul voluntar regrupează normele reieșite din voința destinatarilor săi, în acest context unele non-P r i, mai ales în virtutea Responsabilității Sociale a Întreprinderilor (RSI) se pot implica în promovarea noilor obiective ale dreptului climei. Nu în ultimul rând, activismul judiciar al non-P r ilor, și în special al societății civile (cetățeni și organizații neguvernamentale), ilustrează suplimentar modul în care dreptul intern poate și ar putea juca un rol de garant al punerii în aplicare a obiectivelor Acordului de la Paris. Se configurează astfel formula unui sistem complex caracterizat printr-o întreptrundere de norme și în cadrul căruia fiecare actor joacă propriul său rol sub impulsul și controlul altor actori în profitul succesului efectivității noului drept al climei.

7.5. *Proces normativ internațional bazat pe diagnosticul IPCC.* Elaborarea, negocierea și adoptarea documentelor politico-juridice internaționale onusiene – care reprezintă osatura întregului drept interstatal al climei, ce se ramifică major în plan regional și național – se realizează în cadrul unei ecuații inedite, care leagă expertiza științifică de negocierea diplomatică și decizia politică, ca „motor” al întregului proces normativ. Motivul înființării și statutul juridic conferit Grupului interguvernamental privind evoluția climei (IPCC, 1988), structura și componența sa reunind, deopotrivă, specialiști în probleme ecoclimatice și reprezentanți ai structurilor guvernamentale de specialitate –, procedura și practicile de elaborare și adoptare a rapoartelor și rezumatelor, precum și rolul general de „diagnostic” conferit acestora în contextul procesului de negociere a elaborării și adoptării cadrului juridic aferent ne configurează un mecanism specific, reclamat de particularitățile domeniului supus reglementării. Plasat sub autoritatea a două entități specializate de

cooperare științifico-interguvernamental – UNEP și OMM – crearea în sine a IPCC a reprezentat o „mare inovație” prin aceea că permite, pentru prima dată la acest nivel, specialiștilor și reprezentanților politici ai țărilor din întreaga lume de a lucra împreună: primii produc un diagnostic clar și riguros al stării planetei în fața schimbărilor climatice, este dezbătut și împreună cu secunzii se formulează recomandări pentru decidenți. Simpla evocare istorică a evoluției activității IPCC și raportarea rezultatelor sale la textele internaționale pertinente este revelatoare. Primul raport, publicat în 1990, realiza un prim bilanș al cunoștințelor științifice în materie și s-a avansat teza existenței încălzirii globale; cu un asemenea sprijin științific și în contextul avântului cooperării internaționale privind mediul, în 1992 se va adopta Convenția-cadru privind schimbările climatice care se limitează la a stipula un „obiectiv ultim” stabilizarea concentrațiilor de CO<sub>2</sub>.

Concluzia celui de al II-lea raport al IPCC din 1995, formulată pentru prima dată, cum că „un ansamblu de elemente sugerează o influență perceptibilă a omului asupra climei”, a favorizat major declanșarea unui proces de negocieri vizând punerea în operă a Convenției-cadru prin elaborarea și adoptarea Protocolului de la Kyoto (1998, 2005). La rândul său, COP-21 de la Paris care a adoptat Acordul privind clima (2015) s-a bazat decisiv pe concluziile celui de al V-lea raport al IPCC. Legătura dintre „diagnosticul” structurii de expertiză științific și procesul normativ internațional a continuat și prin Raportul special din 2019 realizat la cererea statelor semnatare ale Acordului din 2016 și referitor la consecințele unei încălziri planetare cu 1,5°C, precum și la măsurile ce ar trebui să fie luate ca răspuns la amenințarea pe care încălzirea o implică pentru dezvoltarea durabilă și eradicarea sărăciei. În mod relevant, autorii documentului au insistat asupra dublei naturi a acestuia: științific, dar și social-economic, întrucât traiectoriile care ar trebui urmate pentru a rămâne la 1,5°C pun integral în discuție sistemele de viață și de dezvoltare.

Principala problemă a stabilirii științifice a raportului de cauzalitate dintre activitatea umană și încălzirea globală generatoare a schimbărilor climatice a fost rezolvată treptat, în același context. Dacă în raportul din 2001 responsabilitatea omului era probabil (probabilitate superioară la 66%), în 2007 devenea apreciată ca foarte probabil (peste 90%), iar în cele din 2013–2014 probabilitatea depășea 95% ajungând astfel la certitudinea.

Sporirea rolului mecanismului în procesul normativ internațional climatic s-a exprimat de asemenea, prin creșterea numărului specialiștilor implicați în realizarea rapoartelor (de la 273 în 1990 la 833 în 2013 și la peste 1200 în 2019), a volumului de informație științifică consultată și valorificată și diversificarea aspectelor abordate și diagnosticelor oferite asupra ritmului ridicării temperaturilor medii globale, al nivelului mării și oceanelor, evoluției frecvenței și intensității

fenomenelor meteorologice extreme, impactului dereglării sistemului climatic, vulnerabilitățile și posibilitățile de adaptare, altfel spus consecințele prezente, riscurile viitoare și capacitățile de intervenție pentru prevenirea acestora. Tot mai consistente au devenit evaluările privind raportul cost/beneficii în domeniu sau scenariile de decarbonizare a economiei mondiale și de tranziție energetică<sup>21</sup>.

7.5.1. *Etica țiin elor în fața dereglării rilor climatice. Declarația U.N.E.S.C.O. de principii etice în raport cu schimbările climatice* din 13 noiembrie 2017 enunță 8 asemenea principii menite să ghideze luarea deciziilor politice și să orienteze politicile transversale, punându-se accentul pe legăturile care unesc justiția, durabilitatea și solidaritatea. În spiritul și litera documentului, soluțiile pentru schimbările climatice trebuie să se adreseze cu prioritate grupurilor mai vulnerabile din rile în curs de dezvoltare și cele dezvoltate, exprimând astfel solidaritatea umană universală; în același timp, această solidaritate se impune să se manifeste și în raport cu ecosistemul și mai mult cu sistemul planetei, în numele interdependențelor care ne unesc. Ființele vii sunt afectate de schimbările climei, cum ne arată pierderea de biodiversitate de către unele ecosisteme, iar soluțiile aferente se cuvin a fi durabile. Pentru aceasta se cere adoptarea sistemelor economice la cursul ecoclimatic și favorizarea tehnologiilor cu slabe emisii de carbon. În fine, respectivele soluții trebuie să fie juste și echitabile în materie de atenuare și adaptare. Declarația U.N.E.S.C.O. reiterează principiul responsabilităților comune, dar diferențiate, relevând importanța prevenirii riscurilor în materie, insistând în același timp asupra cooperării internaționale. Se invocă importanța cunoașterii științifice pentru a fonda deciziile politice și principiul precauției în privința adoptării de măsuri efective. În alt plan, însemnătatea adoptării documentului rezidă în faptul că astfel a fost pentru prima dată când o instituție (agenție) specializată a O.N.U. propune un text complementar Convenției-cadru din 1992 privind schimbările climatice; această deschidere a fost considerat semnificativ că a venit timpul ca fiecare dintre aceste structuri ale sistemului onusian să sesizeze chestiunea climatică și de mediu ca o mișcare transversală, în vederea modificării unora dintre opțiunile și orientările lor, precum și spre coordonarea și potențializarea efectelor următoare și scontate. Declarația U.N.E.S.C.O. insistă asupra importanței de a avea date științifice pentru luarea deciziilor politice pertinente; una dintre surse, poate cea mai importantă, o reprezintă rapoartele IPCC; apoi alte cunoștințe științifice, inclusiv cele aferente științelor umane, dar și

---

<sup>21</sup> Jean Jouzel, *Expertise scientifique et négociations internationale*, în: Marta Torre-Schaub (dir.), „Bilan et perspectives de l'Accord de Paris (COP-21. Regards croisés”, IRJS Editions, Paris, 2017, p. 139–143.

cunoștințele și deprinderile tradiționale sunt benefice spre a fi folosite mai ales în ceea ce privește adoptarea și răspunsul atitudinal personal și colectiv.

7.6. *Un loc special și rol sporit pentru instrumentele economiei de piață în aplicarea reglementărilor referitoare la protecția climei.* Diversificarea instrumentelor destinate a facilita punerea în aplicare și sporirea eficienței lor în îndeplinirea obiectivelor asumate prin normele juridice edictate reprezintă o direcție principală de evoluție a dreptului climei. În plan mondial, după relativul succes inițial al experiențelor generate de Protocolul de la Kyoto, dar urmat în cele din urmă de eșecul înregistrat pe piața de profil, noul drept internațional în materie încearcă o renovare a mecanismelor de piață în sensul recentrării și adaptării locului oferit și rolului conferit acestora în respectivul context. Din perspectiva promovării efectivității și eficacității regimului juridic internațional privind schimbările climatice, Acordul de la Paris prevede mai multe instrumente ale economiei de piață destinate să faciliteze punerea sa în aplicare și să contribuie la efortul de atenuare a emisiilor. Astfel, art. 6 al Acordului oferă posibilitatea de a lega la nivel internațional piețele regionale ale carbonului care se multiplică și se stabilizează, de asemenea, un mecanism mondial de compensare a carbonului, respectiv *Mecanismul pentru o dezvoltare durabilă* și se face în acest mod sinteza *Mecanismului pentru o dezvoltare curată* și *Aplicarea comună* a Protocolului de la Kyoto, aducând unele incertitudini asupra nivelului lor, însă capitalizând entuziasmul actorilor economici pentru aceste mecanisme. În același timp, în contextul inițiativelor vizând tranziția energetică și economică spre o lume cu emisii reduse de carbon, dezbaterile în jurul și practicile generate de aceste noi instrumente economice reflectă, deopotrivă, complexitatea mijloacelor societale și nevoia particularizării lor la specificul acțiunii climatice<sup>22</sup>.

7.7. *Mecanisme proprii de atingere a obiectivelor stabilite.* Cele două instrumente internaționale de punere în operă a prevederilor și obiectivului ultim al Convenției-cadru din 1992 adoptate succesiv, Protocolul de la Kyoto (1997) și Acordul de la Paris, au stabilit viziuni și instrumente proprii de promovare și atingere a întelor avute în vedere. Primul a optat, în contextul concret al timpului de dezvoltare a dreptului și de percepere, acceptare și promovare a problematicei ecoclimatice, pentru un instrument original de reglementare, *permisul negociabil* de emisii de carbon cu consecința sa directă și indirectă de drepturi de a polua, cu o natură hibridă drept-piață, o evidentă marcă globală și în fine un veritabil „obiect

---

<sup>22</sup> Marion Lemoine-Schonne, *Quelle perspective pour les instruments de marché sur le climat après l'Accord de Paris?*, în „Revue Juridique de l'Environnement”, numéro spécial 2017, „Après l'Accord de Paris, quels droits face au changement climatique?”, p. 143 și urm.

juridic neidentificat”. Mai târziu, după 18 ani, secundul s-a remarcat prin *contribuțiile determinate la nivel național* (CDN) ce reprezintă o figură juridică în curs de cristalizare și afirmare practică, care va îmbogăți și accentua originalitatea regimului climei. Fruct al negocierilor internaționale care au permis adoptarea și intrarea în vigoare a Acordului de la Paris (2015), noul concept nu se bucură încă de un statut juridic explicit și precis, pe de o parte, calificarea sa ca atare lipsind din dreptul pozitiv al climei, iar, pe de altă parte, analiza dreptului internațional general nu permite decât a-l defini prin ceea ce nu este. Din acest ultim punct de vedere ele ne apar mai degrabă drept acte unilaterale statale condiționate pe fond și form de norme convenționale, respectiv cele ale Acordului de la Paris. Natura lor juridică rămâne latentă și nu poate fi determinată decât prin indicatori succesivi, precizabili progresiv la fiecare 5 ani. Condiționarea convențională a acestor acte poate fi mai mult sau mai puțin strictă; în privința formei, este în general slabă, formalismul cerut în concret CDN dovedind-o; dimpotrivă, relativ la fond este mai strictă, și aceasta pentru a garanta producerea efectelor tratatului. Totuși, dacă unii văd în CDN simple promisiuni lipsite de orice efect juridic se impune, totuși, a se reține că sunt promisiuni făcute în cadrul unui tratat internațional, obligatoriu cel puțin din punct de vedere moral și din cel al prestației internaționale.

A adară, regimul juridic aferent rămâne încă de completat și definit, iar în acest sens un impuls poate veni din partea contenciosului climatic, chemat potențial și interesat să precizeze efectele juridice ale noului concept. În orice caz, CDN în de filosofia intrinsecă a noului drept internațional al climei, reprezentând „cheia de boltă” a Acordului de la Paris, fără de care acesta nu poate fi pus în aplicare și nici să se atingă obiectivele definitorii<sup>23</sup>, iar procesul autonomizării unui drept al climei chiar indispensabil.

7.8. *Normativizare tehnico-juridică importantă*. În plan general, normativizarea reprezintă un instrument important pentru punerea în aplicare a politicilor publice și obiectivelor juridice consacrate; în domeniul care ne interesează numeroasele norme ori reglementări tehnice se fondează pe analiza stării climei trecute, în timp ce schimbarea climei, valorile și „furculi a” lor au evoluat și merg spre o schimbare în mod rapid. În urma unei solicitări a Comisiei Europene și în articulare cu acțiunea nr. 7 a strategiei U.E. de adaptare, reflecția în materie se poartă asupra nevoilor de norme de elaborat și revizuit pentru a ajuta adaptarea la efectele schimbărilor climatice, cu precădere în trei sectoare:

---

<sup>23</sup> Hugues Hellio, *Les „contributions déterminées au niveau national”, instruments au statut juridique en devenir*, în „Revue Juridique de l’Environnement”, numéro spécial 2017, „Après l’Accord de Paris, quels droits face au changement climatique?”, p. 35 și urm.



infrastructuri energetice, transport și construcții. Din acest demers au rezultat în primele faze: *Lista normelor prioritare*, nevoia de norme orizontale asupra aspectelor de utilizare a datelor climatice și evaluare a vulnerabilității și apoi, în paralel un ghid vizând luarea în calcul a adaptării la schimbările climatice în timpul elaborării de norme adecvate temei. Evoluțiile ale normelor sunt așteptate ca necesare și în sectorul terenurilor (agricultur, pături, soluri și resurselor de apă, dar și în cel al mării în materie de pescuit, litoral).

La nivel internațional, Comitetul tehnic ISO/TC 207/SC7 – „Gaze cu efect de seră și activități asociate”, care se ocupă cu elaborarea normelor internaționale privind aspectele de atenuare a GES, și-a lărgit câmpul reflecțiilor sale la adaptarea la schimbările climatice, încheind astfel stabilirea unui ansamblu de norme generale în materie.

#### **8. Instrumente particularizate ale politicilor publice privind clima.**

Dezvoltarea politicilor publice în materie presupune elaborarea și aplicarea de instrumente adaptate domeniului – noi ori cel puțin inovante –, într-o panoplie ce variază după sistemul juridico-economic dominant și/sau nivelul de acțiune avut în vedere. Într-o perspectivă mai clasică, dar care surprinde cel mai bine elementul comun, fără a ignora și diferențierile specifice IPCC, se referă la trei tipuri de asemenea instrumente: economice, reglementare și voluntare. Mai întâi este vorba de instrumentele reglementare care constrâng comportamentele sub posibilitatea aplicării de sancțiuni și care sunt, de exemplu, cele constând în fixarea de plafoane de emisie (într-un ciclu de producție ori direct asupra unui poluant), norme de produs care limitează cantitatea anumitor componente poluante într-un produs, impunerea de tehnologii, autorizarea administrativă (de exploatare, de punere pe piață) și formularea de interdicții. Apoi, instrumentele economice tind să modifice mediul economic al poluatorului în termeni de cost și beneficii, *via* semnalelor-pre în scopul de a înceta adoptarea voluntară de comportamente mai puțin poluante. Alte instrumente internaționale ori voluntare completează tabloul acestor instrumente. Primele dintre acestea din urmă modifică mediul trimițând semnale de informare, în timp ce secundele, precum carta de întreprindere ori contractele negociate, conduc întreprinderea să se angajeze în atingerea anumitor obiective de mediu și climatice. În caz de nerespectare, sancțiunea este de ordin reputațional în rândul clienților și al partenerilor de afaceri. Totuși, instrumentele utilizate sunt adesea hibride și se suprapun, autoritățile aplicând mai degrabă un portofoliu de asemenea măsuri decât una singură, izolată. Formula uzitată constă de obicei într-o combinație a unor elemente de constrângere, generate de autoritățile publice și altele incitative/stimulative. Spre exemplu, piața europeană a permiselor de emisie și află

originea într-o normă de drept din directiva U.E. din 2003, dar propune un instrument economic flexibil. În doctrina de specialitate s-a demonstrat aplicarea în această privință a teoriei „funcției promoționale a dreptului” formulată și promovată de Norberto Bobbio, concluzionându-se că reglementarea rămâne indispensabilă pentru integrarea externalităților pe care piața nu le acoperă și al căror cost apar în final asupra colectivității publice. Numai că, la acest moment, constrângerea privește mai ales autoritățile înscrinate și pun în aplicare obiectivele stabilite de legislator. În plus, problema posibilității angajării în mod real a răspunderii rămâne mai ales în plan teoretic. A adă, în plan imediat, concret aflat între constrângeri și incitații regimul de asigurare a prevederilor dreptului climei rămâne unul relativ; reglementarea primează iar în completare, dintre măsurile zise incitative numai fiscalitatea care afectează particularii apare ca un instrument promițător, chiar dacă rămâne foarte punctual și face însuși obiectul unor vii dispute<sup>24</sup>.

**9. Un contencios climatic în ascensiune.** Mai ales în temeiul și sub impulsul „dreptului internațional al climei”, statele lumii au adoptat, după 2000, legi și alte reglementări subsidiare privind reducerea emisiilor de GES și adaptarea la schimbările climatice provocate de acestea. Invocând drepturile și obligațiile astfel nescute progresiv, actori foarte diferiți, îndeosebi proveniți din societatea civilă, au generat un contencios climatic tot mai substanțial și reprezentativ și s-a afirmat astfel o jurisprudență aferentă domeniului. Marea complexitate a dreptului climei, constatarea crizei climatice și lentoarea negocierilor la nivel internațional în materie au generat o activitate contencioasă abundentă; paralel s-a dezvoltat o producție normativă în jurul climei, bogată, dar considerată prea confuză de către unii, iar de alții prea intruzivă în dezvoltarea industrială a întreprinderilor vizate, ceea ce implică intervenția judecătorească spre a aduce clarificări și tranșă controverse. Procesele judiciare nescute în acest context s-au întemeiat pe ideea că regimul juridic al luptei contra schimbărilor climatice nu a mers atât de departe cât se impunea și reclamă ca actorii să-și asume responsabilitățile ce le revin. Obiectul acestor procese judiciare l-a constituit fie contestarea conținutului respectivelor reglementări climatice (prea, ori insuficient de exigente), fie a obliga statul sau autoritățile de a merge mai departe sau a face mai puțin (după interesele reclamanților) și de a fi mai ambițioși în planificarea obiectivelor climatice ori spre a angaja responsabilitatea întreprinderilor poluante. Declanșat în S.U.A., acest fenomen s-a extins rapid și pe celelalte continente, inclusiv în Europa, în 2018 identificându-se peste 1000 de cauze de acest gen. Tematica reclamată, cercetată și

---

<sup>24</sup> A. Baudu, J. Sénéchal (dir.), *La conduite du changement climatique: entre contraintes et incitations*, LGDJ, Paris, 2018, p. 166–167.

soluționat în acest context este vast, având cele mai variate formule de promovare, abordându-se atât reglementările aferente dreptului climei (măsurile de reducere a gazelor cu efect de serori de adaptare), cât și dreptul răspunderii statului în întreprinderilor în plan civil sau administrativ. Argumentele formulate de reclamant implic noțiuni de *common law* (Law of torts, Public Trust), drepturile fundamentale în general, drepturile constituționale, de asemenea dreptul mediului, dreptul investițiilor sau dreptul afacerilor ș.a. Acțiunile în justiție sunt intentate de organizații neguvernamentale, de indivizi, întreprinderi și uneori de actori publici infrastatali (municipalități). Această bogată mișcare judiciară a fost considerată ca o demonstrație a dorinței de a controla, la nivel național și pe cale judiciară, respectarea angajamentelor internaționale ale statelor și reflectă așteptările societății de întreprindere a aplicării prevederilor instrumentelor internaționale și regionale climatice în plan intern. În fine, în plan mai general, acest tip de contencios în plină ascensiune apare ca un excelent „laborator” în care marile provocări sunt supuse analizei judecătorești și reclamării, astfel, pe calea jurisprudenței, dezvoltării și evaluării adecvate<sup>25</sup>. Experimentele judiciare de acest gen reprezintă o manifestare a „noilor forme emergente”, ne demonstrează modul în care în sura în care „urgența climatică poate fi soluționată în pretoriu”, precum și faptul că judecătorii au vocația de a percepe, în elegeri contribuie pe calea jurisprudenței în acest mod generate la promovarea noului fenomen judiciar. Suntem deja în fața unei contribuții semnificative pe această cale la întreprinderea, ameliorarea și asigurarea efectivității dreptului schimbărilor climatice. Din această perspectivă, contenciosul climatic este caracterizat ca un fenomen proteiform transspațial și transgenerațional care prezintă ca puncte comune: plasarea chestiunii climatice în centrul dezbaterii politice și juridice; el propune, mai întâi, o interpretare a dreptului mediului existent la specificul chestiunii climatice; acțiunile judiciare de acest gen contribuie la consolidarea și evoluția dreptului internațional; în fine, potențialul angajat de societatea civilă purtător al justiției climatice posedă o forță structurantă și creatoare de drept<sup>26</sup>. Desigur, judecătorul nu poate și să îndeplinească rolul cuvenit decât dacă este sesizat în mod valabil, fapt ce ridică problema interesului de a acționa, astfel acțiunea este respinsă ca inadmisibilă și se poate întemeia pe încălcarea unei reguli – fie că este vorba de angajamente internaționale, europene ori interne în termenii de reducere a emisiilor de GES ori o simplă nerespectare a îndatoririi

<sup>25</sup> Christel Cournil et Leandro Varison, *Les procès climatiques entre le national et l'international*, Editions A. Pedone, Paris, 2018, p. 20–22; Andrei Dușu-Buzura, *Dreptul climei (al schimbărilor climatice)*. *Contenciosul ca factor de progres juridic*, în „Studii și Cercetări Juridice”, nr. 3/2018, p. 151 și urm.

<sup>26</sup> Marta Torre-Schaub, *Le juge peut-il sauver le climat? Les dynamiques du contentieux pour répondre à l'urgence climatique*, în „Recueil Dalloz”, no. 13, 9 aprilie 2020, p. 760.

generale de prudență, interpretate în lumina drepturilor fundamentale, precum dreptul la viață. În cadrul unei acțiuni în răspundere este nevoie în afară de asta de a dovedi o daună certă și o legătură cauzală, ceea ce e complicat și dificil în măsura în care emisiile de asemenea gaze nu lasă urme în atmosferă. Studii științifice recente au reușit, totuși, să stabilească o metodologie pertinentă a stabili un atare raport de cauzalitate. În fine, puterea judecătorească depinde de acțiunea intentată.

*Justiția climatică*, născută astfel și în acest context, contribuie pe calea interpretării și aplicării reglementărilor juridice în materie la consolidarea dreptului relativ la climă, iar emergența acestui concept dă naștere la un nou suflu, particularizează și aprofundează regimul juridic privind schimbările climatice. Prin urmare, pe calea contenciosului climatic, societatea civilă reclamă și promovează o justiție pentru climă servindu-se de acțiunea în pretoriu, procesele astfel angajate promovează noile așteptări în materie de justiție și noile drepturi în fața schimbărilor climatice și, nu în ultimul rând, au vocația de a elabora o jurisprudență care permite clarificarea aplicării și deschiderilor dreptului climatic prin concilierea securității și flexibilității dreptului. Inedita jurisprudență contribuie, înainte de toate, la reînnoirea anumitor probleme juridice de mediu și societale din perspectiva provocărilor intergeneraționale, sociale și etice inedite pe care le ridică dereglarea sistemului climatic.

Din perspectiva structurii noului domeniu de reglementare, contenciosul climatic prezintă mai multe elemente care îl fac original și astfel imprimă aspecte particulare în regimului juridic general de apartenență. Astfel, ultimele cercetări pertinente subliniază că schimbările climatice ridică probleme intergeneraționale, sociale și etice inedite, legăturile între știință și drept se concretizează în jurul problemei utilizării expertizelor științifice în procesul judiciar; conceptele și principiile aferente materiei (poluatorul-poluat, precauție, responsabilități comune, dar diferențiate etc.) au aplicații particulare în contenciosul în cauză și, în fine, acesta din urmă relevă întinderea responsabilităților persoanelor cărora le-ar reveni noile obligații.

**10. Constituirea dreptului climei.** Primele răspunsuri juridice la problemele schimbărilor climatice apar în plan internațional, aadar, spre finele anilor 1980; asumarea acestor noi provocări referitoare la mediu de către drept a avut loc în urma apelurilor repetate la acțiune ale comunității științifice care considera, la mijlocul anilor 1980, că probabilitatea unei dereglări climatice majore provocate de activitățile umane este suficient de puternică (și riscurile la fel de mari) pentru ca politici publice pertinente și adecvate să fie stabilite și puse în aplicare. Adoptat în iunie 1988, *Declarația Conferinței mondiale privind atmosfera în evoluție*, de la Toronto, a propus pentru prima dată un obiectiv cifrat de reducere a emisiilor de CO<sub>2</sub> și subliniat necesitatea elaborării unei convenții internaționale privind schimbările climatice.

Punctul efectiv de plecare al procesului de constituire, exprimare a fundamentelor conceptual-instituționale, „carta constituțională a dreptului climei” o reprezintă însă, fără îndoială, *Convenția-cadru a Națiunilor Unite privind schimbările climatice din 1992*<sup>27</sup>. Înscrisă ca preocupare pe agenda internațională în 1980, aceasta a fost elaborată, negociată și încheiată relativ rapid, în numai un an, în condițiile în care legătura de cauzalitate între activitatea antropică și încălzirea globală era numai o ipoteză, nedemonstrată științific pe deplin. Se exprima astfel temerea, care va genera și principiul precauției, că dacă nu se acționează imediat s-ar putea să fie prea târziu și inutil. După ce prin rezoluția nr. 43/53 a Adunării Generale a O.N.U. conservarea climei mondiale pentru generațiile prezente și viitoare era declarat în „interesul general al umanității”, doi ani mai târziu s-au lansat negocierile, în timp ce, în 1988, la cererea lui G7, statele creșterea o rețea de specialiști și reprezentanți guvernamentali (IPCC), sub egida UNEP și OMM, înscrisă cu evaluarea informațiilor științifice aferente fenomenului și publicând periodic rapoarte de specialitate, dar care nu oferiseră încă concluzii suficiente asupra subiectului. De altfel, numai în cel de al IV-lea Raport al IPCC din 2013 avea să se stabilească și precizeze existența, cu o probabilitate de peste 95%, a unei asemenea legături cauzale. Calificarea sa oficială drept „convenție-cadru” sugerează că funcție principală asumată este enunțarea fundamentelor cooperării internaționale și precizarea reglementărilor pertinente în materie de acțiune împotriva schimbărilor climatice. Structura și principalele prevederi reflectă rolul său de matrice în constituirea dreptului climei. Astfel, în art. 2 se stabilește și definește un obiectiv ultim, constând în „stabilizarea concentrațiilor de gaze cu efect de seră în atmosferă la un nivel care să împiedice orice perturbare antropică periculoasă a sistemului climatic”. Aparent foarte difuz, documentul nu conține nicio dată ori un reper cifrat și nici nu precizează ce este o „perturbare antropică periculoasă a sistemului climatic”, precum nici pragul ce se impune a nu fi depășit pentru a evita această perturbare. O atare configurație a obiectivului definitoriu al Convenției reflectă caracterul evolutiv și rolul conferite de cadru de generare și construire treptată a *dreptului climei*; așa, de exemplu, numai după 23 de ani de constatări științifice și negocieri multilaterale prin Acordul de la Paris s-a ajuns la instituirea pragului de 2°C ca punct de bascul în evoluția climei.

<sup>27</sup> Adoptată la 8 mai 1992, a intrat în vigoare la 24 martie 1994; în prezent sunt 197 state-părți; este constituit dintr-un preambul din 23 puncte, un dispozitiv de 26 articole și din 2 anexe conținând listele țărilor cărora le revin obligații specifice. Rezoluția Adunării Generale a O.N.U. 45/212 din 22 decembrie 1990 stabilea procesul internațional unic de negociere cu ajutorul UNEP și OMM în vederea elaborării proiectului unei convenții privind schimbările climatice înaintea Conferinței de la Rio privind mediul și dezvoltarea, din iunie 1992. Comitetul de lucru s-a reunit de patru ori în 1992, iar la 9 mai Convenția-cadru a fost adoptată prin consens. A intrat în vigoare la 21 martie 1994 iar România a ratificat-o prin Legea nr. 24/1994.

Sunt enumerate apoi (în art. 3) principiile menite să ghideze statele-părți în aplicarea convenției și acțiunea de reglementare a materiei: responsabilitățile comune, dar diferențiate, luarea în calcul a nevoilor specifice și situației speciale a țărilor în curs de dezvoltare, principiul precauției, recunoașterea unui drept pentru părțile să se „deschidă pentru o dezvoltare durabilă”, precum și principiul menințerii unui „sistem economic internațional” care să fie purtătorul, deopotrivă, al creșterii economice și dezvoltării durabile. În consonanță cu o viziune astfel structurată sunt stipulate și angajamentele generale ale statelor-părți, unele aplicabile uniform la ansamblul acestora, altele, dimpotrivă, unui număr restrâns de țări, înscrise în anexa I a Convenției (art. 4). În aceeași perspectivă programatorie se instituie și o structură aferentă; urmându-se o schemă clasică în materia acordurilor multilaterale de mediu instituționalizate, aceasta este formată dintr-un organ director (ca instanță decizională), componente științifice (instanțe consultative) și structuri administrative (responsabile cu logistica). Astfel, „organul suprem” este Conferința Partilor la Convenție (COP), un fel de „adunare parlamentară” a guvernării, punerii în operă și dezvoltării prevederilor documentului care se reunește anual pentru a evalua aplicarea Convenției și favoriza evoluția ei. La fiecare din aceste reuniuni, COP adoptă mai multe decizii care constituie „veritabilul corp legislativ” al regimului climei. Deși cu statut de „derivat” al dreptului convențional, acest drept îndeplinește totuși o funcție centrală în cooperarea pertinentă, putând preciza, de exemplu, condițiile de aplicare a dispozițiilor convenției, implementarea programului de lucru, înființarea de noi organe subsidiare ori lansarea și derularea ciclurilor de negocieri. Prin acest mecanism astfel instituționalizat s-a asigurat un proces continuu de negocieri care a permis o evoluție permanentă a regimului juridic al climei. În afară de COP, sistemul instituțional al Convenției cuprinde două instanțe consultative, cu statut de organ subsidiar: Consiliul științific și Tehnologic (Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice, ori SBSTA) compus din reprezentanți ai statelor-părți, și cu rol de aplicare și Organul Subsidiar de Implementare (Subsidiary Body for Implementation, ori SBI) format din reprezentanți ai statelor, „experți în domeniul schimbărilor climatice”, precum și un Secretariat (tehnic) cu funcții de natură administrativă.

În mod evident, *Convenția-cadru* face parte din generația convențională „Rio” a tratatelor-cadru multilaterale de mediu consacrate problemelor ecologice planetare, care au cunoscut punctul culminant de afirmare în deceniul 10 al veacului trecut și au instituit cadrul și motorul de dezvoltare în materie prioritare, pe lângă climă, precum biodiversitatea și deșeurile. În baza și conform prevederilor sale, *dreptul climei* a cunoscut o evoluție susținută, pe etape de adaptare a acțiunii globale la datele ecoclimatice și având ca momente principale până acum Protocolul de la Kyoto, adoptat în 1997 (cu rol de act adițional și

precizator al Convenției din 1992) pus în aplicare în perioada 2004–2020 și Acordul de la Paris din 2015, care marchează o evoluție importantă a dreptului în domeniu, devenit operațional din 2020. Asumându-și rolul de *leadership* în lupta contra schimbărilor climatice, Uniunea Europeană a elaborat și adaptat, adoptat programe, strategii, acte legislative și instituit un sistem de schimburi de cote de GES, dreptul climei fiind asociat cu precizie problemelor energetice. Acțiunea Uniunii Europene în materie climatică se bazează pe un corpus legislativ relativ consistent, care acoperă cu o totalitate emisiile de GES și este orientat de Acordul de la Paris și contribuția U.E., în acest context de a reduce emisiile cu cel puțin în 40% la orizontul 2030<sup>28</sup>. După 2015, Uniunea și-a revizuit sistemul de schimburi de cote pentru emisiile sectorului energetic și al industriei și a stabilit obiectivele naționale de către statele membre pentru oricare alt sector. Ea s-a dotat pentru prima dată cu o legislație privind utilizarea surselor și a prețurilor în scopul de a garanta „prețurile” de carbon și, în susținerea obiectivelor naționale, a întărit normele de emisie ale parcului de automobile și a stabilit primele standarde pentru traficul greu. La toate acestea s-au adăugat efectele unei abordări integrale a sistemului energetic. În afară de legislația privind direct emisiile, U.E. se preocupă de stabilirea condițiilor structurale ale unei tranziții energetice cu emisii mai reduse de carbon. Elementele de bază ale acestui dispozitiv sunt directivele privind energia regenerabilă și eficiența energetică, amândouă prevăzând obiective cuantificate la nivel unional-european. De asemenea, legislația vizând piața electricității urmărește asigurarea unei performanțe mai importante a regenerabilului prin flexibilizarea acesteia și modificarea modurilor de funcționare înăuntru de variabilitatea sa. Uniunea Europeană dispune deja de legislația necesară spre a-și îndeplini angajamentul aferent Acordului de la Paris în termenii reducerii emisiilor de GES și măsurilor de adoptare. Regulamentul 2018/1999 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 decembrie 2018 privind guvernarea Uniunii a energiei și acțiunii pentru climă sporește ambițiile comunitare în materie.

În plan instituțional, Uniunea dispune de o Direcție generală *Acțiune pentru climă*, dar aceasta își împarte competențele cu Direcția generală Energie, iar amândouă sunt coordonate de un comisar comun pentru climă și energie. O atare asociere „este rezultatul sinergiilor evidente între cele două sectoare și primatului lung timp acordat atenuării mai degrabă decât adaptării”. Noua Comisie Europeană și-a făcut o prioritate din combaterea schimbărilor climatice (cu cele două obiective majore: sporirea ambițiilor de reducere a emisiilor de GES în 2030 cu 50–55% și atingerea neutralității carbon în 2050) pregătind în acest sens un *Green Deal, Pact*

---

<sup>28</sup> Pierre Schellekens, *Retour sur la COP24 L'Union Européenne: vers la neutralité climatique*, în „Revue Juridique de l'Environnement”, no. 1/mars 2019, p. 9.

pentru climă, o lege-cadru european privind clima și instituirea unui fond (bnci) pentru climă<sup>29</sup>. În plan național, adeseori acțiunea în materie se concentrează asupra transpunerii reglementărilor unional-europene pertinente și punerea lor în aplicare și/sau îndeplinirea angajamentelor internaționale asumate.

O serie de reacții legislative și instituționale-administrative s-au înregistrat și în plan național. Mai ales sub impulsul reglementărilor internaționale în materie și/sau în transpunerea în dreptul intern al statelor membre U.E. a măsurilor adoptate la nivel unional-european și cu precădere după 2000 au fost elaborate și adoptate o serie de strategii, planuri de acțiune și acte normative cu forță juridică diferite, dar cu implicații în cristalizarea și impunerea unui „drept” în materie. În consecință, în unele țări și cu deosebire recent asistăm la o preocupare, inclusiv în contextul U.E., la adoptarea unor legi-cadru privind protecția climei (Franța 2019, Germania 2020, Columbia 2016 și.a.); cel mai frecvent însă s-au adoptat acte de tipul *climate change act* (Marea Britanie, Noua Zeelandă, Filipine, Coreea de Sud, Australia – statul Victoria, Austria, Canada), legi care reglementează regimul comercializării drepturilor de emisie a GES (Spania, Africa de Sud), reglementări privind adoptarea (Elveția, Austria) și.a. Un exemplu îl reprezintă preocuparea din Belgia de elaborare a unei propuneri de lege specială pentru climă (prezentată într-o primă formă în februarie 2019), un text „cvasiconstituțional” a cărui finalitate este stabilirea cu precizie a modalităților și instituțiilor de cooperare în cadrul statului federal. Interesul astfel urmărit este de a oferi demersului climatic o dimensiune mai comprehensibilă, democratică și mai transparentă, stabilind principii și obiective comune.

Referitor la perceperea și atașarea administrativă a atribuțiilor în domeniul acestora sunt asumate, de regulă, de ministerul sau agenția administrativă cu

---

<sup>29</sup> A se vedea Andrei Du u-Buzura, „Pactul verde pentru Europa” și provocările sale. *Dimensiuni juridico-instituționale*, în „Studii și Cercetări Juridice” nr. 2/2020, p. 175–183. Noua strategie de creștere construită și afirmată la nivel unional-european și care se va impune a fi urmată și în planul național al statelor membre vizează, pe de o parte, a transforma U.E. într-o societate justă și prosperă, dotată cu o economie modernă, eficientă în utilizarea resurselor și competitivă, caracterizată prin absența emisiei nete de gaz cu efect de seră până în 2050 și în care creșterea economică va fi disociată de utilizarea resurselor, iar, pe de altă parte, a proteja, prezerva și consolida patrimoniul natural al U.E., precum și a proteja sănătatea și bunăstarea cetățenilor față de riscurile și incidențele legate de mediu. În același timp, această tranziție trebuia să fie justă, rezilientă și incluzivă.

Asumându-și caracterul și rolul de *pact*, strategia plasează cetățenii în centrul preocupărilor aferente și ia în considerare regiunile, industriile și lucrătorii care vor fi expuși la enorme dificultăți; în fața schimbărilor colosale la care ne așteptăm, participarea activă a cetățenilor și încrederea pe care o vor pune în tranziție vor fi determinante în reușita politicilor preconizate și acceptarea lor. Este necesar un nou pact pentru a face față încălțării cetățenilor, în toată diversitatea lor, autoritățile naționale, regionale și locale, societatea civilă și întreprinderile „să lucreze mână în mână cu instituțiile și instanțele consultative ale U.E.”.



competențe generale în materie de mediu, în cadrul unor departamente ori direcții de specialitate; arareori în titulatura generală acestuia este asociat și termenul de climă (Ministerul climei și mediului, în Norvegia, Ministerul mediului, pentru durile și schimbările climei, în India); cu rol preponderent consultativ sau de coordonare sunt organizate și funcționează comisii, comitete, oficii naționale pentru schimbarea climei (Belgia, Franța, Peru, Marea Britanie, Portugalia, Grecia ș.a.).

Referirile terminologice la domeniul ce ne interesează rămân aleatorii; în unele documente, mai ales în cele programatice (strategii, planuri de acțiune), întâlnim folosiri ale termenilor de *schimbări climatice*, *încălzire globală*, *tranzitie energetică*, iar în plan legislativ se intervine și în sectoare conexe precum energia, transporturile ș.a. La nivel local predomină activitățile de planificare vizând aerul, energia ori și clima. Acțiuni complexe de atenuare și adaptare poartă o marcă concretă și adaptată realităților locale.

Astfel construit și afirmat, *dreptul climei* este prin excelență unul internațional, un drept „globalizat” care s-a „construit la toate nivelurile ordinilor juridice”; componenta U.E. cu pronunțate dimensiuni transnaționale rămâne partea sa cea mai consistentă, dinamică și expresivă particularizantă și operațională în plan național și concret. Astăzi, cea mai mare parte a statelor – și dezmembrările mintelelor lor administrative (municipalități, provincii, regiuni) – dispun și/ori sunt angajate în construcția de cadre juridice adecvate pentru a lupta împotriva schimbărilor climatice pe teritoriul lor. Chiar dacă în mod natural aceste cadre juridice se dezvoltă în ritmuri diferite, variabile și potrivit unor modalități adesea diferite, ele se înscriu cu toate într-o tendință comună care este cea a constituirii unui drept național al climei<sup>30</sup>, în conjugare adecvată cu dezvoltările regionale și internaționale pertinente.

**11. Izvoare inovante, de „drept suplu”, „hard law” și cu un accentuat caracter tehnic.** Dreptul climei a apărut și s-a manifestat până acum ca un regim juridic internațional exprimat specific în context regional, respectiv cel al Uniunii Europene și transpus conform mecanismelor specifice în dreptul național al statelor membre sau, în afara construcției europene, prin intermediul raportului constituțional dintre dreptul internațional și dreptul intern. Iar o atare matrice de afirmare pare a continua și chiar permanentiza. În cadrul acestei ecuații normative de abordare, exprimare și realizare se remarcă, grație în primul rând tehnicității sporite a normelor componente și fluidității obiectivelor asumate, caracterul de drept suplu al multor elemente componente, programator și incitativ, ceea ce deplasează greutatea aplicării sale concrete spre voința și determinarea instanțelor de executare efectivă. Ca o

---

<sup>30</sup> Marie Cornu, Fabienne Orsi, Judith Rochfeld (dir.), *Dictionnaire des biens communs*, PUF, Paris, 2017, p. 190–191.

tr s tur general , instan ele juridice aferente domeniului sunt structurate ca elemente-cadru de exprimare juridic a problemei, dotate cu mecanisme interne de adaptare permanent la specificul problemei i actualizare periodic a obiectivelor de atins, în atragerea celor generale, ultime, asumate în ultim instan . Se remarc apoi o tendin de constitu ionalizare a problematicii climatice, pe m sura consolid rii i nuan rii semnifica iilor dreptului la mediu s n tos i echilibrat ecologic i care pare a aspira spre o individualitate specific a unui drept la o clim stabil i adecvat . La nivelul dreptului U.E. se manifest o multiplicare a documentelor strategice, planuri i programe<sup>31</sup> a c ror semnifica ie juridic este pe cale a se consolida, iar în ultima perioad se recurge la instan e inovante de genul pactului i legii cadrului.

*Legea unional-european pentru clim .* Elementul principal al arsenalului juridic menit s încadreze prin drept *Green Deal*-ul îl constituie preconizata lege unional-european privind clima, a c rei prim form de proiect a fost prezentat de Comisia European , la 5 martie 2020, Parlamentului European i statelor membre care îi pot aduce amendamentele considerate necesare. Ea va avea valoare de regulament, cu direct i obligatorie aplicare în toate statele membre i cere ca „toate legisla iile i politicile pertinente s fie coerente în a participa la atingerea obiectivelor de neutralitate climatic ”, fiind pentru prima dat când un obiectiv de mediu este eviden iat ca prioritar pentru legisla ie. Totodat , ca element intrinsec mandatului s u, Comisia European îi asum i consolideaz competen e superioare, în virtutea unei ample deleg ri legislative de evaluare, inspec ie i control în materie. Este perceput i exprimat ca un „marker” al ambi iilor politice i diplomatice în materie de clim i mediu ale U.E. i, în primul rând, înscrie în termeni juridici obiectivele prioritare i esen iale asumate de Uniune în domeniu. Este vorba, înainte de toate, de consacrarea cre terii angajamentului (intermediar) de reducere în 2030 a emisiilor de GES la 50-55% în raport cu nivelurile din 1990 (fa de 40% în prezent), în special pentru recuperarea retardului în aplicarea prevederilor Acordului de la Paris, precum i a obiectivului central al neutralit ii climatice nete în 2050 (aprobat de toate statele membre în iunie 2019, cu excep ia Poloniei). Textul actual al proiectului este acuzat de anumite ambiguit i, dar care îi au explica iile i rostul lor; astfel, pentru 2050 este evocat un obiectiv general pentru U.E. i nu pentru fiecare ar în parte, în condi iile în care unele state membre, precum Austria, Finlanda ori Suedia, au dat deja asigur ri ferme c vor atinge această înt înainte de termenul preconizat, ceea ce face posibil acordarea

---

<sup>31</sup> De exemplu, în prezent se preg te te *Strategia U.E. de adaptare la schimbarea climatic* ce urmeaz a se aplica începând din 2021, având ca obiective asigurarea rezilien ei economiei, integrarea aspectelor climatice în practicile de gestiune a riscurilor i prevenirea i preg tirea în vederea crizelor, precum i un *plan global* vizând atingerea intei, la orizont 2030, de reducere a emisiilor de GES cu 50–55% în raport cu nivelurile din 1990.

unui r timp mai lung (termene suplimentare) în cazuri bine determinate și justificate. Teoretic, o asemenea suplimentare ar trebui să privească numai Polonia, dependent în proporție de 80% de energia electric produsă de centralele pe carbune și care, de altfel, va fi principalul beneficiar al fondului de tranziție echitabil imaginat spre a întrajutorările ale celor economii sunt mai dependente de carbune (beneficiind de 2 miliarde de euro din cele 7,5 cu care va fi dotat acesta). În virtutea preconizatei legi impactul carbon va trebui evaluat în cazul tuturor actelor legislative care vor fi inițiate în cadrul U.E., se vor elabora recomandări pentru aducerea la îndeplinire a obiectivelor stabilite, urmând ca fiecare stat care nu iese seama de ele să ofere explicații Comisiei, iar între 2030 și 2050 se preconizează adoptarea de către aceasta în domeniul de acte delegate, procedură care să-i dea mâna liberă și să-i permită evitarea negocierilor, adesea aprinse, cu Parlamentul European și statele membre pentru a defini traiectoria carbon a Uniunii ce va trebui revizuită la fiecare 5 ani. Odată legea adoptată și cu aceste obiective se va declara aducerea la zi a tuturor actelor legislative unional-europene conexe, inclusiv a celor privind eficacitatea energetică, energiile regenerabile, partajul efortului și sistemul de schimb de cote de emisie al UE.

În plan național se manifestă în ultima perioadă tendința elaborării și adoptării, alături de strategii și planuri de acțiune, ca acte cu o consistență juridică superioară și de exprimare în termeni concreți și obligatorii a primelor, de legi-cadru privind protecția climei, adeseori obiectul definitoriu fiind în conexiune directă și declarat cu cel al tranziției ecologice. Jurisprudența joacă un rol tot mai important în contextul insuficienței, complexității și caracterului relativ difuz al reglementării, ceea ce face din judecător un actor important al domeniului. Cu titlu de exemplu și în context european, putem remarca și sublinia impactul jurisprudenței olandeze *Urgenda* (decizia Curții Supreme a Olandei, 20 decembrie 2019, nr. 19/00135, *Urgenda*). Înainte de toate, a adăptat, pentru prima dată o instanță supremă a constatat în mod solemn legătura ce există între schimbarea climatică și protecția drepturilor omului, relevându-se că statul olandez a ignorat art. 2 și 8 din Convenția (europeană) pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, baza unei îndatoriri de protecție a cetățenilor în sarcina statului. Totodată, s-a combătut cu argumente general valabile, teza că, din faptul apartenenței la U.E., statele membre ale acesteia nu ar fi învinuite în mod individual de o obligație relativă la reducerea emisiilor de GES, totul reducându-se astfel la nivel unional, ori că acesta nu ar subzista în situația în care emisiile statului în cauză ar conta puțin în cadrul global al poluării<sup>32</sup>. În același timp, jurisprudența *Urgenda vs. Olanda* a rămas simbolică și cel mult un model,

---

<sup>32</sup> M. Moliner-Dubost, *Les obligations de l'Etat dans la lutte contre réchauffement climatique*, în Agatha Van Lang (coord.), Dossier, RFDA, 2019, p. 629.

întrucât chiar fără a dispune de surse de constrângere a stimulat în mod extraordinar contenciosul climatic și a declanșat o multiplicare a acțiunilor în justiție similare în străinătate, cu referiri directe la un asemenea precedent. Astfel, de pildă, în Franța sub această influență mai multe organizații neguvernamentale au intentat o acțiune în justiție proclamată „afacerea (cauza) secolului” reproșându-i-se statului înacțiunea culpabilă în materie de luptă împotriva încălzirii globale, somându-l să acționeze prin surse adecvate<sup>33</sup>.

*Pactul – instrument de planificare politico-strategică, cu semnificații juridice.* În accepțiunea generală de „vocabular juridic”, *pactul* este prezentat ca o specie de convenție, termen folosit mai ales în expresiile consacrate desemnării de operațiuni de o anumită solemnitate, angajând în mod grav viitorul precum în relațiile internaționale<sup>34</sup> ori cea și mai comună a *Larrouse-ului* de „Acord solemn încheiat între două ori mai multe persoane; convenții între două state”. În practica Uniunii Europene *pactul* apare ca un instrument preponderent politic, însă nu lipsit de semnificații juridice de exprimare a angajamentului tuturor părților interesate în fața publicității și de participare a acestuia din urmă la dezbateră, luarea deciziei și punerea în aplicare a inițiativelor privind problemele ecologice de climă și mediu<sup>35</sup>. Și aceasta cu atât mai mult cu cât politicile inovante nu funcționează decât atunci când sunt asociate plenar elaborării și stabilirii obiectivelor acestora și de aceea se acordă o atenție deosebită consultărilor și face din acceptabilitatea socială o condiție a succesului în aplicarea programelor și planurilor în materie ecoclimatică. Din această perspectivă, în completarea *Pactului verde* și pentru o mai bună particularizare a obiectivelor sale în domeniul climei se are în vedere elaborarea și adoptarea și a unui *Pact european pentru climă*. Documentul ar urma să pună accentul pe trei mijloace de mobilizare a cetățenilor în favoarea acțiunii în domeniu: împărțirea de informații și dezvoltarea inspirației și sensibilizării opiniei publice față de amenințările și provocările pe care le constituie schimbările

<sup>33</sup> C. Cournil, A. Le Dyllo et P. Mongeolla, „L'affaire du siècle” entre continuité et innovations juridiques, AIDA, 2019, p. 1864.

<sup>34</sup> Gérard Cornu, Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, 13<sup>ème</sup> édition mise à jour, PUF, Paris, 2020, p. 723; „Nu e vorba de o categorie juridică particulară de acorduri internaționale, ci de o simplă denumire tinzând să sublinieze caracterul solemn pe care poartă în eleganță acordului lor”; (Jean-Paul Pancraccio, *Dictionnaire de la Diplomatie*, troisième éditions, Paris, 2019, p. 489).

<sup>35</sup> Commission Européenne, *Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil Européen, au Conseil, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions*, Bruxelles, 11.12.2019, COM(2019)640 final. Comunicarea constituie o primă „foaie de parcurs” a expunerii noilor politici și surse necesare concretizării *Pactului*; ea va fi adusă la zi în raport cu evoluția nevoilor și pe măsură ce sursele de luat în considerare vor fi formulate. Toate acțiunile și politicile U.E. vor trebui să contribuie la atingerea obiectivelor *Pactului*; provocările sunt complexe și interdependente.

climatice și degradarea mediului; crearea de spații reale și vizuale spre a permite exprimarea ideilor și creativității și manifestarea capacității civile de a elabora împreună acțiuni ambițioase, atât la nivel individual, cât și colectiv; identificarea de posibilități de facilitare a inițiativelor de teren în materie de luptă împotriva schimbărilor climatice și de protecție a mediului. Este vorba, deci, de un instrument complex, de percepere și exprimare a strategiilor și politicilor în materii noi, respectiv cel al climei și mediului (într-o ecuație interdependentă), care presupune, în conceperea și punerea în aplicare, implicarea majorității întregii societăți, cu un caracter preponderent politic, dar prin acordul astfel utilizat și conținutul treptat promovat în atare condiții contribuie la cristalizarea anumitor semnificații juridice, care vor fi preluate și exprimate ca atare în veritabile instrumente de drept, eficiente ca atare.

*11.1. Doctrina.* Ca opinii, reflecții, puncte de vedere și.a. exprimate în lucrări, reviste de specialitate etc. de autori de competență științific recunoscută și în privința unui obiect/subiect dat, doctrina contribuie semnificativ la progresul unei ramuri de drept și aprofundarea unei discipline juridice, relevându-i într-o perspectivă critică starea reală și evoluțiile la care este predispusă. Rolul său este cu atât mai important în situația materiilor în formare sau tinere, care au nevoie de maturizare specifică rapidă și/ori profund marcate de strânsă dependență față de tehnologia ceea ce presupune o abordare pluridisciplinară, un dialog posibil și eficient în primul rând în planul reflecției teoretice cum ar fi cele cu referire la mediu, în general și schimbările climatice, în special. Apărut ca o ipostază de specializare a doctrinei dreptului mediului deja cristalizată și aflat în plină ascensiune, la rândul său încercând în așteptarea unei impuneri definitive, cea de drept al climei este chemat mai întâi să justifice nevoia, să decanteze oportunitatea și afirmă calea desprinderii noului domeniu de ramură dominantă de apartenență structurală și contribuie la prefigurarea bazelor sale definitorii; demonstrând existența propriilor obiecte și valori, izvoarelor de exprimare, principiilor directoare, conceptelor fondatoare, dar și a propriilor specialiști, capabili de efortul creator astfel necesar. A adăru, doctrinarii, de drept al mediului în special, care în elegșă pledeze pentru existența dreptului climei sunt chemați să contribuie la construcția viitoarei discipline juridice, edificarea noului drept în sistem, să ajute la forjarea elementelor componente și identității conținutului său, jucând un riguros rol prospectiv. Misiunea doctrinei specifice, și ea în formare și dezvoltare, este tocmai aceea de a clarifica și exprima reperele de autonomizare și provocările cetera le respunde juridic corpul de reglementare aferent și cunoștințele pe care le presupune legitimitatea lor, făcându-l astfel mai inteligibil și propunând o expunere și un studiu sistematic al semnificațiilor sale; apoi, cea de a formula critici prin analize pertinente, profunde și exacte față de reglementări și

soluțiile jurisprudenței, contribuind astfel la corectarea și avansul lor; în fine, să deschidă noi orizonturi, punând în gard, dar mai ales prin efort creator și oferind soluții adecvate și eficiente printr-o operă autentică de imaginație. Desigur, în acest context contează și sunt așteptate mai ales pozițiile și ideile pe cât posibil convergente (*communis opinio doctorum*) și de autoritate științifico-profesională („Une doctrine sans autorité est morte”). Fără îndoială pentru „începutul începutului” (*ab ovo*) doctrina are un preponderent rol sistematizator și clarificator, care se cuvine completat și stimulat pe cale „pozitivistă” și jurisprudențială.

**12. Concepte și principii fundamentale.** Vehiculând o idee evocatoare care radiază asupra întregii materii pentru a o unifica și fecunda<sup>36</sup>, conceptul juridic contribuie la sistematizarea dreptului și la exprimarea specificității unui domeniu al său. În acest context, consacrarea evoluției climei ca o preocupare comună a umanității și expresia a dorinței a autorizării sale reprezintă un concept fundamental. Un principiu în domeniul care ne interesează în mod deosebit desemnează, într-un prim sens, noțiunile care constituie cauzele ori izvoarele prime ale regulilor, axiome de bază, iar în al doilea, mai tehnic, o propoziție cu caracter general prezentă sub o formă adecvată și sintetică, exprimând o normă juridică de o importanță practică. Într-adevăr, dreptul climei consacră și utilizează o serie de noțiuni indispensabile unei guvernări responsabile a climei la nivel mondial. Este vorba, printre altele, de: dezvoltarea durabilă, dezvoltarea umană durabilă, solidaritate climatică, justiție climatică. Dezvoltarea durabilă este evocată în semnificațiile ei manifestate în contextul problematicii ecoclimatice mai întâi în convenia-cadru din 1992 și reluată în Acordul de la Paris (2015) ceea ce denotă consecvență în promovarea particularităților sale. O inovație din punct de vedere conceptual este afirmarea principiului dezvoltării umane durabile, declinat din două perspective: pe de o parte, preocuparea pentru adaptarea condițiilor de muncă la schimbările societale impuse, la rândul lor de adaptarea la efectele dereglărilor climatice, ceea ce se constituie într-un semnal al nevoii societății de a integra toate sectoarele sale la noua guvernare climatică; pe de altă parte, dezvoltarea de energii curate și alternative în contextul angrenării în tranziția energetică. Justiția climatică, la rândul său, constituie o noțiune cu un conținut încă în structurare adus de societatea civilă la sfârșitul anilor 1990 și care astfel, prin invocarea sa în textul Acordului de la Paris (chiar dacă numai prin referințe la respectarea „diversității culturale”), este adus în cadrul preocupărilor onusiene.

**12.1. Evoluția climei – preocupare comună a umanității.** Proclamat în ultimele decenii, mai întâi în materie climatică și apoi în cea a biodiversității,

<sup>36</sup> Jean Dabin, *Théorie générale du droit*, Edition Dalloz, Paris, 1969, p. 298.

conceptul dobândește o importanță crescândă și îi determină semnificațiile în raport cu alte noțiuni majore ale dreptului mediului, precum cele de patrimoniu natural al umanității și bunuri comune ale omenirii. Fără a fi lipsit de efecte juridice, el are ca idee-cheie cea de responsabilitate comună și drept scop repartizarea echitabilă a sarcinilor între state și nu precum în ipoteza patrimoniului, cucerirea de beneficii<sup>37</sup>. Astfel, în prima rezoluție adoptată de Adunarea Generală a O.N.U. în privința schimbărilor climatice (1988), evoluția climei era calificată de state drept „preocupare comună a umanității”. Recursul la acest concept, atunci inedit în dreptul internațional, a reprezentat o alternativă considerată mai satisfăcătoare decât propunerea Maltei (aflată la originea adoptării documentului) vizând declararea climei ca patrimoniu comun al umanității. Neacceptând o atare caracterizare, statele membre ale O.N.U. evitau să importe în cadrul juridic de protecție a climei, atunci în curs de naștere, „imperativele de conservare, de utilizare rațională și de împărțire echitabilă a beneficiilor”<sup>38</sup> atașate în mod tradițional de noțiunea de patrimoniu comun al umanității. Doctrina a apreciat că ar fi vorba de o regresie, chiar dacă conceptul în sine rămâne, totuși, subadiacent textelor celor două convenții-cadru. Prudența a manifestat prudență de la constatarea că, dacă sistemul climatic se situează în afara teritoriilor naționale acțiunile de luat pentru a-l proteja trebuie, dimpotrivă, puse în aplicare pe teritoriul statelor, ceea ce poate avea implicații asupra suveranității. Aadar, în mod paradoxal, tocmai refuzul unei doze prea mari de internaționalizare pare să fie la originea „acestei noi forme de punere în comun, mai neutră și mai puțin angajantă”. În plus, caracterul climei de a nu putea fi apropiabil în termeni de proprietate a consolidat o atare opțiune și i-a subliniat oportunitatea. Potrivit unei asemenea abordări în *Preambulul* Convenției-cadru a Națiunilor Unite privind schimbările climatice din 1992, se enunță: „schimbările climei planetei și efectele lor nefaste sunt un subiect de preocupare pentru întreaga umanitate” (pct. 1). După 23 de ani, în 2015, Acordul de la Paris reia conceptul, formularea sa rămânând neschimbat (Preambul, pct. 11). La rândul său, Convenția privind biodiversitatea, din 1992, califică în mod identic conservarea diversității biologice (Preambul, pct. 3). Doctrina aferentă subliniază faptul că astfel se afirmă caracterul distinct al preocupării comune a umanității, de alte noțiuni de drept internațional care împărtășesc logica comunității. Astfel, s-a admis că „unlike the common heritage,

<sup>37</sup> Jean-Marc Lavieille, Hubert Delzangles, Catherine Le Bris, *Droit international de l'environnement*, 4e éditions, Ed. Ellipses, Paris, 2018, p. 145.

<sup>38</sup> Alexandre Kiss, *La notion de patrimoine commun de l'humanité*, în „Recueil des Cours de l'Académie de droit international”, vol. 175, t. II, 1982, p. 193.

the common concern for mankind does not address the question of the legal title over resources”<sup>39</sup>.

De asemenea, se susține că preocuparea comună nu se confundă cu interesul comun evocat în unele tratate, întrucât termenul de „preocupare” exprimă ideea unui pericol care nu este prezent în cel de interes. În fine, s-a concluzionat că în etapa actuală de dezvoltare a dreptului, obiectele de preocupare comună (evoluția climatică și conservarea diversității biologice) corespund unei stări ori unui proces de mediu ceea ce ar permite a distinge conceptul de noțiunea de resurse comune. Referitor la conținutul conceptului, acesta se exprimă în trei idei definitorii: natura vitală pentru umanitate a obiectului preocupării, și deci importanța acțiunii; dimensiunea globală a acestuia, și deci importanța cooperării; necesitatea acțiunii colective pentru a asigura o asumare eficientă a preocupării, și deci însemnătatea universalității demersului.

În fine, referitor la semnificațiile juridice ale conceptului, punctele de vedere ale autorilor asupra subiectului rămân rezervate. Ar fi vorba, înainte de toate, de o simplă formulă declaratorie, care ar induce cel puțin o obligație de cooperare. Ea tinde să apere că o exigență adresată statelor de a crea comună și a legitima acțiunea colectivă în acest sens, reprezentând astfel un prim pas spre conturarea semnificațiilor juridice.

12.2. *Principiul protecției climatice, o responsabilitate comună, dar diferențiată*. Tratatul fondator al dreptului climatice, Convenția-cadru din 1992, consideră că protecția climatice ar trebui să se efectueze „în funcție de responsabilitățile comune dar diferențiate” ale Partilor (art. 3.1.). Se formulează și consacră astfel un „principiu de acțiune cardinal” în cadrul sistemului multilateral de luptă împotriva schimbărilor climatice care este la originea unei diferențieri a tratamentului țărilor industrializate, inclusiv U.E., și cel al țărilor în curs de dezvoltare. În virtutea sa, toate sunt considerate ca având o parte de responsabilitate în acest demers global, însă în măsura în care răspunderea statelor din nord este considerat mai mare și contribuția lor se cuvine a fi mai ridicată. Aadar, fiecare stat-parte trebuie să acționeze, dar în ritmuri și cu intensități variabile, diferite. Întemeiat pornind de la ideea că statele au emis de-a lungul istoriei în proporții diverse gaze cu efect de seră, dar exprimând mai ales preocuparea comună a umanității față de efectele schimbărilor climatice, principiul implică astfel o participare adecvată a fiecărui stat, în numele solidarității, la rezolvarea prin cooperare a problematicei ecoclimatice. Într-un context al

---

<sup>39</sup> F. Francioni, *Thirty Year On: Is the World Heritage Convention Ready for the 21st Century?*, în „Italian Yearbook International Law”, vol. 12, 2002, p. 24.



interdependențelor crescânde, nevoia unei acțiuni comune pentru evitarea riscurilor majore și gestionarea consecințelor lor, implicarea tuturor statelor în raport cu capacitățile de care dispun și situația concretă în care se află reprezintă o abordare realistă, în contextul unei eficiențe sporite. Principiul juridic cu dimensiuni politice și morale evidente, responsabilitățile comune, dar diferențiate a fost conceput pentru a răspunde acestei necesități amenajând o deosebire între state în funcție de nivelul lor de dezvoltare; chiar dacă se operează o dualitate normativă el se distinge de diferențierea clasică prin aspectele pe care le implică din punctele de vedere ale dezvoltării și perspectivei. Începând cu Acordul de la Paris din 2015, locul său s-a consolidat în cadrul regimului juridic al climei. De altfel, s-a remarcat, pe bună dreptate, că, aflat în constantă evoluție a semnificațiilor sale, acesta se adaptează în permanență la evoluția circumstanțelor de abordare și expunere juridică a acțiunii climatice globale și, în acest context, Acordul din 2015 îl pune în aplicare în mod relativ-diferit de prevederile Convenției-cadru și mai ales de concepția în această privință, aferentă Protocolului de la Kyoto. Principiul proteiform, director și structurant, responsabilitățile comune, dar diferențiate participă la eforturile de „umanizare” a dreptului internațional, afirmându-se ca un principiu general al dreptului internațional al mediului, a cărui specificitate se exprimă și efectivitate se verifică în special în regimul juridic aplicabil schimbărilor climatice<sup>40</sup>.

12.2.1. *O responsabilitate globală, mixtă, transtemporală*. Principiul responsabilității acceptat și consacrat în domeniul aparține unei logici care nu separă răspunderea statelor în dreptul intern (în caz de litigiu cu un particular) și în dreptul internațional (în situația unui conflict între state). Așa cum s-a subliniat în doctrină, în materie de climă este vorba, mai degrabă, de a combina obiective comune (modelul universalist) și a le pune în aplicare diferențiat de la un stat la altul (modelul suveranist ori, mai exact, pluralist)<sup>41</sup>. Se impune apoi ca evaluarea responsabilităților să se supună aceluiași criterii, chiar dacă fiecare stat comunică contribuția sa care este determinată la nivel național fiindcă o veritabilă grilă comună să fie impusă pentru a garanta comparabilitatea (art. 4 paragr. 9 și 13). Dacă se pleacă de la constatarea că responsabilitatea climatică nu este numai transnațională ci și transtemporală, respectivele criterii ar trebui să corespundă celor trei timpuri de angajament.

---

<sup>40</sup> Maia-Oumeima Hamrouni, *Les responsabilités communes mais différenciées*, Editions A. Pedone, Paris, 2018.

<sup>41</sup> Mireille Delmas-Marty, *Avant-propos: la Cop 21, un pari sur l'avenir*, la: Marta Torre-Schaub (dir.), „Bilan et perspectives de l'Accord de Paris (COP21): Regards croisés”, IRIS Editions, Paris, 2017, p. 5.

Pentru viitor, aceasta corespunde recunoașterii unei îndatoriri a generațiilor prezente față de generațiile viitoare, care impune limitarea dezvoltării în scopul de a fi „durabil”; această primă formă de responsabilitate de natură prospectivă se întemeiază pe un proces de anticipare care impune criteriile științifice, o vocație globală, în perspectiva rapoartelor periodice ale IPCC asupra gravității obiective a riscului și evaluarea fiabilității probelor.

În prezent dreptul la dezvoltare, recunoscut generațiilor contemporane, presupune limitarea anticipării pentru a o face „acceptabil”; în această a doua ipostază devine necesară diferențierea practicilor naționale potrivit unui proces de contextualizare, prin raportare la luarea în considerare a unor criterii ale cadrului național: politic, juridic, economic ș.a.

În fine, la trecut, recunoașterea „datoriei ecologice”, „climatice” pe care generațiile prezente au moștenit-o de la generațiile anterioare, condiționează noțiunea de „dezvoltare echitabil”; de natură retrospectivă, acest tip de responsabilitate trimite la un proces de „istoricizare” și se exprimă prin justificarea demersului de sprijinire și compensare. După experiența Protocolului de la Kyoto, într-o nouă viziune tributară dorinței de universalism, Acordul de la Paris nu stabilește niciun mecanism de control și niciunul de sancționare; în orice caz, el instaurează un „cadru de transparență” zis MRV (monitoring, reporting, verification) aplicabil nu numai țărilor dezvoltate, ci tuturor statelor-părți (art. 13). Totuși, dacă nu se referă la sancțiuni care ar putea fi aplicate, textele Acordului prevăd un dispozitiv care pune în joc reputația (name and shame), dar nerespectarea angajamentelor asumate ar putea fi sancționate de judecătoria națională sesizată, de exemplu, de către O.N.G. ori de specialiști.

*12.3. Principiul echității între popoare.* Potrivit Convenției-cadru din 1992, incumbă Statelor-Părți să „prezerve sistemul climatic în interesul generațiilor prezente și viitoare, pe baza echității și în funcție de responsabilitățile comune dar diferențiate și capacitățile lor respective” și că „aparține, în consecință, țărilor dezvoltate părți să fie avant-garde luptei împotriva schimbărilor climatice și efectelor lor nefaste”. Este o recomandare dificil de cuprins și exprimat într-o obligație juridică, cu contururi ferme și semnificații precise, însă suficient de evidentă spre a constitui un principiu în curs de cristalizare conceptuală și afirmare practică. Așa cum subliniază textele internaționale pertinente, începând cu Declarația de la Stockholm din 1972 privind mediul uman până la Convenția-cadru din 1992 și Acordul de la Copenhaga din decembrie 2009, dezvoltarea socială și economică și eliminarea sărăciei sunt indicate ca priorități esențiale ale țărilor în curs de dezvoltare și, ca urmare, acestea nu acceptă că reducerea emisiilor de CO<sub>2</sub> pe teritoriul respectiv să le împiedice dezvoltarea. Pentru depășirea impasului astfel

manifestat, conform filosofiei dezvoltării durabile și înănd seama de obiectul general de limitare la 2°C a ridicării temperaturii medii globale, s-a revendicat și a trebuit să se accepte soluția transferurilor financiare și tehnologice importante și adecvate dinspre nord spre sud, cu titlu de conformare la *echitatea climatică* între popoare și generații. Acordul de la Paris din 2015 a adus în mod timid o soluție globală acestei chestiuni, pe calea convenirii faptului că țările în curs de dezvoltare trebuie să adopte măsuri de atenuare la nivel național care să fie susținute prin resurse financiare, tehnologice și de altă natură, în scopul de a orienta emisiile lor de GES pe traiectorii diferite de cele care ar putea să aibă loc în cadrul unui scenariu BAU (Business as usual).

12.4. *Obligația statului și a autorităților publice de a proteja clima și acțiunea împotriva schimbărilor climatice.* Fenomenul „juridicizării” problemelor schimbărilor climatice, în plină expansiune și diversificare, manifestat prin acțiuni promovate în special de reprezentanții societății civile împotriva statelor, autorităților publice responsabile, întreprinderilor poluatoare ș.a., în fața jurisdicțiilor naționale, regionale (Curtea Europeană a Drepturilor Omului – C.E.D.O., Curtea de Justiție a Uniunii Europene – C.J.U.E.) și internaționale, ridică și chestiunea existenței unei obligații generale a statului și a autorităților publice de a acționa împotriva schimbărilor climatice.

Judecătorii se confruntă astfel nu atât cu chestiunea stabilirii originii umane a perturbărilor climei, în această privință „adevărul științific” impunându-se deja, ci cu faptul de a fi chemați să precizeze responsabilitățile impactului antropogenic în această privință, mai precis de a ține seama de cei care sunt responsabili și cum, în cele din urmă (și dacă) trebuie să răspundă pentru actele lor. Purtând asupra răspunderilor implicate de cauzele și efectele schimbărilor climatice, contenciosul în materie caută să pună în lumină și spre aplicare un ansamblu de reglementări ce este denumit, cu tot mai mult temei, ca *dreptul climei*, capitol de actualitate și prioritar al dreptului mediului și înedit sferă de cercetare științifică și studiu universitar. Dreptul internațional al climei (inițiat prin Convenția-cadru a Națiunilor Unite privind schimbările climatice din 1992 și continuările sale reglementare) a condus statele din întreaga lume, inclusiv România, la a adopta, începând cu anii 2000, diferite acte normative privind atenuarea emisiilor de GES și, în ultimul timp, de adaptare la schimbările climatice. Drepturile și obligațiile s-au afirmat astfel progresiv în diverse planuri și domenii și sunt invocate de actori foarte diferiți, în special în fața tribunalelor naționale: fie pentru a contesta conținutul lor (prea ori insuficient de exigent), fie spre a soma statele și autoritățile publice pentru a merge mai departe și să fie mai ambițioase în planificarea obiectivelor climatice ori să acționeze energetic în direcția angajării responsabilității întreprinderilor poluante.

În planul dreptului U.E., art. 191 al Tratatului privind Func ionarea Uniunii Europene (T.F.U.E.) a f cut din ac iunea împotriva schimb rilor climatice un nou obiectiv al politicii unional-europene în domeniul mediului, stipulând „promovarea, pe plan interna ional, de m suri destinate a face fa problemelor regionale sau planetare ale mediului, în special luptei contra schimb rilor climatice”. Noul titlu al tratatului consacrat energiei (nr. XXI) subliniaz , deopotriv , c politica U.E. în domeniu trebuie „s în seama de exigen a prezerv rii i amelior rii mediului” (art. 194).

Relansarea, consolidarea, noile orient ri i abord ri ale ac iunii U.E. în materie, precum i asumarea ca obiective prioritare: reducerea emisiilor de GES pân în 2030, cu 50-55% fa de nivelul din 1990 i atingerea neutralit ii climatice în 2050, presupun redefiniri importante i în plan na ional. Transpunerea prevederilor ansamblului de documente programatice adoptate sau preconizate pentru viitorul apropiat („Pactul verde” ca nou strategie de cre tere, Planul de ac iune, actul legislativ privind protec ia climei, Fondul de tranzi ie ecologic ) implic elaborarea i adoptarea unei noi strategii i a unui nou plan de ac iune na ional în domeniu i sporirea responsabilit ilor publice aferente, în sensul consolid rii i diversific rii con inutului obliga iei generale a statului de a ac iona împotriva schimb rilor climatice i a efectelor lor.

„Modelul” elabor rii i adopt rii unei legi na ionale privind protec ia climei (preconizat la nivelul U.E. i practicat deja în state membre, precum: Fran a, Portugalia, Germania, Danemarca, Acordul na ional privind clima din Olanda) va impune un atare demers i în România, ceea ce va determina stabilirea unor obliga ii pe deplin consacrate juridic i a c ror efectivitate va putea fi solicitat în termeni superiori în fa a justi iei.

Convergen a de drepturi i principii cu valori normative eterogene, dar semnificative manifestate la toate nivelurile ordinii juridice sedimenteaz în mod incontestabil emergen a unei obliga ii generale a statului i autorit ilor publice de a ac iona împotriva schimb rilor climatice i pentru men inerea, în limite acceptabile, actualului sistem în materie. Se întreve, totodat , un proces tot mai viguros de recunoa tere i garantare a unui nou drept uman, autonom la clim propice i (relativ) stabil , parte inseparabil a dreptului la mediu s n tos i echilibrat ecologic, în favoarea deopotriv a genera iilor prezente i a celor viitoare. În virtutea i pentru asigurarea semnifica iilor sale, statul, autorit ile publice, oricare dintre persoane are obliga ii juridice i îndatorirea moral de a ac iona în mod suficient, adecvat, eficient i imediat pentru prevenirea i combaterea efectelor schimb rilor climatice.

Pledeaz în favoarea unor asemenea noi realit i juridice (a structur rii obliga iei generale i principiului special), pe lâng evolu iile concrete la nivelul dreptului pozitiv, doctrinei de specialitate i jurispruden ei pertinente, i principiul

neregresiunii dreptului mediului ( și implicit, al progresului acestuia), inclusiv în materie climatică, existent în dreptul internațional și în dreptul U.E. (în această ultimă privință cu titlu de *acquis communautaires* și în virtutea obligației de atingere a unui nivel ridicat de protecție a mediului). El presupune nu numai condamnarea stagnării în domeniul ecoclimatic, exprimat prin incapacitatea de a remedia insuficiențele demersurilor ce se impun în această direcție, ci și absența inițiativelor care să permită progresul protecției climei prin drept.

Precedentul judiciar olandez a adus precizări importante: competența instanțelor judecătorești de a statua în materie, obligația (internațională) a statului de a acționa și de a adopta măsuri preventive de protecție a locuitorilor împotriva riscurilor climatice și temeiul juridic aferent drepturilor: la viață (art. 2) și la respectarea dreptului la domiciliu și viață privată și familială (art. 8) din Convenția europeană.

Sub raport juridic este vorba, înainte de toate, de o tot mai viguroasă jurisprudență a C.E.D.O., care impune obligații pozitive statelor pentru a asigura respectarea dreptului de a trăi într-un mediu sănătos, protejat, prin dezvoltarea creatoare a o serie de prevederi ale Convenției europene din 1950.

După evoluții de decenii, prin hotărârea din 27 ianuarie 2009 pronunțată în cauza *Tatar c. României*, s-a marcat o etapă decisivă în consacrarea de către instanțele europene a dreptului de a beneficia de un mediu sănătos și protejat prin folosirea ansamblului dreptului pozitiv și a practicii pertinente în materie de mediu, inclusiv a principiului precauției. Cu această ocazie, cu referire la speța mai sus aratăată, s-a formulat și un veritabil avertisment C.E.D.O. concluzionând că „autoritățile române nu și-au îndeplinit obligația de a evalua în prealabil și în mod satisfăcător riscurile eventuale ale activității în cauză și de a lua măsurile corespunzătoare care să protejeze dreptul reclamanților la respectarea vieții lor private și a domiciliului lor, precum și în termeni mai generali, *dreptul de a se bucura de un mediu sănătos și protejat* (pct. 112, *s.n.*, *M.D.*) și, în consecință, statul român nu și-a îndeplinit obligația de a respecta dreptul respectiv al reclamanților.

Într-un plan mai larg este de remarcat că în jurisprudența sa C.E.D.O. a consolidat progresiv (chiar dacă nu într-un mod linear, consecvent) protecția dreptului uman la un mediu sănătos, tehnica privilegiată în general fiind aceea de recunoaștere a obligațiilor pozitive în sarcina statelor, atât substanțiale, cât și procedurale.

Nu în ultimul rând, s-a notat că procesele climatice se întemeiază adesea pe principii generale, pentru deducerea, recunoașterea și afirmarea virtuților (consecințelor) cetera paribus, din cauza naturii lor vagi, se delegă *de facto* surprinderea și impunerea substanței dreptului mediului (în ipoteza sa de drept al climei) magistratului, a cărui hotărâre (*iuris-dictio*) devine astfel constitutivă de drepturi.

Se pune deci problema dacă în ce măsură din analiza angajamentelor internaționale asumate de statul român și a legislației interne pertinente se poate deduce existența, în ipostaza de principiu general, a dreptului de a trăi într-un sistem climatic sustenabil, adecvat, aflat în plin proces de consolidare juridică, spre a se fixa în ansamblul drepturilor umane fundamentale. Cu titlu preliminar se impune a se remarca faptul că reprezentanții doctrinei românești de specialitate se numără printre pionierii susinerii conturării unui drept la o climă adecvată, propice, ca un aspect nou, important al dreptului general la mediu și aferent, în devenire ca element component al sistemului specific al acestuia. Acceptarea și aderarea necondiționată a României la toate documentele internaționale (convenții, protocoale, declarații, planuri de acțiune ș.a.), transpunerea reglementărilor U.E. și adoptarea de reglementări, precum și promovarea unor strategii naționale adecvate în materie de climă denotă, în mod indubitabil, cristalizarea obligației generale de asigurare a unei clime stabile și propice aferente dezvoltării durabile a societății și garantării drepturilor omului din partea statului, cu îndrituirea corelativă a oricărei persoane. Ea decurge, pe de o parte, din evoluțiile intrinseci ale conținutului dreptului fundamental la mediu (mai ales sub dimensiunile sale de sens pentru persoana umană și echilibrat ecologic în privința sistemului natural), iar, pe de altă parte, din reglementări concrete, directe, privind protecția climei și gestiunea sustenabilă a problematicei ecoclimatice.

Descoperirea unui principiu general de drept rezultă, așa cum s-a apreciat în doctrină, din „exigențele conținutului juridic la timpul și din cele ale statului de drept”, atunci când este „în acord cu starea generală și de spirit a legislației”.

Desigur, o atare „conținut juridic la momentul” este relevat pe deplin de textele pertinente internaționale, europene și naționale la care statul a subscribit și care, în pofida normativității lor incomplete, sunt, totuși, suficiente pentru a prefigura și a degaja un atare principiu. Într-o eventuală cerere de chemare în judecată, judecătorul va trebui să constate principiul dreptului de a trăi într-un sistem climatic sustenabil, deopotrivă din recunoașterea textuală a interdependenței dintre acțiunea contra schimbărilor climatice și dezvoltarea durabilă a societăților umane, precum și din relația explicită și directă între existența unei clime sustenabile și recunoașterea și exercițiul drepturilor omului.

Dacă unele principii generale de drept nu îndeplinesc altă funcție decât cea de a acoperi lacunele textelor pertinente pe plan procedural, altele au fost decantate spre a garanta drepturi substanțiale. Recunoașterea jurisprudențială, urmând concluziile doctrinei referitoare la un principiu propriu în materie climatică are ca scop atât să consolideze existența unei obligații generale de acțiune împotriva schimbărilor climatice, cât și să-i confere efecte juridice concrete în privința

posibilității contestării actelor care ar pune obstacole acestora. Și în cazul nostru constituirea și prezența unui atare principiu ar putea fi invocate, de pildă, în fața instanței de contencios administrativ, împotriva actelor de reglementare în cadrul acțiunilor judiciare contra „proiectelor climaticide”, documentelor de urbanism ori a celor de planificare climatică.

Sunt, a adă, suficiente argumente care atestă existența și în dreptul românesc a unei obligații juridice generale în sarcina statului și autorităților publice de a acționa împotriva schimbărilor climatice prin adoptarea și aplicarea de măsuri de atenuare și de adaptare, degajate din reglementările naționale, unional-europene și internaționale în materie. În numele dreptului la mediu sănătos și climatic sustenabil și pentru nerespectarea respectivei îndatoriri publice fundamentale, contenciosul climatic revendică un „drept de cetate” și în România și așteaptă promotorii să promoveze asemenea acțiuni în justiție.

*12.5. O recunoaștere limitată a principiului precauției.* Întemeindu-se pe filosofia că în caz de risc de daune grave ireversibile, absența certitudinii științifice absolute nu trebuie să servească pentru a lăsa pe mai târziu adoptarea de măsuri efective vizând prevenirea degradării mediului (clima), principiul precauției operează și în domeniul acțiunii împotriva schimbărilor climatice în condițiile unei recunoașteri limitate a acestuia, cu marcarea particularităților aferente. Într-adevăr, în fața ireversibilității anumitor atingeri aduse mediului și incertitudinii științifice care afectează unele probleme complexe (precum schimbările climatice, utilizarea organismelor modificate genetic, undelor electromagnetice ori nanotehnologiile) s-a imaginat o nouă formă de prevenție pentru a proteja societatea împotriva riscurilor aferente încă necunoscute sau incerte. Ignoranța în privința consecințelor exacte pe termen scurt ori lung ale anumitor acțiuni sau fenomene nu poate servi ca pretext pentru a amâna pentru mai târziu adoptarea de măsuri vizând prevenirea degradării mediului; a adă, în prezența incertitudinii ori controversei științifice este mai bine să se ia măsuri de protecție severă cu titlu de precauție, decât a nu face nimic așteptând să apară pagubele! Principiul precauției apare astfel ca o asigurare pentru viitor. El incită cercetarea științifică asupra efectelor amânate ale produselor și tehnicilor spre a ajunge la înlăturarea incertitudinii, stimulează vigilența specialiștilor, întreprinderilor și autorităților, conduce la revizuirea deciziilor dacă devine necesar și permite repararea daunelor care se manifestă cu întârziere. Din punct de vedere al dreptului pozitiv el a fost consacrat la nivel unional-european (art. 191 al Tratatului de la Lisabona), în plan internațional (principiul 15 al *Declarației* de la Rio din 1992) și în 60 de convenții internaționale (ca, de exemplu, cele privind biodiversitatea, schimbările climatice, utilizarea cursurilor de apă transfrontaliere și lacurilor internaționale), precum și în legislația internă (art. 3 din O.U.G. nr. 195/2005 privind

protecția mediului). Semnificațiile sale se impun actelor U.E. privind mediul și în sfera, inclusiv cu referire la piața interioară, dar condițiile aplicării par mai puțin riguroase atunci când privesc actele unui stat membru.

De remarcat că în dreptul internațional public principiul s-a făcut apariția în 1987 în Protocolul de la Montreal la Convenția de la Viena privind protecția stratului de ozon (1985) sub forma „măsurilor de precauție” necesare, deci în materie de protecție a mediului și, respectiv, în domeniul mai larg al poluării aerului.

Din dorința de a nu crea repercusiuni asupra dezvoltării economice, Convenția-cadru din 1992 (art. 3, paragr. 3) amintește principiul precauției, dar precizează că politicile și măsurile pe care le presupun schimbările climatice să fie cu un bun raport cost-eficacitate, a se încât să se beneficieze de avantaje globale la costul cel mai scăzut posibil. Pentru atingerea acestui scop se impune ca respectivele politici și măsuri să țină cont de diversele contexte socio-economice, să fie globale, în sensul de a se extinde la toate sursele și „tipurile” de rezervoare pentru gazele cu efect de seră ce se vor conveni. Spre deosebire de principiul prevenirii, înscris de asemenea în cadrul negocierilor privind încălzirea climei, acesta nu apare suficient de autonom în textul convențional din 1992 și ulterior nu s-au adoptat reglementări complete de precizare a semnificațiilor sale, ferme și clare.

Cel puțin în trei aspecte ale riscului climatic sunt evidente a se încadra în registrul precauției: mai întâi faptul că riscurile perturbărilor climatice pot afecta atât generațiile prezente, cât și, poate mai ales, pe cele viitoare, spectrul ireversibilității schimbărilor climatice cu precizie odată cu depășirea „punctului de bascul” reprezentat de pragul de 2°C al temperaturii medii globale în raport cu nivelurile din epoca preindustrială și, în fine, reversibilitatea măsurilor de precauție (reale și adecvate). Totuși, interpretarea amplorii și conținutului semnificațiilor sale în materie trebuie să pornească de la statutul precauției de regulă de drept internațional general. În pofida faptului că diferitele jurisdicții internaționale au ezitat să-i clarifice statutul sub pretextul că afirmarea sa este un proces complex, o serie de precedente jurisprudențiale rămân relevante. Astfel, în 2009, C.E.D.O. a statuat în cauza *Tatar c. României* (nr. 67021/01, 27 ianuarie 2009), fondându-se pe Declarația de la Rio, că „principiul precauției recomand statelor să nu întârzie adoptarea de măsuri efective și proporționale pentru a preveni un risc de daun grav și ireversibil pentru mediu în absența de certitudine științifică și tehnic”. Referitor la dreptul U.E., principiul are ca scop asigurarea unui nivel ridicat de protecție a sănătății, securității consumatorilor și a mediului; jurisprudența C.J.U.E. consideră principiul ca piatră unghiulară a regulilor protectoare pentru mediu aplicate de Comisie. Curtea Internațională de Justiție în cauza *Gabıkovo-Nagymaros Project (Ungaria contra Slovaciei, decizia din 25 septembrie 1997,*



paragr. 113) recunoaște necesitatea ca în anumite probleme de mediu să se adopte măsuri de precauție. În fine, de remarcat că acest principiu este adesea invocat în contenciosul climatic, alături de prevenție ca o „bază (temei) juridico-autonomă” a cererilor formulate în fața justiției.

*12.6. Atenuare și adaptare.* Două concepte operaționale marchează textele oficiale și strategiile și politicile publice în materia climei: cele de atenuare a amplorii și ritmului și, respectiv, cel de adaptare la noile condiții ecoclimatice astfel generate. Măsurile aferente primului obiectiv vizează în mod esențial reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră și consolidarea „puțurilor rezervoarelor de carbon”, definite de Convenția-cadru ca orice activitate ori mecanism, natural ori artificial, care elimină GES în atmosferă. Statele trebuie să și sporească partea energiilor regenerabile – precum cea solară, eoliană, hidroelectrică, geotermală și biomasă – și să stabilească planuri de gestiune durabilă pentru peșteri. Uniunea Europeană și-a propus pentru 2030 reducerea emisiilor de GES cu 50–55% în raport cu nivelurile din 1990 și atingerea neutralității climatice în 2050. În virtutea directivei privind energiile regenerabile Uniunea Europeană trebuie să și fixeze un obiectiv în funcție de capacitatea sa de a crește partea de energie produsă prin surse „curate”, regenerabile.

Pentru prima dată în istoria aplicării dreptului internațional al climei, statele în curs de dezvoltare au acceptat, în cadrul celor două COP de la Copenhaga și de la Cancun (2009 și 2010) de a lua măsuri de reducere a GES care trebuie să fie măsurate, notificate și verificate la nivel național, apoi la nivel internațional, dacă primesc un sprijin financiar prin mecanisme internaționale. În orice caz, capacitatea acestei categorii de țări de a și asuma angajamente internaționale în domeniul climei este legată de ajutorul financiar în acest scop și este motivul pentru care ideea de a raporta ajutorul financiar la măsurile de atenuare în statele în curs de dezvoltare apare drept crucial pentru eficacitatea sistemului. Oricare ar fi măsurile de atenuare care sunt adoptate, statele trebuie să stabilească riposte la efectele schimbărilor climatice care se produc deja ori se anunță posibile pentru viitor. Așa fiind, se impune în special luarea de măsuri de adaptare pentru a minimiza impactul previzibil și a teptat al schimbărilor climatice. În documentele IPCC adaptarea este definită ca un proces de ajustare la efectele climei reale ori anticipate, care tind să se evite ori să se modereze daunele ori incidentele prejudiciabile. Măsurile de adaptare cuprind în special tehnologiile, schimbările de comportament, de consolidare a instituțiilor, politicile de planificare în termenii dezvoltării durabile, investițiilor, sistemelor de alertă precoce. Li se pot adăuga lucrările pentru protejarea zonelor de coastă, programele de gestiune a apei și planurile de urgență pentru a răspunde valorilor de critică excesive. Conceptul și practicile aferente s-au impus treptat, începând cu

acordul de la Copenhaga (2009), fiind consacrate în mod definitiv prin Acordul de la Paris din 2015. Avansul dreptului în această problemă este spectaculos întrucât astăzi s-a ajuns la consacrarea unei obligații financiare noi, în sarcina țărilor dezvoltate de a ajuta statele în curs de dezvoltare în lupta împotriva schimbărilor climatice inclusiv eforturile de adaptare. Nivelul, sursele de alimentare și modalitățile acestui ajutor financiar rămân, totuși, un subiect controversat.

*12.7. Prejudiciii și costuri.* O problemă specifică reglementărilor domeniului și afirmată mai ales în ultimii ani este cea a compensării pentru pierderi și prejudicii legate de incidentele schimbărilor climatice, în special în țările cele mai vulnerabile. În timp ce țările în curs de dezvoltare estimează că statele dezvoltate, din cauza responsabilității lor istorice în acumularea de CO<sub>2</sub> în atmosferă, trebuie să le compenseze pentru daunele suportate și care vor urma, acestea consideră la rândul lor că nu le incumbă nicio responsabilitate legală pentru prejudiciile astfel cauzate. În cadrul COP de la Varșovia (2013), statele participante la Convenția-cadru au stabilit un *Mecanism internațional relativ la pierderi și la prejudicii legate de incidentele schimbărilor climatice*. Respectivul mecanism este prezentat ca un cadru adecvat „pentru a remedia pierderile și prejudiciile legate de incidentele schimbărilor climatice, în special ale evenimentelor meteorologice extreme și fenomenelor care se manifestă în mod lent în țările în curs de dezvoltare”. În mod evident, un atare ajutor presupune un suport logistic, tehnologic și financiar.

*12.8. Alte concepte, temeuri, sintagme specifice.* Principalul „vinovat” de producerea adaosului suplimentar, de origine antropică la variabilitatea naturală a climei și generarea crizei schimbării climei sunt, în plan fizico-chimic, gazele cu efect de seră (GES), care îndeplinesc reglementarea juridică la nivel internațional prin enumerarea cuprinsă în Anexa A a Protocolului de la Kyoto (1997); este vorba de dioxidul de carbon (CO<sub>2</sub>), metanul, oxizii de nitrogen, hidrofluorocarboni, hidrocarburi parfumate și hexafluoruri de sulf. Trebuie să se distingă bioxidul de carbon – CO<sub>2</sub> – care provine în special din utilizarea petrolului, gazului de carbon și care este responsabil de aproape 80% din totalul emisiilor mondiale de CO<sub>2</sub> – și alte gaze care contribuie la efectul de seră. Primele trei gaze cu efect de seră (CO<sub>2</sub>, metanul și oxizii de nitrogen) produc 98% din toate emisiile poluante. Singur CO<sub>2</sub> reprezintă 78% din emisiile totale de GES. Un al patrulea gaz, trifluorura de azot (NF<sub>3</sub>) a fost adăugată prin amendamentul de la Doha (2012) al Protocolului de la Kyoto. CO<sub>2</sub> de origine antropică este, în special, produs de centralele termice care operează pe bază de cărbune, pe curșorii gaze, de sectorul industrial, încălzirea imobilelor și desfundări. Producția sa este legată în mod direct de cea a energiei care este, la rândul său, motorul creșterii economice în întreaga lume. Întrucât diferitele categorii de GES nu au același potențial de înfruntare a fenomenului încălzirii globale, s-au stabilit echivalențe între acestea, în raport cu CO<sub>2</sub> care este gazul curent și

dominant. Potrivit lucrărilor IPCC, concentrațiile de CO<sub>2</sub> în atmosferă au variat în mod natural între 180 și 300 ppm/milion în timpul ultimilor 650.000 de ani; această incubație a trecut de la 280 ppm. spre 1750, la 407 ppm. în aprilie 2016; până în anul 2100 se estimează că respectivele concentrații de CO<sub>2</sub> în atmosferă ar putea fi cuprinse între 540 și 970 ppm., respectiv o sporire care ar varia între 90 și 250% în raport cu concentrațiile existente în 1750.

*12.9. Impactul schimbărilor climatice asupra drepturilor umane fundamentale. Spre un drept la o climă stabilă?* Perceperea fenomenului încălzirii globale de origine antropică și a schimbărilor climatice pe care acestea le generează, precum și concretizarea efectelor distructive ale acestora asupra mediului ecoclimatic, a riscurilor și amenințărilor pentru condiția umană și chiar supraviețuirea umanității ca specie între specii au condus în ultimele decenii la stabilirea unor măsuri de protecție și conservare a acestui „bun comun” și recunoașterea anumitor drepturi legate de acestea. Acordurile de la Cancun (2010) au prevăzut că „Statele-părți ale Convenției-cadru privind schimbările climatice trebuie să respecte drepturile omului în toate acțiunile legate de schimbările climatice”. Acțiunile legate de schimbările climatice vizează atenuarea (în eleasă ca o intervenție antropogenă pentru a reduce sursele gazelor cu efect de seră sau să se sporească absorbția) și, respectiv, adaptarea (ajustarea prin sisteme naturale ori umane ca răspuns la actuali sau așteptați stimuli climatici sau la efectele lor, care moderează daunele sau exploatează în mod benefic oportunitățile), iar atingerea obiectivului respectării, protejării și îndeplinirii exigențelor drepturilor omului în acest context depinde de recunoașterea, asumarea și promovarea unei obligații corespunzătoare în primul rând de către state. Astfel, aceasta presupune, mai întâi, într-o asemenea abordare, stabilirea unui cadru legislativ-instituțional corect și adaptat de reducere a emisiilor de GES prin măsuri de eliminare sau limitare a acestora, stabilirea și impunerea de obligații generale și sancționare a nerespectării lor. Obligația de a asigura exercitarea drepturilor omului în acest context este una pozitivă și presupune ca statele să faciliteze, să stimuleze și să promoveze prin măsuri corespunzătoare de atenuare, dar mai ales prin unele care să vizeze adaptarea cât mai rapidă și mai deplină la noile condiții ecoclimatice impuse de efectele dereglării climei.

În fine, statele pot fi învinuite și răspund pentru violări grave ale drepturilor omului prin absența unei acțiuni pozitive constante, suficiente și apropiate de atenuarea GES și de implementarea măsurilor de adaptare<sup>42</sup>.

*Declarația universală a drepturilor umane* (2016) amintește în preambulul său că „umanitatea și natura sunt în pericol și în special efectele nefaste ale

---

<sup>42</sup> Ottavio Quirico, Jürgen Bröhmer, Marcel Szabó (editori), *Climate change and human rights, an international and comparative law perspective*, Routledge, London/New York, 2017, p. 9–10.

schimb rilor climatice, accelerarea pierderii de biodiversitate, degradarea solurilor și oceanelor, constituie deopotriv violări ale drepturilor fundamentale ale ființelor umane și o amenințare vitală pentru generațiile prezente și viitoare”. Mai precis „extrema gravitate a situației” „impune recunoașterea de noi principii și de noi drepturi și îndatoriri” astfel enunțate de respectivul document. Se reflectă în acest mod o idee deja afirmată în doctrină potrivit căreia efectele schimb rilor climatice au un impact puternic asupra exercitării normale a drepturilor omului și cu atât mai mult când este vorba de populații vulnerabile și agravarea sa poate conduce la amenințarea existenței acestora, ceea ce implică reacții juridice adecvate. În plus, asimilarea tot mai accentuată și diversă a problematicii de mediu în planul recunoașterii și garantării drepturilor omului și afirmarea de noi instrumente și mijloace de promovare a acestor dezvoltări și impunerea nevoii unei acțiuni majore de protecție a climei au condus la afirmarea emergenței unui nou drept fundamental al omului desemnat ca un drept la o climă stabilă și propice, dreptul la o climă sănătoasă ori „right to a proper climate”<sup>43</sup>. Ar fi vorba nu numai de a acorda protecție juridică superioară unei noi componente a mediului, ci de dezvoltarea unei teze originale în virtutea căreia fiecare individ are dreptul „de a nu suferi consecințele schimbărilor climatice”, iar punerea sa în aplicare ar însemna evoluții corespunzătoare la nivelul reglementărilor de drept pozitiv și regândirea mijloacelor de acțiune în justiție, a diversificării mijloacelor de judecată, condiții de admisibilitate mai suplimentare și a reconsiderării conceptului de reparație echitabilă<sup>44</sup>. Aceasta presupune, înainte de toate, explorarea într-un mod deopotrivă sistemic și analitic a diferitelor căi de recunoaștere a acestui drept și garantare a efectivității semnificațiilor sale specifice. Prin caracterul său global, novator dreptul climei se manifestă deosebit de deschis spre asimilarea și consacarea a noi elemente și aspecte legate de impactul problemelor de mediu și climă asupra drepturilor umane fundamentale și îmbogățirea sistemului de consacrare și garantare a drepturilor la mediu<sup>45</sup>. Așa, de exemplu, Acordul de la Paris privind clima din 2015 este primul instrument convențional multilateral care a consacrat conceptul de „Terra umană” și a contribuit astfel la recunoașterea sa ca subiect de drept<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> Mircea Du u, *Climate change and human rights: emergence of a new fundamental right to proper climate*, în A. Michelot (dir.), „Justice climatique: enjeux et perspectives”, Editions Bruylant, Bruxelles, 2016, p. 311.

<sup>44</sup> Fabrice Picod, *Préface*, la Christian Huglo, „Le contentieux climatique: une révolution judiciaire mondiale”, Editions Bruylant, Bruxelles, 2018, p. 18.

<sup>45</sup> Pentru problematică se vede și: John H. Knox, *The United Nations Mandate on Human rights and the environment*, în „Revue Juridique de l’Environnement” no. 2/2017, p. 251–254.

<sup>46</sup> „Este important să se vegheze la integritatea tuturor ecosistemelor, inclusiv oceanelor, și la protecția biodiversității, recunoscut în unele culturi ca Terra umană” (Preambul, considerentul 13); pentru doctrină: Thomas Deleuil, *La protection de la „Terre nourricière”, un progrès pour la protection de l’environnement?*, în „Revue Juridique de l’Environnement” no. 2/2017, p. 255 și urm.

Prin decizia „istoric” din 20 ianuarie 2020 a Comitetului pentru Drepturile Omului al O.N.U., pronunțată în cauza *I. Teitiota contra Noii Zeelande*, s-a „creat un precedent mondial” privind recunoașterea și consacarea la nivel internațional a legăturii dintre drepturile omului și schimbările climatice, precum și a statutului deplăsaților climatici. În esență, în documentul respectiv se recunoaște faptul că schimbările climatice reprezintă o gravă amenințare pentru drepturile la viață și alte drepturi fundamentale și că autoritățile publice trebuie să acționeze în seama de această amenințare atunci când soluționează cererile de expulzare. „În absența de măsuri naționale și internaționale energice efectele schimbărilor climatice în rile de origine risc să expună persoanele la o violare a drepturilor lor aferente art. 6 și 7 ale Pactului, ceea ce declanșează în consecință obligații de *non-refoulement* pentru rile de primire”<sup>47</sup>.

**13. Recunoașterea constituțională a problematicei climatice.** Potrivit unei analize, publicate în 2019, nu mai puțin de 170 de constituții naționale consacra protecția juridică a mediului, inclusiv cele ale statelor membre ale U.E., cu excepția Ciprului și Danemarcei. Dintre ele, 85 recunosc în mod expres dreptul omului la un mediu sănătos, în formulări variabile după contexte naționale. De asemenea, în 100 de legi fundamentale se impun și îndatoriri de protecție a mediului, 40 evocă dezvoltarea durabilă, *public trust* ori drepturile generațiilor viitoare, 30 recunosc dreptul la apă, în special în rile surselor într-o atare resursă naturală, în 10 sunt referiri la resurse specifice, 5 enunță exigența energiei regenerabile. În fine, 10 constituții au ajuns să integreze acțiunea contra schimbărilor climatice printre care cea a Venezuelei, din 1999, a Coastei de Filde, în 2016, și a Thailandei din 2017. Un caz aparte îl constituie în această privință Franța unde, în cadrul preocupărilor de revizuire a legii fundamentale începute în 2018, s-a lansat ideea înscrierii acestei problematice în termenii constituționali. Guvernul a propus doar introducerea în art. 34 al Constituției din 1958 a unui alineat care să evocă acțiunea contra schimbărilor climatice printre competențele rezervate Parlamentului, dar aceasta a fost apreciată în cercurile ecologiste a nu însemna aproape nimic. În aceste condiții, deputații au deputat și votat un amendament la proiectul de lege de revizuire a Constituției care să adauge la primul alineat al articolului 1 al acesteia că „Franța acționează pentru prezervarea mediului și diversității biologice și contra schimbărilor climatice”. Acest formulare este considerat destul de larg și vizează nu numai a concura, ci și a reafirma și consolida prevederile Cartei

<sup>47</sup> Asupra implicării sistemului O.N.U. în problematica „refugiaților” climatici a se vedea și: Guy Goodwin-Gill et Jane McAdam, *L'UNHCR & le changement climatique, les catastrophes et les déplacements humains*, 2017; Stéphane Doumbé-Billé, *Les déplacés environnementaux: la fuite devant l'environnement*, în „Revue Juridique de l'Environnement”, no. 3/2016, p. 476 și urm.

mediului (2004) care e mai precis asupra a numeroase puncte. Din moment ce s-ar introduce o formulare imperativ , aceasta ar valora ca o obliga ie pentru stat, cu consecin ele juridico-procedurale aferente<sup>48</sup>. În Belgia acordarea de competen e bine articulate, obiective i principii comune tuturor entit ilor competente – stat federal, regiuni, comunit i – a generat nevoia unei propuneri de revizuire a art. 7 bis din Constitu ie (2019) care nu a întrunit majoritatea calificat de 2/3 din voturi în Parlament. Importan a unor atari evolu ii constitu ionale cu posibilele lor dezvolt ri jurispruden iale în avansul i impunerea *dreptului climei* se manifest deja prin re inerea i promovarea treptat a unei viziuni universale a mediului i, implicit, a normelor urm rind protejarea sa, perceptibil i exprimat mai ales în contextul încadr rii juridice a fenomenelor globale ale înc lzirii climei i erod rii f r precedent a biodiversit ii<sup>49</sup>.

**14. Interac iuni i diferen ieri.** Reglement rile privind clima interfereaz în primul rând cu cele aferente sectoarelor în care impactul schimb rilor climatice este mai evident i provoac probleme particulare. A a, de exemplu, schimbarea, tranzi ia i evolu ia matricei energetice strâns legate de reducerea emisiilor de GES fac obiectul unor norme cu efect ambivalent, vizând m surile necesare tranzi iei energetice, dar care contribuie i la atingerea obiectivului atenu rii aferent i specific ac iunii juridico-climatice. Numai evocat în *Preambulul* Conven iei-cadru din 1992 privind schimb rile climatice, problematica fragilit ii i vulnerabilit ii ecosistemelor montane în fa a consecin elor înc lzirii globale a generat reac ii mai ales în planul dreptului muntelui, ce i-a dezvoltat propriile m suri i mecanisme institu ional-juridice de a se adapta i a ac iona împotriva efectelor deregl rilor climei.

Tot a a, dac interac iunile biofizice între ocean i clim sunt incontestabile, referirile la aceast zon în dreptul interna ional al climei sunt relativ s race; Acordul de la Paris (2015) face o trimitere direct , dar par ial , prezent în *Preambul*, care reaminte te importan a de a veghea la integritatea oceanelor; art. 4 cuprinde prevederi cu impact indirect asupra domeniului, în sensul c pentru atingerea obiectivului emisiilor nete se deschide calea dezvolt rii de noi tehnologii

<sup>48</sup> Michel Prieur, *Droit de l'environnement*, 8<sup>e</sup> éditions, Edition Dalloz, Paris, 2019, p. 55, 61.

<sup>49</sup> O atare viziune este în acord cu abordarea tiin ific i concluziile sale care reliefeaz dimensiunea global i interdependent a ecosistemelor la nivel planetar i genereaz efecte corespunz toare în planul politicilor publice i reglement rilor juridice. Semnificativ este, în acest sens, decizia Consiliului Constitu ional al Fran ei din 31 ianuarie 2020 prin care s-a consacrat drept obiectiv de valoare constitu ional protec ia mediului, patrimoniu comun al fiin elor umane. Asupra datelor concrete ale cauzei i posibilelor sale implica ii practico-teoretice, a se vedea: Béatrice Parance, Sébastien Mabile, *Les riches promesses de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement?*, în „Recueil Dalloz”, nr. 20, 4 juin 2020, p. 1159–1163.

de promovare a „emisiilor negative” care implică oceanul planetar. Încadrarea juridică a interacțiunilor dintre ocean și climă presupune în mod necesar sporirea integrității și asimilării de către dreptul climei a problemelor domeniului sub dublul aspect complementar și unitar: oceanele, deopotrivă ca „victimă” ale *global warming* și regulator al sistemului climatic, absorbant și depozitar principal al surplusului de carbon.

Alte abordări ale temei conexiunilor și interacțiunilor pot privi reacțiile manifestate, posibile și probabile ale unor domenii direct vizate de mutațiile ecoclimatice precum aș-zisul *drept imobiliar* (care regrupează, în Franța, de exemplu, ansamblul textelor juridice de drept public și drept privat privind imobilele, în opoziție cu mobilele; este vorba de dreptul construcției, dreptul urbanismului, dreptul coproprietății, comercial sau rural) din perspectiva unor probleme, cum ar fi: consumul energetic al edificiilor, începând cu locuințele, amenajării urbane și a teritoriului, strategiilor de dezvoltare teritorială... a., ceea ce presupune recurgerea la instrumente voluntare, de tipul „clauzelor climatice” în cadrul contractelor, ori prin exprimarea în exigențe administrative a imperativului adaptărilor la noile realități ecoclimatice. Referitor la raporturile la marile instituții juridice, fundamentale precum dreptul răspunderii civile și cel procesual, provocările devin majore și implică deciziile decisive. Astfel, dreptul răspunderii civile este cunoscut pentru marea sa capacitate de adaptabilitate la evoluțiile sociale, însă repararea consecințelor schimbărilor climatice pe această cale întâmpină o serie de obstacole care presupun, pentru depășirea lor, analize profunde, abordări inovatoare și reglementări speciale, care subsumate conduc la un progres specific evident. Așa fiind, problema faptului generator și cea a prejudiciului reparabil nu ar ridica aspecte insurmontabile din moment ce dreptul privat comparat (de pildă, cel francez) admite culpa din precauție și repararea prejudiciului ecologic (în elese în sens larg ca „o atingere neneglijabilă a elementelor ori funcțiilor ecosistemelor ori beneficiilor colective trase de om din mediu” și care tinde a fi generalizată în dreptul pozitiv) este tot mai mult admisă. Mai dificil pare a fi subiectul legăturii cauzale întrucât în domeniul cauzelor aduse mediului în general și cu atât mai mult în cel al climei consecințele unui fapt generator sunt adesea decalate în timp și spațiu, rezultat cel mai frecvent din interacțiunea unor cauze naturale și umane și sunt o consecință a acumulării comportamentelor culpabile. Este semnificativ, în acest context, teoria franceză zisă a „cauzalității alternative”, ale cărei aplicații practice prezintă similitudini care pot fi reținute ca atare și în privința atingerilor aduse mediului. Așadar, dificultățile ridicate de fiecare dintre cele trei condiții ale răspunderii civile arată că modelul clasic, inclusiv cu adaptările, actualizările și corecturile aduse din perspectiva *responsabilităților ecologice* este depășit în multe privințe și se impune a se reflecta

asupra unei schimbări de paradigmă. Principala problemă rămâne aceea de a aprecia în ce măsură concepția și reglementarea actuală a instituției răspunderii civile rămâne capabilă să asigure repararea prejudiciului ecoclimatic, prin exercitarea dublei sale funcții preventiv-anticipative și compensatorii. Indiferent cum vom considera dreptul la o climă stabilă și propice la acest stadiu de evoluție a să fie ca aspect esențial al dreptului la mediu sănătos și echilibrat ecologic, fie în ipostază de evoluție autonom, este cert că este legitimă considerația, în virtutea teoriei garanției general admise, orice persoană atinsă în privința unui atare drept, prin simplul fapt al unei asemenea afectări, se impune a fi indemnizată. La nivel practic, admiterea unei asemenea perspective impune formule diverse, pe cât posibil efective de genul fondurilor de indemnizare a victimelor consecințelor schimbărilor climatice finanțate de poluatori, dacă este posibil, *prorata* cu emisiile de GES-uri care ar putea să se inspire din modelul FIPOLE<sup>50</sup>. În fine, rămânând la stadiul percepțiilor posibile și demersurilor probabile din perspectiva evoluțiilor preconizate, mutațiile în planul dreptului procesual se dovedesc deopotrivă absolut necesare și majore prin consecințele pe care le implică. Apariția și afirmarea justiției climatice, avântul contenciosului climatic și încrederea și speranța în instrumentul justițiabilității pentru atingerea obiectivelor dreptului climei conduc la concluzii semnificative. Noile evoluții procesuale astfel impuse presupun confruntarea aspectelor de exterritorialitate cu cele ale globalității, transgeneraționalității, incertitudinii științifice și dificultăților probatorii. Unele categorii juridice procesuale ar necesita să fie regândite, reformulate reglementare și reorganizate practic în cadrul procesual concret. Pentru judecătorul cauzelor de speță, acest fenomen impune o lectură dinamică a dreptului pozitiv prin interpretarea regulilor existente în perspectiva nevoilor noilor mize climatice asumate și exprimate juridic. Din acest punct de vedere important rămâne că instituția clasică a procesului judiciar în termenii săi fundamentali, definitorii, reziste atacurilor, să rămână capabilă a recepta în mod corespunzător actualele provocări, asigurând astfel evoluțiile cuvenite. În orice caz, dacă problematicile respective vor fi inserate datelor instituției clasice a procesului, conceput ca un mod de rezolvare a conflictului dintre două părți și grație deciziei unui terț, justiția judiciară va reuși să se impună ca un substitut al instituțiilor politice considerate ca neputincioase în a apăra victimele schimbărilor climatice și judecătorul va deveni o figură decizională în materie, concurrentă puterii legislative și executive.

<sup>50</sup> Indiscutabil, crearea unui fond de acest gen ar suscita numeroase probleme. Mai întâi, s-ar ridica întrebarea asupra fezabilității sale din punct de vedere politic; determinarea statelor în acest sens rămâne la aprecierea lor, dar de pe poziția actorilor privați previzibilitatea riscurilor este determinată; în acest context, crearea unui fond ar fi satisfăcătoare întrucât ar permite, deopotrivă, a preciza cadrul juridic și financiar al angajamentelor asumate.



Contenciosul climatic extins la nivelul întregii lumi realizează o confruntare a dreptului existent cu noile problematice socio-ecologice; prin natura sa complexă, recunoașterea unei responsabilități climatice poate genera implicații importante în privința rolului unui drept al climei. Procesul ca instituție juridică devine receptacolul unei mobilizări inedite a dreptului în favoarea climei, iar prin concluziile exprimate la nivelul jurisprudenței îmbogățește discursul juridic asupra legăturilor existente între om și mediul său de existență<sup>51</sup>.

Fără îndoială, prin obiectul general, definitoriu, cel al raporturilor umane cu sistemul climatic și reglementarea lor, în vederea conservării și menținerii stabilității sale în limitele acceptabile, parte inseparabilă a mediului de existență al omului și tuturor celorlalte ființe vii, *dreptul climei* aparține ramurii de drept și disciplinei științifice *dreptul mediului*, cu care întreține raporturi complexe, de la parte la întreg în contextul unei tendințe de o anumită autonomizare aflată în care s-a depășit etapa de simplă materie de reglementare și capitol de studiu, ajungându-se la exprimarea unor elemente de separare, dar fără să se atingă stadiul de afirmare proprie. Plasat într-un context mai larg, întocmai ca și acesta împrumută și combină într-o formulă proprie elemente din dreptul public și privat, inclusiv din perspectiva dreptului global cu tendințe de transformare la stadiul de amalgam propriu specific. La nivelul actual de evoluție și dezvoltare al acestei micri, subsistemul normativ climatic și ansamblul de cunoștințe aferente pot fi caracterizate din perspectiva categoriilor fundamentale clasificatorii numai ca un regim juridic complex, particular, fără a poseda toate dimensiunile spre a fi catalogat ca ramură de drept distinctă și din perspectivă conceptuală apreciat ca o disciplină științifică de sine stătătoare.

În raport cu dreptul general de apartenență structurală, *dreptul mediului*, dreptul climei manifestă o dublă interacțiune: rămânând tributară acestuia, îi împrumută din trăsături, concepte și instituții juridice spre a le adapta la particularitățile acțiunii climatice și obiectivelor proprii domeniului și a-l face să evolueze, prin impulsuri noi și contribuții specifice. El pune în lumină cele mai proeminente dimensiuni ale dreptului mediului în care trebuie să se insereze, acesta din urmă apărând ca un cadru în micare marcat de contradicții și complexitate. Totodată, noul regim juridic structurat asupra problematicii ecoclimatice amplifică tendințele recente făcându-l să evolueze prin retroacțiune acest context general. Dintr-o dată situația rezultă o serie de tensiuni asupra acceptării, asimilării și exprimării sale de către dreptul intern, fluctuând între distanțare și revenire, precum și în

---

<sup>51</sup> Pentru o prezentare sintetică a impactului problematicii schimbărilor climatice asupra dreptului, din asemenea perspective, a se vedea: Mathilde Hautereau-Boutonnet (dir.), *Quel droit pour sauver le climat?*, Université Lyon III Jean Moulin, 2017.

transformări în planul dreptului public național. *Dreptul climei* se dovedește astfel un veritabil catalizator al unei renouări a dreptului mediului, capabil să-i consolideze în mod substanțial efectivitatea reglementărilor aferente și să exprime conținutul conceptelor componente. Sub multe aspecte el este un drept de interferență, întrucât schimbările climatice sunt adesea abordate prin intermediul altor domenii, desigur în frunte cu mediul și energia, ele însăși transversale; prin urmare, aparținând la mai multe sectoare corolare se asociază actori, resurse și interese diferite marchezând și normativitatea juridică aferentă.

La nivelul U.E. capitolul de politici, strategii și reglementări juridice consacrat *schimbărilor climatice* rămâne deosebit de consistent, unitar și novator, cu pretenții de „motor” al ansamblului, deopotrivă în plan internațional și cu precădere cel al statelor membre, evoluând prin formule integratoare majore. Proiecte recente precum Pactul verde (Green Deal), Pactul pentru climă sau legea-cadru privind schimbările climatice sunt relevante în această privință. Dreptul U.E. al climei se conturează astfel ca o parte tot mai consistentă și deosebit de dinamică a sa.

În cadrul dreptului internațional al mediului, *dreptul internațional al climei* se înscrie în rândul marilor axe de exprimare și realizare ale acestuia, marcate de existența unor subansambluri convenționale bine structurate, cu mecanisme proprii de autoreproducere, evoluții și punere în aplicare într-o interdependență și corelare care le asigură unitatea în diversitate conferită de specificitatea domeniilor avute în vedere.

În pofida dezvoltărilor reglementare internaționale rapide privind fenomenul schimbării climatice, cu perturbarea gravă și ireversibilă a climei planetare, care datează de circa trei decenii, normele aferente rămân încă fragmentare, lipsite de coerență și fermitate juridică necesară unei acțiuni eficiente în materie. Textele legale și politicile publice sunt insuficiente și puțin constrângătoare, au aceleași caracteristici și în plan regional și național.

La nivel intraregional, precum în cadrul Uniunii Europene, s-a dezvoltat o producție normativă destul de bogată fondată în mare parte pe instrumente economice (piețe de permise de emisie) judecată în același timp difuză de unii, și de alții, dimpotrivă, prea intruzivă în dezvoltarea întreprinderilor respective. În acest context complex și mai puțin clar, dar evidențiat odată în plus interactivitatea specifică, a luat naștere o activitate contencioasă, contestată și exigentă, întemeiată pe ideea că regimul internațional european și național de acțiune împotriva schimbărilor climatice nu a mers destul de departe și reclamând ca statele să-și asume responsabilitățile lor complexe și multidimensionale în materie. Pretoriul a devenit în acest fel locul de cristalizare al unei nemulțumiri evidente a societății față de politicile climatice ale statelor și de activitățile considerate „climaticide” ale întreprinderilor și anumitor sectoare ale industriei.

**15. Clima și pacea. Diploma în climatic .** Într-o lume ale cărei convulsii și tensiuni ne amintesc de fragilitatea planetei, criza ecologică și efectele schimbărilor climatice reprezintă un factor major de destabilizare; urgența climatică este percepută și tratată în forurile de dezbateri și instanțele de decizie internaționale ca o amenințare majoră la securitatea națională, regională și planetară, mijloacele de subsistență, inclusiv a vieții pe Terra, consecințele încălzirii globale și impactul dereglării climei constituind un dat de bază al strategiilor de dezvoltare și celor aferente raporturilor geostrategice. În viziunea O.N.U., care și-a consacrat ediția din 21 septembrie 2019 a „Zilei internaționale a planetei” („Acțiune pentru climă, acțiune pentru pace!”), problemele ecoclimatice sunt deopotrivă o condiție și o consecință a planetei; drepturile omului sunt marcate în exercitarea lor deplină și efectiv de stabilitatea climei și adaptabilitatea societății și individului la variabilitățile sale, iar tensiunile și conflictele generate de schimbările climatice și fenomenele meteorologice extreme afectând condițiile de viață, generând deplasați climatici și provocând pagube materiale și umane tot mai importante. Ca o expresie a ecuației pace-schimbarea climei, în 2007 militantul pentru conștientizarea urgenței climatice și protejarea climei, A. Gore, ex-vicepreședinte al S.U.A., și IPCC au împărțit Premiul Nobel pentru pace având în vedere angajarea lor în lupta împotriva schimbărilor climatice „pentru eforturile de colectare și difuzare a cunoștințelor referitoare la schimbarea climei provocată de om și de a fi pus fundamentale pentru măsurile necesare acțiunii împotriva acestor schimbări”. În același timp, Comitetul special al Parlamentului norvegian de acordare a înaltei distincții internaționale apreciază Rapoartele periodice ale IPCC „au creat consensul cel mai larg și bine informat asupra legăturii dintre activitatea umană și încălzirea climei. Mai multe mii de oameni de știință și responsabili guvernamentali din peste o sută de țări au colaborat pentru a ajunge la o mai mare certitudine asupra nivelului de creștere a temperaturilor medii globale, evoluțiilor și consecințelor sale”.

Conflictele și tensiunile provocate de evoluții, dereglările și complicațiile ecologico-sociale ale climei formează deja obiectul unui contencios internațional pe cale de individualizare ca atare și care reclamă cunoștințe și abordări specifice. Inițial, desfășurarea și concretizarea negocierilor internaționale în materie au determinat crearea de structuri specializate în ministerele de linie și diplomați (inclusiv cu rang de ambasador) cu misiuni speciale în domeniu, vorbindu-se de afirmarea unei „diplomații climatice”. În același timp cunoașterea problemelor globale de mediu și de climă a devenit o latură semnificativă a pregătirii profesionale a corpului diplomatic și informațiile aferente aspectelor dialogului și practicilor uzuale în materie. Astfel, dreptul diplomatic, influențat de noua problemă de dezbateri și preocupărilor relațiilor interstatale, cunoaște dezvoltări specifice, la intersecția celor două domenii de cunoaștere și practică juridică.

**16. Experien e i înv minte în urma ultimei crize globale.** Criza sanitar planetar provocat de pandemia coronavirusului Covid-19, izbucnit la începutul anului 2020, cu origini ecologice evidente, a generat o mobilizare f r precedent, f r nicio recunoa tere direct i acceptare deschis în virtutea i ca expresie a *principiului precau iei*.

Gestiunea pandemiei de Covid-19 i adoptarea m surilor necesare de ie ire din criza devenit multidimensional , în frunte cu cele de relansare economic , risc s fac a a fel încât problemele mediului, în general i cele ale schimb rilor climatice, în special s devin i r mân pentru mult timp o chestiune subsidiar . „Lumea de dup ” se anun , în pofida demersurilor publice, copia fidel a celei anterioare, cu accentuarea anumitor tendin e. Exemplul european este elocvent; la nivel U.E. i cel al statelor membre totul concur la relansarea economiilor f r luarea în considerare a provoc rilor ecologice; „Green Deal”, preconizatul Pact pentru clim i legea-cadru european în materie, anun ate de Comisia European ca puncte forte ale mandatului s u, sunt atacate de lobby-urile industriale i repuse în discu ie de multe dintre statele membre în mod deschis sau numai implicit, tacit. În acela i timp au ap rut i s-au multiplicat apelurile, ini iativele i propunerile din partea comunit ii civico- tiin ifice pentru „o zi” de dup criz în care relansarea economic s nu oculteze, ci s fie una „verde” durabil , iar „lumea nou ” s nu reia vechile deprinderi ci s se construiasc pe noi principii, care s accelereze tranzi ia ecoclimatic . Printre cele 100 de principii fondatoare ale unei noi lumi dup criza de Covid-19, lansate în mai 2020 de N. Hulot, se afl i cel potrivit c ruia „A venit timpul pentru a greva în drept principiile unei politici ecologice, sociale i civiliza ionale” (nr. 54).

Printre propunerile de a face din criza sanitar un punct de basculare ecologic i social , cea a lui Bruno Latour sugereaz efectuarea unui inventar a ceea ce inem i a ceea ce din contr dorim a opri în scopul de a reinventa modul de asociere a omului cu natura; acesta ar fi util pentru a respecta Acordul de la Paris privind clima, care „implic o descre tere drastic a emisiilor de GES i un scut compatibile cu o reluarea a businessului usual”.

A a cum au ar tat i reac iile vizând adoptarea m surilor de gestionare a recente i crize sanitare legate de pandemia noului coronavirus, dincolo de o concertare de fa ad fiecare stat prefer s adopte solu ii proprii, egoiste inclusiv în privin a problemelor globale, precum cele ecologice, promovând strategii diferite fondate pe un compromis între interesele economiei i prezervarea s n t ii publice i a mediului de existen . În mare parte, se ignor , neglijeaz sau chiar se resping rezolv rile coordonate la nivel interna ional, colaborarea specific i multilateralismul juridico-institu ional, manifestându-se derapaje i chiar aspecte de regres de la cadrul stabilit anterior.

În contextul dezbaterilor asupra manifestărilor și interconexiunilor marilor probleme de mediu și de sănătate globală, două idei majore par a se fi impus ca orientări generale în acțiunea viitoare: pe de o parte, aceea că imperativul ecologico-sanitar transcende intereselor individuale, opțiunilor ideologice și limbajelor politice, iar ecologia constituie o finalitate generală, care reunește ansamblul ființelor prin apartenența planetară, iar, pe de altă parte, cea potrivit căreia toate problemele globale necesită dezvoltarea de cercetări științifice integrative și transversale, care să implice științele sociale, economice, ale naturii și, am sublinia noi, nu în ultimul rând, contribuția Dreptului. Iar acesta din urmă, deopotrivă ca ansamblu normativ, dar mai ales ca fruct al unui efort de reflecție transdisciplinară menită să asigure asimilarea și integrarea în procesul decizional și promovarea în demersul acțional al concluziilor pertinente conjugate ale științelor sociale și ale celor a-zise „dure”.

În planul considerațiilor tehnico-juridice, din perspectiva funcției sale de organizare a relațiilor sociale și încadrare a activităților umane, dreptul constituie un vector indispensabil al punerii în aplicare a politicilor renovatoare și ambițioase, care să permită articularea protecției biodiversității (care acoperă ecosistemele și speciile, precum și genele lor) cu strategiile climatice, sanitare, economice și de amenajare a teritoriului. Concepte interdependente (precum și sănătatea mediului) ori integrative (ca, de exemplu, cel de abordare strategică al O.M.S. de „o singură sănătate: pentru om, animal și ecosistem”, de „tranziție ecologică”, văzut tot mai mult ca un substitut al celui de „dezvoltare durabilă” ori, mai nou, de „armonie cu natura” (rezoluția 74/224 – 19 decembrie 2019 a Adunării Generale a O.N.U.), devin acum motorul abordării complexe.

În contextul locului dreptului în știința „lumii de după Covid-19” și după considerațiile expuse mai sus, câteva concluzii se desprind de la sine. Mai întâi, constatarea că din noul și necesarul dialog științific global purtând asupra imperativului ecologic și crizelor planetare ale viitorului, nu poate lipsi dreptul și cu o prezență nu atât ca formă de exprimare și instrument de realizare a concluziilor interdisciplinare care se vor degaja, cât, mai ales, ca o contribuție de substanță, ideatică, indispensabilă și intrinsecă conținutului și spunsului general astfel așteptat. În centrul acestei perspective se află principiul precauției, consacrat încă cu timiditate juridică și asumat cu reineri în practica socio-economică, în pofida evidentei „compatibilități absolute” între semnificațiile acestuia și datele noilor realități planetare și probleme majore cu care se confruntă deja sau poate să le cunoască întreaga umanitate. Sprijinindu-se pe știință pentru a califica ceea ce nu poate fi tolerat (ecologic), asimilând particularitățile și reprimând consecințele grave ale „punctelor de bascul” ori „limitelor planetare” dincolo de care

„locuibilitatea Terrei” este amenințată (precum eroziunea biodiversității ori rata de CO<sub>2</sub> din atmosferă), dreptul face pași importanți spre a se înscrie ferm pe traiectoria unei noi perspective de afirmare a statutului său ca zonă specială de cunoaștere, apropiindu-se tot mai mult și implicându-se mai activ în concertul general al științelor autentice.

**17. Posibile concluzii.** În fața marilor provocări ale schimbărilor climatice de origine antropică, dreptul nu putea rămâne indiferent și în virtutea funcției sale reglementare socială intervine din ce în ce mai mult și mai substanțial și în această nouă arie de preocupări a acțiunii umane. Rolul de inițiator și dinamizator al procesului normativ a revenit dreptului internațional public și sistemului onusian care, începând cu Convenția-cadru din 1992 a declarat, având în vedere și natura sa globală, un complex de negocieri internaționale și reglementări internaționale pertinente. În inițierea demersului juridic internațional de reglementare a problemei climatice globale, un rol deosebit a revenit concluziei ferme a oamenilor de știință potrivit căreia trebuie să fie angajate acțiuni imediate înainte chiar ca toate detaliile încălzirii globale să fie stabilite cu certitudine, întrucât altfel ar fi prea târziu iar riscurile ar deveni majore și ireversibile. Astfel, deși abia enunțat, sub îngrijorarea impactului fenomenelor meteo extreme tot mai intense și mai frecvente din această perioadă, principiul precauției este una dintre primele sale aplicări majore.

În cadrul procesului de elaborare și aplicare a regimului juridic internațional al O.N.U. privind schimbările climatice și asigurarea caracterului său eficient și echitabil, trei aspecte recurente s-au manifestat cu precizie: forma și caracterul juridice ale instrumentelor de reglementare aferente, arhitectura acestora și diferențierea între state, în special între țările industrializate și cele în curs de dezvoltare. Pentru a fi eficient el trebuie să atragă o participare cât mai largă, dacă nu universală, să prevadă reduceri substanțiale ale emisiilor globale de GES, condiții adecvate de adaptare, și respectivele angajamente să fie respectate. În demersul practic, asigurarea unei atari implicări generalizate și reducerea radicală a cheltuielilor s-au dovedit dificile din cauza preocupărilor legate de reciprocitate, prejudicii economice, precum și corectitudine și echitate în repartizarea responsabilităților. Pentru a fi eficient în timp, se impune ca acordul să fie capabil să răspundă evoluției științifice și tehnologiei, precum și celei a condițiilor economice și profilului de emisii ale țărilor și regiunilor, dimensiune care s-a dovedit dificil de promovat. Multe dintre dificultățile vizând asigurarea participării, atenuării, adaptării și progresului regimului climatic sunt în legătură directă cu lipsa de încredere a participanților la operațiunile aferente. În cele din urmă, pentru ca un aranjament internațional multilateral să fie eficient trebuie să genereze un

sentiment de apropiere și angajament, posibil să se dezvolte și afirme numai în condiții de încredere și în alegere reciprocă. Experiențele în privința formei, caracterului juridic, arhitecturii și diferențierii arată dependența promovării acestora de aspecte legate de consolidarea încrederii, încurajarea participării și promovarea învățării, dinamismului, conformității și eficacității<sup>52</sup>. Astfel, s-a înregistrat o inovare considerabilă în ceea ce privește dezvoltarea instrumentelor juridice și a dispozițiilor cu grade diferite de forță normativă, estompându-se în acest mod granița dintre juridic și nejuridic. Un document obligatoriu din punct de vedere juridic comunică așteptările, generează și naște eforturi de respectare a reglementărilor legale. Astfel, se facilitează apariția unor angajamente credibile, iar nerespectarea lor implică costuri reputaționale mai mari. Instrumentele obligatorii din punct de vedere juridic sunt, de asemenea, mai durabile și supraviețuiesc schimbările politice interne, în mai mare măsură decât cele fără caracter obligatoriu. În același timp, angajamentul făcut de un instrument cu caracter obligatoriu presupune „costuri” semnificative în termeni de suveranitate reală și percepută; statele înregistrează pierderi în luarea deciziilor în unele privințe, inclusiv din perspectiva instituirii unui control internațional. Ca urmare, există riscul ca un instrument internațional cu un caracter juridic ferm să implice o participare mai redusă sau angajamente mai puțin ambițioase, ceea ce va avea un efect negativ asupra eficienței sale. Sunt ilustrative în acest sens abordările și rezultatele aferente elaborării și implementării celor două acte internaționale succesive de punere în aplicare a Convenției-cadru din 1992: Protocolul de la Kyoto (1997) și, respectiv, Acordul de la Paris privind clima (2015).

Reacția în plan regional (unional-european) și național a încercat să păstreze aceeași abordare transversală specifică problematicii climatice și să se integreze ansamblului general care tinde să devină cu adevărat „dreptul climei”. Societatea juridico-politică al *dreptului climei* se bazează pe o dialectică permanentă între internațional și național, politic și judiciar, drept și timp și conexa climei. Experiențele contenciosului climatic ne arată că din punct de vedere juridic este posibil, tehnic realizabil și dorit de societate ca jurisprudența și judecătorul să se implice și să contribuie la concretizarea conținutului și evoluției dreptului climei, la a face mai efectiv dreptul mediului, în general și de lărgi în mod sistematic sfera de cuprindere și exprimare juridică a problematicii schimbărilor climatice. Analizele efectuate asupra dinamicii și particularităților contenciosului climatic au condus nu numai la surprinderea și relevarea caracteristicilor sale, ci au generat și

---

<sup>52</sup> Daniel Bodansky, Jutta Brunnée, Lavanya Rajamani, *International Climate Change Law*, Oxford University Press, Oxford, 2017, p. 17.

recomandări care să permit o deschidere mai consistentă pe o clarificare a normativității dreptului climatic, promovarea consolidării efectivității și diversificării semnificațiilor marilor principii ale dreptului mediului și insistența asupra unei mai bune luări în calcul de către judecătorul național a dreptului internațional, în sensul creării unor condiții riguroase de asumare și aplicare a obligațiilor consacrate de acesta în materie de climă și mediu<sup>53</sup>.

În acest context, cu titlu de concluzii generale, credem că se impun o serie de considerații sintetice privind natura dreptului climei ca disciplină științifică și, respectiv, de subsistem în cadrul dreptului mediului.

*17.1. Natura Dreptului climei.* Într-o accepțiune demult impusă domeniului „natura” reprezintă ansamblul caracterelor fundamentale care definesc, în speță, dreptul climei, ca disciplină (științifică) autonomă și un sistem de reguli juridice care prezintă o specificitate proprie.

*17.1.1. Dreptul climei ca nouă disciplină științifică.* Ca orice disciplină de drept și aceasta comportă anumite ambiguități științifice, regrupând după anumite criterii, concepte, principii și norme cu obiect nou, comun sau cel puțin unele semnificații particularizate, cu intersecții majore cu alte discipline juridice, cu o întâlnire specială, cu consecințe importante între drept și climatologie.

În continuarea noilor dezvoltări ale dreptului mediului și prin particularizarea lor la problematica ecoclimatică, precum și prin avansuri proprii, dreptul climei se întemeiază pe o logică preventivă, de atenuare și adaptare și se caracterizează printr-o viziune a precauției multidimensionale. El poate să fie calificat ca

---

<sup>53</sup> A se vedea, în acest sens, cele 10 recomandări formulate în cadrul Raportului francez de cercetare *Les dynamiques du contentieux climatique, usages et mobilisations du droit pour la cause climatique*, publicat la 3 februarie 2020 și realizat de un colectiv coordonat de Marta Torre-Schaub, cu colaborarea lui Blanche Lormeteau și Luca Ambrosio cu susținerea Mission droit et justice. Disponibil la <http://www.gip-recherche-justice.fr/publication/les-dynamique-du-contentieux-climatique-2/>. Sugestiile cercetării pentru actorii acțiunilor judiciare și decidenților se referă la: o mai bună luare în calcul a forțelor normative față de deficitul acțiunilor climatice, în sensul gășirii justului echilibru între cele trei puteri ale statului: legislativ, executiv și judiciar; declararea de dinamici valabile în materie de legislație și politici climatice mai ambițioase; consolidarea principiilor dreptului mediului, prevenționale: precauție și prevenire, procedurale și de democrație de mediu, în special principiul informării publicului ori cel al accesului la justiție; o mai bună definire a întinderii interpretării și aplicării de judecătorul național a tratatelor internaționale privind schimbarea climatică; clasificarea naturii „obligațiilor” decurgând din dreptul european în materie climatică; articularea deciziilor C.E.D.O. cu dreptul național în domeniu; preconizarea unui control judecătoresc mai lărgit pentru „planurile de adaptare la schimbările climatice”; lărgirea puterilor de verificare ale judecătorului asupra „planurilor de prevenire a riscurilor climatice”; stabilirea de condiții mai riguroase pentru autorizările de lucrări și proiecte „climatice” via întărirea exigențelor mai ambițioase în studiile de impact; în sprijinul sancțiunilor în cazurile de nerespectare a obligațiilor de „reporting” privind riscurile climatice pentru întreprinderi și organismele financiare.



disciplin juridic în m sura în care cuprinde texte, principii, proceduri, institu ii i obliga ii consacrate unui domeniu specific al investiga iei cunoa terii tiin ifice, climatologia, ceea ce îi confer o anumit autonomie. A tr i într-un climat înseamn a suporta i a fi influen at în modul de a fi de constrângerile unui mediu de existen . De altfel, înc Aristotel remarcă o dependen a „caracterului natural al cet enilor” de temperatur , „Cei din regiunile calde sunt inteligen i i abili, dar frico i i supu i” (Politica, VII, 7). Clima este un domeniu de preocupare atât pentru fizic , cât i pentru ecologie ori chiar antropologie i devine astfel i una pentru drept. Potrivit defini iei O.M.S. clima – mai precis norma climatic – reprezint media condi iilor meteorologice timp de 30 de ani; acesteia i se adaug al i descriptori, precum frecven a evenimentelor extreme. Din acest punct de vedere, clima devine o referin empiric perceptibil i de drept: vom vorbi de var „cald ” ori „rece” în raport cu norma climatic ori de „ierni excep ionale”. Clima se schimb i fuzioneaz dezvoltarea civiliza iilor i contribuie la construirea istoriei lor; înc din 1824, Joseph Fourier (1768–1830) prevedea, de asemenea, c „instaurarea i progresul societ ilor umane pot face s varieze, în cursul mai multor secole, gradul c ldurii medii”. Treptat, interdependen ele cu activitatea uman se intensific i diversific i clima se schimb ; se vorbe te astfel de o resurs , de gestionat, chiar de controlat (geoinginerie), de care depind serviciile economice aduse de ecosisteme. Astfel i definitiv clima p trunde *de facto* în sfera valorilor negociabile prin mijlocirea mecanismelor de control economic (costul tonei de CO<sub>2</sub>, de exemplu), diplomatice, politice i etice. Se poate întrevădea, a adar, o paradigm care s ia în considerare gândirea climei ca o materialitate fizic global mai degrab decât o cantitate statistic . Este un pas important i în direc ia sesiz rii de c tre drept i asimil rii aspectelor specifice ale datului climatic. Interac iunile permanente între biosfer i elementele sistemului climatic au evoluat i s-au accelerat mai ales sub impact antropic, vorbindu-se chiar de o ecua ie om-clim , cu interdependen e, în c utarea unui echilibru autoregulator cu o dominant natural indiscutabil . Pân la terminarea tranzi iei aferente i atingerea unui atare echilibru (probabil, dar în ce condi ii i când, incert) dereglarea climatic presupune, spre atenuarea ritmului de producere i posibilitatea adapt rii genera iilor viitoare la noile condi ii ecoclimatic, interven ia reglatoare a normei juridice i, ca o consecin , în planul tiin ific i dreptului pozitiv, constituirea dreptului climei i recunoa terii sale ca atare.

În pofida unei atari specificit i importante, clima r mâne în mod natural apar in toare, prin excelen , mediului în sens larg i, în consecin , i expresiile juridice pe care le genereaz nu devin pe deplin independente de dreptul mediului. i aceasta din mai multe motive, inclusiv de ordin metodologic: nu are

exclusivitatea izvoarelor și tehnicilor sale, rămânând încă, mai degrabă, un drept al mediului aplicat la domeniul combaterii schimbărilor climatice; apoi, el prezintă interdependențe importante cu drepturile omului, dreptul biodiversității și cel al prevenirii și combaterii poluării; în fine, unitatea în diversitate este binecunoscută deopotrivă sistemului și subsistemului în curs de autonomizare, prin îmbogățirea și nuanțarea semnificațiilor conceptuale și eficientizarea punerii în aplicare a reglementărilor aferente. Pentru că, în cele din urmă, dreptul climei, ca parte deosebit de creatoare a dreptului mediului, are nevoie de o tratare separată tocmai pentru o aprofundare și particularizare a cadrului general la dinamica și specificitatea materiei drepturilor climatice.

*17.1.1.1. Aportul dreptului climei la avansul dreptului mediului.* Prin natura și dimensiunile planetare ale obiectului supus reglementării, evoluția procesului normativ aferent, caracterizat printr-o dinamică implicând o reacție în trepte succesive intercondiționată – mai întâi perspectiva internațională, urmată de particularizarea regională (unional-europeană) și consecința națională, preponderent de transpunere și punere în aplicare –, precum și receptivitatea deosebită la noile date ale contextului internațional post 1989, dreptul climei a devenit unul dintre vectorii majori de adaptare a dreptului mediului la datele și exigențele mondializării neoliberale. Mai precis și mai juridic exprimat, a dimensiunii sale de „drept global” și de componentă a acestei ipoteze a dreptului postmodern. Însuși „actul său de naștere” se înscrie într-o atare logică: deși aferent încă unui vârf de afirmare a dreptului internațional contemporan (tradițional), convenia-cadru privind schimbările climatice cuprindea și exprima în sine și denumirea sa germele rupturii și schimbărilor viitoare. Termenul de „cadru” sugera nivelul de perspectivă generală și de orientare, care permite adoptarea și chiar modificarea sa în raport cu datul predeterminat.

Ca expresie a acestui fapt, cele două „protocoale” adiționale ulterioare de punere în aplicare au exprimat caracteristicile perioadelor în care au fost adoptate și puse în aplicare: Protocolul de la Kyoto (1998), tratat în sens clasic, dar care consacră mecanisme de realizare a obiectivelor preponderent specifice economiei de piață, respectiv, Acordul de la Paris (2015), care poate fi calificat drept document aparținător al noului drept global.

*17.1.1.2. Dreptul climei – înainte de toate un drept internațional.* Procesul normativ concretizat major începând cu Convenia-cadru din 1992 (care are 197 state-părți) a dat naștere unui veritabil sistem multilateral al acțiunii împotriva schimbărilor climatice de amploare universală, care reprezintă elementul central al guvernării mondiale a climei<sup>54</sup>. Faptul că în majoritate covârșitoare conțineutul său

<sup>54</sup> Maljean-Dubois, M. Wemaere, *La Diplomatie climatique. Les enjeux d'un régime international du climat*, Editions A. Pedone, Paris, 2010, p. 67.

s-a n scut în context interna ional (global) i s-a reprodus cvasiautomat prin mecanismele general acceptate i consacrate ale raporturilor dintre ordinile juridice a condus la aprecierea c nu este decât drept interna ional; un drept „globalizat” care s-a construit la toate nivelurile ordinilor juridice<sup>55</sup>. În planul U.E., v zut ca un avanpost al ac iunii globale în materie, asociat mai ales crizei energetice, problematica ecoclimatic a fost receptat i exprimat juridic atât prin m suri proprii, cât i prin participarea sa activ la dezvoltarea dreptului interna ional onusian al climei. Ca parte în nume propriu la documentele interna ionale în materie – Conven ia-cadru, Protocolul de la Kyoto i Acordul de la Paris – Uniunea i-a asumat angajamente i obiective proprii pe care le-a exprimat în strategii, planuri de ac iune i acte legislative, ce constituie ceea ce am putea denumi „dreptul U.E. al climei”, transpus în mod corespunz tor în planul dreptului intern al statelor membre. Totodat , într-o atare perspectiv , marea majoritate a statelor – i în mod corespunz tor i a structurilor politico-administrative ale acestora – dispun i/ori sunt angajate în construc ia de cadre juridice pentru a ac iona împotriva schimb rilor climatice pe teritoriul lor. Desigur, acestea se dezvolt în ritmuri variabile i potrivit unor modalit i uneori diferite. Dar se înscriu toate într-o tendin comun , aceea de constituire a unui drept na ional al climei.

*17.1.1.3. Un drept marcat de ecologie i climatologie.* Ca disciplin tiin ific „n scut ” în urm cu peste 150 de ani (Haeckel, 1866), ecologia studiaz rela iile dintre fiin ele vii cu mediul lor, are în centrul s u no iunea de ecosistem i în ipostaza sa de ecologie tiin ific (începând cu anii 1960) se dezvolt integrând cuno tin e provenind din biologie, geologie i climatologie. Dincolo de i în aplicarea ecologiei fundamentale, cea aplicat prive te i analizeaz impactul ac iunii umane pentru a evita sau limita degradarea mediului i a favoriza o gestiune ra ional a materiei. Cu un pronun at caracter interdisciplinar i având ca obiect de studiu clima, climatologia se integreaz tot mai mult preocup rilor ecologiei, devenit *tiin preponderent a contemporaneit ii*. Întâlnirea ecologiei cu dreptul nu este, cel pu în la prima vedere, atât de evident ; în timp ce secundul are tendin a de a se sprijini pe certitudini tiin ifice, tangen ele cu ecologia i climatologia îi impun luarea în considerare i exprimarea juridic a riscurilor de prejudicii grave ori ireversibile, adesea incerte i difuze. În plus, cel mai frecvent, dreptul organizeaz protec ia bunurilor în raport în special cu interesele economice, iar ecologia face apel la protejarea ecosistemelor pentru valoarea lor intrinsec . Nu în ultimul rând, dreptul ac ioneaz pe termen scurt, mediu sau lung, pe când ecologia i climatologia presupun adoptarea de m suri de urgen , de stare excep ional ori temporar , dar i unele vizând o perspectiv

---

<sup>55</sup> M. Hautereau-Boutonnet, *Quel „droit climatique”?*, în „Recueil Dalloz”, no. 39, 12 noiembrie 2015, p. 2260.

îndelungat , în raport cu ecosistemele, stabilizarea sistemului climatic, drepturile și capacitatea de adaptare a generațiilor viitoare. În fine, dreptul caut să repare daunele inclusiv pe cele ecologice și climatice apropiabile în termeni proprii, clasici, dar cum să se ia în considerare ireversibilitatea? Globalitate, complexitate, ireversibilitate, incertitudini .a. sunt noțiuni și tot atât de provocări pe care ecologia și, respectiv, climatologia le ridic dreptului și aceasta nu numai de asimilare teoretică și tehnologică ci, mai ales, de exprimare concret-juridică spre a deveni operațiunile practice și efective pe conținut.

*17.1.2. Dreptul climei – un subsistem de reguli juridice în curs de autonomizare și exprimare a unui specific propriu.* Dreptul climei se afirmă tot mai mult ca un sistem de reguli enunțate, structurate și puse în aplicare începând și preponderent din plan internațional, particularizate uneori în context regional (precum mai ales cel al U.E.), adoptate și puse în operă în cadrul național, apar în toată dreptului general al mediului, dar marcate de interdisciplinaritate și particularități aferente domeniilor de adresare. În numele și potrivit exigențelor anumitor valori și plecând de la anumite modalități se organizează , din punct de vedere juridic, un regim de protecție specială a climei ca element al mediului global planetar.

Purtător al unei specificități puternice, în plină afirmare, dreptul climei se întemeiază pe un ansamblu de valori marcate de solidaritatea de specie (umană), întrași intergenerațional , și între specii (lumea viului), de imperativul asigurării unei clime relativ stabile și propice dezvoltării vieții, a cărei evoluție să permită adaptarea generațiilor viitoare la amploarea și ritmul schimbărilor climatice probabile și previzibile.

*17.1.2.1. Un drept al tranziției ecoclimatice.* Văzut tot mai mult ca un substitut curent dezvoltării durabile, conceptul de *tranziție ecologică* desemnează procesul de transformare a sistemului economic și productiv actual – care cere foarte mari cantități de resurse pentru funcționare și are un puternic impact asupra ecosistemelor și ființelor vii, inclusiv umane – către unul mai sobru și prin aceasta cu adevărat mai durabil, mai echitabil și mai stabil într-o lume cu resurse tot mai limitate și împărțite între un număr crescând de indivizi<sup>56</sup>. În acest context general interdependența dintre criza energetică , legată de folosirea și perspectiva energiilor fosile, și cea climatică , aferentă emisiilor de GES generate în mare parte de modelul energetic dominant, conexează dreptul climei mai ales de tranziția energetică , spre energii curate, regenerabile și implicarea specifică în promovarea obiectivelor sale. Fenomenul cunoaște în drept două importante puncte de sprijin: pe de o parte, în plan

---

<sup>56</sup> Dominique Bourg, Alain Papaux (dir.), *Dictionnaire de la pensée écologique*, PUF, Paris, 2017, p. 1007.

internațional coordonarea și structurarea cooperării statelor în atingerea unui atare obiectiv, iar, pe de altă parte, promovarea instrumentelor specifice punerii în aplicare a măsurilor elaborate și adoptate în acest sens. Conjugarea celor două „tranziii” presupune un proces normativ cu un dublu sens: acela de a constitui dreptul pentru promovarea tranziției ecoclimatice și, în același timp, transformarea substanțială a normativității în sensul evoluției spre noul drept global, capabil să exprime și să încadreze juridic preocuparea climatică comună a umanității.

17.2. *Dreptul climei precum câmp de investigație științific și obiect de studiu universitar.* Dacă investigațiile științifice și demersurile de cunoaștere au început deja, nivelul de abordare, dezvoltare și emitere a concluziilor rămâne încă la momentul târziu și începuturilor. Este vorba, mai ales, de o analiză și expunere sistematică, cu perspective didactice, a dreptului pozitiv în materie în contextul prezentei ca un capitol al „problematicii juridice”, sectoriale ori regimului special al „schimbilor climatici”<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> De exemplu, în cadrul uneia dintre primele abordări monografice a materiei (*International Climate Change Law*, Oxford University Press, 2017), aceasta are ca principale subdiviziuni: schimbările climatice – provocarea politică și remediu; Demarcarea reglementărilor în domeniu; Obiectul dreptului internațional privind schimbările climatice; Schimbările climatice și dreptul internațional: izvoare, principii-cheie, tratatul și variantele sale, legi, reguli și instrumente și tehnici de aplicare, evoluția regimului climatic al O.N.U. (etapa constitutivă 1990–1995), negocierea regimului climatic (2005–2015), Convenția-cadru, Protocolul de la Kyoto, Acordul de la Paris; Guvernarea în domeniul climei dincolo de regimul O.N.U. în materie; Intersecțiile dintre dreptul internațional privind schimbările climatice și alte domenii ale dreptului internațional; Concluzii: evoluția, caracteristicile distinctive și eficacitatea dreptului internațional al schimbărilor climatice; în cadrul unui substanțial „Drept internațional al mediului”, după ce relevă dificultatea în alegerea cadrului juridic internațional fără o minimă cunoaștere prealabilă a „principalelor chestiuni care sunt în joc în acest domeniu”, expunerea urmează o structură care poate fi sintetizată prin repere precum: noțiuni fundamentale (ridicarea temperaturii medii a Pământului, creșterea temperaturii și activitățile umane, gazele cu efect de seră, mării poluatori, impactul, chestiuni de fond – diminuarea emisiilor poluante, necesitatea echității între populații, finanțarea măsurilor de atenuare și de adaptare și compensarea pierderilor și prejudiciile –, Convenția-cadru a Națiunilor Unite privind schimbările climatice (obiective, principii, structura instituțională), Protocolul de la Kyoto (1997–2020) [istoric, intrarea în vigoare, obligațiile de reducere, diversele modalități de reducere a emisiilor de GES, lecțiile de tras], Acordurile de la Copenhaga și de la Paris, cu subdiviziunile aferente, precum, în privința primului: natura politică, contribuțiile naționale pentru toate părțile, angajamentele financiare și acordurile de la Cancun (2010), și referitor la următorul: obiectivele următoare, contribuțiile naționale, un cadru transparent pentru a garanta imutabilitatea și credibilitatea sistemului, ajutorul adaptării și problemele pierderilor și prejudiciilor, transfer de tehnologii și finanțare – Fondul pentru mediu mondial, Fondul verde pentru climă, Fondul de adaptare pentru schimbarea climei (Jean-Maurice Arbour, Sophie Lavallée, Jochen Sohnle, Hélène Trudeau, *Droit international de l'environnement*. 3e édition, tome 2, Edition Yvon Blais, Montréal (Québec), 2016, p. 779–869).

17.3. *Nevoia unor dezvoltări rapide, sistematice și adecvate.* Oficializat de Conferința O.N.U. privind dezvoltarea durabilă din 1992 prin Convenția-cadru privind schimbările climatice, dreptul climei cunoaște un ritm rapid de dezvoltare, însă încă nu a ajuns la un stadiu suficient de exprimare a mizelor și soluționare a provocărilor pe care le generează o problemă atât de complexă și de importantă cum este cea a crizei ecoclimatice. În acest context un rol important revine inițiativelor de îmbogățire și consolidare a dimensiunilor procesului normativ, creșterii gradului de efectivitate a reglementărilor adoptate, afirmării celor potrivite de punere a lor în aplicare și, în cele din urmă, cristalizării elementelor de autonomizare și exprimare a unui veritabil drept al climei, pe măsura imperativului pe care îl reflectă. Așa, de exemplu, contextul dezbaterilor teoretice și negocierilor adoptării Acordului de la Paris din 2015 a stimulat comunitatea juriștilor în a formula noi inițiative de promovare a progresului dreptului internațional al mediului. Este vorba, mai întâi, de două anteproiecte de pact (după modelul și dorindu-se ca după eventualele lor adoptări să completeze sistemul celor două pacte ale O.N.U. preexistente în materia drepturilor omului din 1966): *Pact internațional relativ la dreptul ființelor umane la mediu* (elaborat de Centrul internațional de drept comparat al mediului sub coordonarea prof. Michel Prieur, publicat la 2 februarie 2017), care prezintă o codificare a dreptului existent în materie, într-o prezentare sistematică a drepturilor și îndatoririlor pe care le prevede și, respectiv, *Pact mondial al mediului* (elaborat de Clubul juriștilor francezi, avându-l ca responsabil de proiect pe av. Yann Aguila, prezentat la 24 iunie 2017), urmând configurarea unei convenții internaționale generale în materie, ultimul trimis instanțelor competente ale O.N.U., dar fără prea mare succes în însușirea și promovarea lui ca un nou tratat internațional. *Declarația drepturilor umanității* (decembrie 2015–2016) reprezintă un text în care se formulează recomandări pentru o nouă etapă în materia drepturilor umane, prin recunoașterea unui drept pentru omenire „adică dreptul, pentru toți locuitorii planetei, de a trăi într-o lume al cărei viitor să nu fie compromis de iredesabilitatea prezentului”. Am putea considera că asemenea demersuri nu sunt lipsite de efecte juridice și, dimpotrivă, se înscriu în preocupările actuale de promovare a tehnicii „dreptului suplă”, adaptat domeniului, mai ales în măsura în care reglementările propuse pot fi discutate, ameliorate, amendate, interpretate și, într-un anumit fel, periodic reactivate. Pe lângă normele juridice deja adoptate și care sunt puse sau încă teaptă aplicarea, noile principii și reglementări astfel preconizate constituie stimuli și orientări în interpretarea și efortul de înțelegere a semnificațiilor dreptului existent, și prin aceasta de progres al acestuia și perspective de dezvoltare. Și aceasta relevând odată în plus că societatea civilă caută, adeseori, cu succes să recurgă la toate „armele” juridice posibile pentru a activa și promova acțiunea împotriva

schimb rilor climatice, inclusiv de texte adoptate care să asigure o efectivitate crescând, capabil să conducă la atingerea obiectivelor ambițioase propuse.

Mobilizarea crescând a opiniei publice, deopotrivă sub impactul evenimentelor meteorologice extreme și impulsul acțiunii de conștientizare, desfășurat de mediile civice și cultural-tiințifice, în favoarea urgenței climatice și trecerii la acțiune impune și cultivarea convingerii că noul drept, cu atât mai mult cu cât se pretinde a fi unul al climei, tinde să devină un drept pentru climă, existând și evoluează, poate să fie eficace și cum îi putem invoca aplicarea în fața oricărei instanțe de orice nivel. Reamintindu-ne cu toții că însuși dreptul internațional, în general și cel al mediului și climei, în special este și rămâne, în ultimă instanță, o parte a patrimoniului comun al umanității.

**18. Un drept pentru climă.** Nevoia apariției noului domeniu de reglementare și prin conținutul normelor sale, dreptul climei s-a născut și se afirmă prin excelență nu atât ca un drept despre, cât unul pentru climă. Drept complex, flexibil, adaptabil, creativ și evolutiv așa cum am arătat mai sus, el se manifestă, în adăug, ca un drept deschis din trei perspective: spre știință, celorlalte ordini și discipline științifice și în privința renovării permanente, tehnice și conceptuale. Ca drept deschis spre dialogul și sprijinul permanente și substanțiale ale cunoștințelor științifice în domeniul schimb rilor climatice, acesta acordă un rol primordial expertizei științifice, iar norma juridică face parte dintr-o ecuație în care știința este necesară pentru construcția sa și incitant în aplicarea dispozițiilor aferente. Deschis porozității celorlalte ordini și discipline ale dreptului, dreptul climei implică contribuții din partea normelor și actorilor aparținători acestora; este ilustrativ în acest sens interdependența și confluențele între rolul și reglementările fiecărei ordini de stratificare a dreptului – internațional, european, a Uniunii Europene, internațional și transnațional –, separat ori în ansamblu în interacțiune. Aceasta permite sesizarea diversității instrumentelor care pot fi activate pentru a intensifica acțiunea globală vizând schimbările climatice. Astfel, pentru a răspunde angajamentelor lor internaționale, statele găscă sprijin în dreptul intern, adoptând reguli adecvate; completându-le ori în remedierea și biciunilor acestuia actorii infraștatali și nestatali, în special întreprinderile, adoptă și în iși norme care contribuie la respectarea obiectivelor internaționale în materie de reducere a emisiilor de GES, făcând să coabiteze lumea dreptului dur și dreptului suplă, ștatal și spontan. În conectarea, completarea și potențializarea regimului internațional al climei celorlalte regimuri speciale (de pildă, subsistemele privind protecția zonei montane sau a mării și oceanelor împotriva efectelor schimb rilor climatice) se cristalizează și completează sistemul aflat în plină dezvoltare. În fine,

deschiderea spre inovare este generat de necesitatea de adaptare și înnoire a conceptelor, noțiunilor și inovațiilor care îl structurează în raport cu provocările domeniului supus reglementării. Aadar, specific materiei este faptul de a se fi constituit și dezvoltat, deopotrivă prin transformarea acquis-ului și construirea noului. În prima privință, dreptul climei a trebuit să se compună din dreptul existent în termeni instituționali și normativi; totodată, a impulsionat inovațiile în cadrul ramurilor existente, începând cu cele de proximitate, a remobilizat și adaptat conceptele și mecanismele pertinente aparținând acestora spre a le pune în serviciul protecției climei. Relevarea specificului său rezidă astfel tocmai în surprinderea și prezentarea zestrei particulare de reglementări și concepte, transformările presupuse de efortul de adaptare la noile mize, ecoclimatice, precum și expresiile dezvoltărilor creatoare în atingerea obiectivelor proprii.

**19. Simple prefigurări.** După modelul și urmând soarta domeniului mai general de apartenență inițial, dreptul mediului, și poate grație unor rațiuni asemănătoare, dreptul climei a parcurs rapid drumul de la simplă regrupare de reglementări, măsuri de natură juridică diferită și vocabular relativ incert și o specificitate coagulantă, la un tot pe cale de a dobândi trăsături particulare, unele manifestate deja. Este un drept de suprapunere la drepturi preexistente, arhitectura sa generală apare ca straturi succesive, reguli tehnico-științifice complexe, texte dispersate mai puțin predispușe la structurarea unui ansamblu coerent care să conducă la afirmarea unei noi ramuri de drept și să impună apariția și propunerea unei inedite discipline științifice. În pofida unor atare dificultăți și obstacole de coagulare în termeni clasici, semnele de autonomizare sunt tot mai numeroase și mai evidente. Este vorba, mai ales, de o receptare și exprimare în planul dreptului în complexitatea situației sale actuale, marcată de tranziție și cuturi a provocărilor societale generate de confruntarea cu efectele fenomenului planetar al schimbărilor climatice. Noile percepții juridice se manifestă în cadrul formal al drepturilor și procedurilor ordinare, printr-un contencios climatic de amploare și mare uniformitate, rolul sporit al judecătorului, tehnici juridice originale, distorsiuni crescânde între dreptul scris și necesitățile practice, laborator important pentru elaborarea și generarea evoluțiilor necesare noului context juridic. Imperativele tehnice și politice ale dreptului climei, deschiderile specifice domeniului antrenează în mod inevitabil o adaptare și chiar transformare a regulilor clasice ale diferitelor ramuri de drept necesare elaborării dreptului climei. Pentru acesta dreptul trebuie să evolueze, să se transforme și să se dezvolte; este prea devreme pentru a ne pronunța ferm asupra statutului unui drept al climei, dacă în autonomizarea și exprimarea specificului său se va merge până la desprinderea



radical de dreptul mediului și afirmarea eventual ca nou ramură de drept și disciplină științifică specială sau se va restrânge la statutul de regim particular consolidat în cadrul acestuia. Fără îndoială, autonomia rezultă, înainte de toate, din existența unui tot mai important și mai coerent corp de reglementări specifice concretizate în plan formal, amploarea integrării problematicii ecoclimatice în celelalte sfere juridice tradiționale, de la printrări în alte drepturi cu titlul punctual spre a-și marca prezența și a trimite la domeniul special de afirmare fără a afecta procesul propriu de cristalizare. Specific ramurilor de drept care acoperă, prin natura obiectului lor de reglementare, un câmp care privește toate activitățile și teritoriile, un asemenea fenomen este marcat de particularități și devine de mare interes în constituirea unui drept al climei.

În fine, se adaugă acestora o serie de reguli și principii proprii sau cu dimensiuni speciale în domeniu, rolul important al analizei științifice și al expresiilor juridice aferente rezultatelor sale, caracterul global al indicatorilor obiectivelor stabilite și existența unui obiectiv ultim, final, asumat cu titlu preliminar pentru întreaga dezvoltare și justificativ pentru însăși existența dreptului climei.



## REGIMUL INCOMPATIBILITĂȚII ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

Dana APOSTOL TOFAN\*

**Résumé:** *L'étude examine le régime des incompatibilités des élus locaux dans la législation roumaine. Après certaines considérations générales sur le sujet, une analyse plus approfondie est consacrée aux incompatibilités qui caractérisent les autorités de l'administration publique locale. C'est la situation des conseillers locaux, des conseillers départementaux, des maires et des présidents des conseils départementaux. Le Code administratif renvoie à une ancienne loi adoptée pendant la période de pré-adhésion, La loi no.161/2003 concernant les mesures visant à assurer la transparence dans l'exercice de la dignité publique, les fonctions publiques et l'environnement des affaires, la prévention et la sanction de la corruption en ce qui concerne les incompatibilités et les conflits d'intérêts. La pratique et la jurisprudence soulèvent des problèmes.*

**Mots clés:** *incompatibilités, élus locaux, maires, présidents des conseils départementaux, Code administratif.*

### I. Considerații generale. Relevanța adoptării Codului administrativ

Într-un studiu publicat anterior în paginile aceleiași reviste, ne-am ocupat de problematica incompatibilităților în administrația publică centrală, după o scurtă incursiune în sfera incompatibilităților parlamentare și respectiv, a magistratilor, adică a reprezentanților celorlalte două puteri ale statului, legislativ și judecătoresc<sup>1</sup>.

La momentul redactării studiului privind incompatibilitățile la nivelul administrației publice centrale ne-am raportat la Codul administrativ adoptat de Parlament ce fusese supus unui control de constituționalitate *a priori*. Prin Decizia Curții Constituționale nr. 681/2018<sup>2</sup> s-au admis obiecțiile de neconstituționalitate și s-a constatat că Legea privind Codul administrativ al României este neconstituțional în ansamblul său, pe aspecte extrinseci, legate de procedura de adoptare.

În vara anului trecut, Guvernul atunci în exercițiu a recurs la delegarea legislativă pentru adoptarea acestui act normativ fundamental pentru activitatea

---

\* Cercetător științific gr. I la Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei R. Dulescu” al Academiei Române, prof. univ. dr. la Facultatea de Drept a Universității din București, e-mail: dana.tofan@drept.unibuc.ro

<sup>1</sup> Dana Apostol Tofan, *Regimul incompatibilităților în administrația publică centrală*, în „Studii de cercetări juridice”, nr. 4/2018, p. 489–506.

<sup>2</sup> Publicat în „Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 190 din 11 martie 2019.

administrației publice, O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ<sup>3</sup>. La data de 28 august 2019, Avocatul Poporului a sesizat Curtea Constituțională cu privire la O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, în ansamblul său, excepția fiind motivată în principal, pe încalcarea art. 115 alin. (6) din Legea fundamentală. Curtea Constituțională a stabilit un prim termen, după aproape 6 luni, pentru soluționarea excepției, la data de 21 ianuarie 2020, când a dat un nou termen solicitând informații Guvernului (un alt Guvern de data aceasta, minoritar, *s.n.*, *D.A.T.*) pentru data de 12 februarie 2020. La acest dat, în urma deliberărilor, Curtea Constituțională, cu majoritate de voturi, a respins excepția de neconstituționalitate ca neîntemeiată și a constatat că prevederile O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ sunt constituționale, în raport de criticile formulate, prin Decizia nr. 60/2020<sup>4</sup>.

Poziția jurisdicției constituționale ne creează convingerea că, pe viitor, chiar dacă unele dispoziții ale Codului administrativ supuse fiind unui control de constituționalitate, nu-l vor trece, acesta nu va mai putea fi declarat vreodată neconstituțional în ansamblul său. În plus, Codul administrativ se află în procedura de aprobare în Parlament, urmând probabil să fie afectat de unele modificări complete prin legea de aprobare.

În consecință, în analiza incompatibilităților de la nivelul autorităților administrației publice locale ne vom raporta la prevederile O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ. Reținem în acest context că, art. 597 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ a abrogat expres Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „cu excepția unor articole care urmează să fie abrogate la data desfășurării alegerilor locale generale care se organizează începând cu anul 2020.” Prin lit. h) a alin. (2) a art. 597 a fost abrogat Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleilor locali, cu modificările și completările ulterioare.

Spre deosebire de incompatibilitățile specifice *funcțiilor și demnităților publice* de la nivelul administrației publice centrale care sunt, în principal, consacrate prin Legea fundamentală, incompatibilitățile ale ilor locali nu sunt reglementate prin Constituție, în acest caz, legea fiind cea care stabilește acest statut.

Cu titlu de exemplu, reținem în acest context că, reglementarea legală a incompatibilității primarului este justificată de necesitatea protecției mandatului alesului local, ca garanție a realizării prerogativelor constituționale și legale ale acestuia și, de asemenea, ca o condiție a bunei funcționări a administrației publice locale, primarul reprezentând figura centrală a vieții publice locale, după cum se afirmă într-o monografie consacrată în întregime acestei demnități publice<sup>5</sup>.

Capitolul IV din Titlul al VI-lea al Partea III-a consacrat **Administrației publice locale** din Codul administrativ se referă la *incompatibilitățile ale ilor locali și conflictul de interese*.

<sup>3</sup> Publicat în „Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 555 din 5 iulie 2019.

<sup>4</sup> Publicat în „Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 369 din 8 mai 2020.

<sup>5</sup> Mihai-Cristian Apostolache, *Primarul în România și Uniunea Europeană*, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 342 și urm.

## II. Lipsa de relevanță a Codului administrativ în această materie

Art. 227 din Codul administrativ având ca titlu marginal „*Regimul incompatibilităților aplicabil aleșilor locali*” precizează că: „(1) *Regimul incompatibilităților aplicabil funciei de primar și viceprimar, primar general și viceprimar al municipiului București, președintele și vicepreședintele al consiliului județean, consilier local și consilier județean, după caz, este cel prevăzut în cartea I titlul IV din Legea nr. 161/2003, cu modificările și completările ulterioare.* (2) *Constatarea și sancționarea stării de incompatibilitate și a conflictului de interese pentru persoanele care ocupă funcțiile prevăzute la alin. (1) se fac în condițiile Legii nr. 176/2010, cu modificările și completările ulterioare, și ale prezentului cod.*”

Identificăm în această prevedere o dispoziție simetrică celor referitoare la incompatibilitățile funcției de membru al Guvernului sau ale funcțiilor de prefect și subprefect. Amintim că, prin Codul administrativ, legiuitorul delegat a optat pentru o normă de trimitere la legislația deja existentă în materia incompatibilităților, deși ar fi fost mai indicat să stabilească statutul integral al funcțiilor și demnităților publice pe care le reglementează în cuprinsul său.

Pe de-o parte, Legea nr. 161/2003<sup>6</sup> este un act normativ depășit de dinamica legislației românești, mai ales în ce privește administrația publică, adoptat pe calea angajării răspunderii Guvernului, în perioada de preaderare. Pe de altă parte, Legea nr. 161/2003 a fost afectată de mai multe modificări și completări ulterioare, inclusiv sub aspectul incompatibilităților și al conflictului de interese dar și de unele decizii ale jurisdicției constituționale.

În ceea ce privește al doilea act normativ la care face trimitere art. 227 alin. (2) din Codul administrativ este vorba despre Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate<sup>7</sup>, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, cu modificările și completările ulterioare<sup>8</sup>.

Agenția Națională de Integritate, autoritate administrativă centrală autonomă<sup>9</sup>, cu personalitate juridică, cu sediul în municipiul București, funcționează în baza celor două acte normative mai sus evocate și face parte din categoria autorităților administrative autonome nenominalizate în Constituție, beneficiind de un statut legal<sup>10</sup>.

O asemenea ambivalență în reglementare (cu toate că Legea nr. 176/2010 a abrogat o parte substanțială a Legii nr. 144/2007, o altă parte a acesteia a rămas în

<sup>6</sup> Publicat în „Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 279 din 21 aprilie 2003.

<sup>7</sup> Republicat în „Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 535 din 3 august 2009.

<sup>8</sup> Publicat în „Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 621 din 2 septembrie 2010.

<sup>9</sup> Potrivit art. 117 alin. (3) din Constituția României republicată: „*Autoritățile administrative autonome se pot înființa prin lege organică*”. Norma constituțională se regăsește în secțiunea intitulată „*Administrația publică centrală de specialitate*” din capitolul V denumit „*Administrația publică*” cuprins în Titlul al III-lea consacrat *Autorităților Publice*.

<sup>10</sup> Rodica Narcisa Petrescu, *Observații cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate*, în „Revista de drept public”, nr. 4/2009, p. 73.

vigoare, s.n., D.A.T.) dublat de faptul că activitatea Agenției Naționale de Integritate se fundamentează în principal pe dispozițiile unui alt act normativ, Legea nr. 161/2003 la care face trimitere Codul administrativ, reprezintă una din cauzele care a contribuit la dezvoltarea unei bogate jurisprudențe în instanța de contencios administrativ, în materia incompatibilităților și a conflictului de interese, mai ales, în privința aleșilor locali<sup>11</sup>.

Art. 227 alin. (3) conține o altă normă de trimitere, de data aceasta chiar la o prevedere a Codului administrativ, aceeași normă de trimitere regăsiți în contextul reglementării incompatibilităților altor funcționari publici: „*Prin activități în domeniul didactic pe care primarul și viceprimarul, primarul general și viceprimarul municipiului București, președintele și vicepreședintele consiliului județean le pot desfășura, în condițiile legislației speciale privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice și a funcțiilor publice, se înțeleg activitățile prevăzute la art. 462 alin. (2).*” Observăm că trimiterea se referă doar la unii aleși locali și anume cei care fac parte din sfera autorităților executive la nivelul unităților administrativ-teritoriale, pentru aleșii locali ce compun autoritățile deliberative ale unităților administrativ-teritoriale neexistând o asemenea precizare, din rațiuni ce țin de specificul activității acestora.

Art. 462 alin. (2) din Codul administrativ la care face trimitere art. 227 alin. (3) din același act normativ se regăsește în secțiunea consacrată **Regimului incompatibilităților și conflictului de interese în exercitarea funcțiilor publice** din partea a VI-a consacrată Statutului funcționarilor publici și stabilește că: „*Activitățile în domeniul didactic pe care funcționarii publici le pot desfășura, în condițiile legislației speciale privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților și a funcțiilor publice, sunt activitățile desfășurate de funcționarii publici care ocupă funcții didactice în instituțiile de învățământ de stat sau private autorizate/acreditate în condițiile legii ori care au calitatea de formator, mentor sau persoană-resursă în cadrul programelor de formare profesională a adulților organizate în condițiile actelor normative din domeniul formării profesionale, ori care au calitatea de specialist în comisiile de examinare sau de evaluator în comisiile de evaluare/monitorizare în cadrul programelor de formare profesională a adulților, organizate în condițiile actelor normative din domeniul formării profesionale a adulților.*” Dacă în ceea ce privește funcțiile didactice din învățământul de stat sau particular, compatibilitățile sunt clare, nu același lucru se poate spune legat de celelalte calificări la care se referă prevederea din Cod, care semnifică o serie de activități mai puțin cunoscute, dezvoltate mai ales, în ultimii ani.

În ceea ce privește **Declarația de interese și declarația de avere**, la care se referă art. 229 din Codul administrativ, „*aleșii locali au obligația să întocmească, să depună și să actualizeze declarațiile de avere și declarațiile de interese în conformitate cu prevederile Legii nr. 176/2010, cu modificările și completările ulterioare.*”

---

<sup>11</sup>Pentru detalii: Dana Apostol Tofan, *Activitatea Agenției Naționale de Integritate reflectată în jurisprudența instanțelor de contencios administrativ*, în „Curierul Judiciar”, nr.1/2019, p. 37-40.

Observăm că dispoziția din Cod este tot o normă de trimitere la legislația specifică la care ne-am referit mai sus. Și în ce privește regimul sancționator în cazul nedepunerii declarației de avere și a declarației de interese, art. 230 din Codul administrativ conține o normă de trimitere la „*sancțiunile prevăzute de Legea nr. 176/2010, cu modificările și completările ulterioare.*”

Atâta vreme cât Codul administrativ urmărește codificarea legislației privitoare la administrația publică considerăm că și Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, cu modificările și completările ulterioare ar fi trebuit să fie preluat de acesta fiind vorba de integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice din administrația publică, de la nivelul autorităților publice. Din păcate, s-a optat pentru menținerea unei reglementări distincte ce conține destule dispoziții care au generat o vastă și diversificată jurisprudență instanțelor de contencios administrativ așa cum deja am menționat.

În literatura de specialitate a fost subliniată necesitatea de a se face distincție între incompatibilitățile ale ilor locali și conflictele de interese în care se pot afla aceștia, deoarece se face frecvent confuzie între cele două stări. Chiar și în cadrul proceselor, inclusiv, în fața instanței supreme, părțile implicate, de regulă, contestării sau reprezentării acestora confundă incompatibilitățile cu conflictul de interese, ori conflictul de interese administrativ, cu conflictul de interese ce impune intervenția instanței penale<sup>12</sup>.

Pe aceeași linie de idei, în doctrina recentă se arată că, aparent distinct de incompatibilitatea funcțiilor (demnităților) publice cumulate de o persoană, Legea nr. 176/2010 reglementează incompatibilitatea funcționarilor (demnitarilor) publici care realizează venituri nejustificate pe durata exercitării funcției (demnității) publice (dar care în realitate, provin din exercitarea unor activități incompatibile, *s.n., D.A.T.*)<sup>13</sup>.

<sup>12</sup>Ciprian-Gabriel Ene, *Regimul incompatibilităților ale ilor locali în jurisprudența Înaltei Curți de Casa și Justiție*, „Revista de drept public”, nr. 2/2018, p. 97. Pentru detalii privind confuziile dintre cele două noțiuni: Alexandra Ionescu, *O privire comparativă asupra incompatibilității și a conflictului de interese, în Funcția publică: Statut, Integritate, Administrare*, Editori: Emil Bălan, Cristi Iftene, Marius Văcărelu, Dragoș Troan, Ed. Wolters Kluwer Romania, București, 2017, p. 226 și urm.; pe aceeași linie de idei: Mihaela Apostolache, Mihai Cristian Apostolache, *Unele observații și propuneri în legătură cu încetarea mandatului primarului intervenit ca urmare a apariției unei stări de incompatibilitate*, „Revista Transilvană de Științe Administrative”, nr.1/2013, p. 5.

<sup>13</sup>Anton Trăilescu, *Unele considerații pe marginea efectelor stării de incompatibilitate a ale ilor locali asupra statutului acestora*, în „Dreptul”, nr. 7/2018, p. 77. „Astfel, art. 17 alin. (6) din această lege prevede că „persoana a cărei declarație de avere a fost supusă evaluării, fiind identificate diferențe semnificative, în sensul prevederilor art. 18, este considerat incompatibil”, iar, la rândul său, acest din urmă text legal prevede că „prin diferențe semnificative, în sensul prezentei legi, se înțelege diferența mai mare de 10 000 euro sau echivalentul în lei al acestei sume între modificările intervenite în avere pe durata exercitării demnităților și funcțiilor publice și veniturile realizate în aceeași perioadă.”

Potrivit art. 70 din Legea nr. 161/2003, „*Prin conflict de interese se înțelege situația în care persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică are un interes personal de natură patrimonială, care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin potrivit Constituției și altor acte normative.*”

Spre deosebire de conflictul de interese, incompatibilitățile reprezintă situația în care un oficial public ocupă mai multe funcții în același timp, deși acest cumul de funcții este interzis prin lege<sup>14</sup>.

Cu alte cuvinte, incompatibilitatea poate fi privită ca o stare rezultând din contradicția existentă între funcția sau demnitatea publică deținută cu alte asemenea atribuții de natură publică sau privată, având caracter continuu, pe toată durata exercitării (mandatului) acesteia, și care îl împiedică pe titular, în mod obiectiv și/sau subiectiv, să-și îndeplinească atribuțiile conferite, datorită intervenției coliziunii de interese contrare, indiferent de existența unei motivații sau remunerații de natură patrimonială<sup>15</sup>.

„Cele două situații – incompatibilitățile și conflictele de interese – învederând starea de coliziune a interesului public cu cel personal al alesului local, prezintă o importanță deosebită prin prisma consecințelor juridice produse în persoana celui vinovat de existența și nerezolvarea lor, cât și în privința situației activităților (actelor) rezultate dintr-o asemenea împrejurare”<sup>16</sup>.

În general, situația de incompatibilitate atrage destituirea din funcția publică numită sau, după caz, încetarea funcției de demnitate publică locală ori a mandatului aleșilor locali<sup>17</sup>.

### III. Incompatibilități privind consilierii locali și consilierii județeni

În ce privește incompatibilitățile funcției de consilier local sau județean, ele se regăsesc ca și în cazul demnităților publice de rang național, tot în Legea nr. 161/2003 la care face trimitere expres art. 227 alin. (1) din Codul administrativ.

Astfel, potrivit art. 88 alin. (1) din Legea nr. 161/2003, din titlul vizând **regimul incompatibilităților în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice**: „funcția de consilier local sau județean este incompatibilă cu exercitarea următoarelor funcții sau calități: a) funcția de primar; b) funcția de prefect sau subprefect; c) calitatea de funcționar public sau angajat cu contract individual de muncă în aparatul propriu al consiliului local respectiv sau în aparatul propriu al consiliului județean ori al prefecturii din județul respectiv; d) funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, manager, asociat, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la regiunile autonome și societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările

<sup>14</sup> Ciprian-Gabriel Ene, *loc.cit.*, în „Revista de drept public”, nr. 2/2018, p. 98.

<sup>15</sup> Ioan Santai, *Unele aspecte derivând din regimul juridic al incompatibilităților și conflictelor de interese reglementate în Codul administrativ al României*, în „Revista de drept public”, nr. 3/2018, p. 108.

<sup>16</sup> *Idem*, p. 106.

<sup>17</sup> Anton Trăilescu, *loc.cit.*, în „Dreptul”, nr. 7/2018, p. 77.



ulterioare, de interes județean ori înființate sau aflate sub autoritatea consiliului județean sau la regiile autonome și societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, de interes național care își au sediul sau care dețin filiale în unitatea administrativ-teritorială respectiv, cu excepția reprezentanților în adunarea generală a acționarilor la societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, a membrilor în consiliile de administrație ale unităților și instituțiilor de învățământ de stat sau confesionale și ale spitalelor publice din rețeaua autorităților administrației publice locale sau a altor reprezentanți ai instituțiilor publice din subordinea unităților administrativ-teritoriale sau la care unitatea administrativ-teritorială respectiv deține participație, în cazul consilierului local, respectiv la regiile autonome și societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, de interes local înființate sau aflate sub autoritatea consiliului local, precum și la regiile autonome și societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, de interes național care își au sediul sau care dețin filiale în unitatea administrativ-teritorială respectiv, cu excepția reprezentanților în adunarea generală a acționarilor la societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, a membrilor în consiliile de administrație ale unităților și instituțiilor de învățământ de stat sau confesionale și ale spitalelor publice din rețeaua autorităților administrației publice locale sau a altor reprezentanți ai instituțiilor publice din subordinea unităților administrativ-teritoriale sau la care unitatea administrativ-teritorială respectiv deține participație, în cazul consilierului județean; e) funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociațiilor la o societate comercială de interes local ori la o societate comercială de interes național care își are sediul sau care deține filiale în unitatea administrativ-teritorială respectiv; f) funcția de reprezentant al statului la o societate comercială care își are sediul ori care deține filiale în unitatea administrativ-teritorială respectiv; g) calitatea de deputat sau senator; h) funcția de ministru, secretar de stat, subsecretar de stat și funcțiile asimilate acestora”<sup>18</sup>.

La aceste incompatibilități, Legea nr. 161/2003 mai adaugă și altele, prevăzute în art. 89 și 90, cu precizarea expresă: „o persoană nu poate exercita în același timp un mandat de consilier local și un mandat de consilier județean”.

Spre deosebire de primarii și președinții consiliilor județene care desfășoară o activitate permanentă, consilierii locali sau județeni desfășoară o activitate temporară și în majoritatea lor dețin alte funcții publice sau private, retribuite, ce le asigură existența

<sup>18</sup> Prin Legea nr. 128/2017 a fost adăugat alin. (1)<sup>1</sup> la art. 88, potrivit căruia: „Activitatea desfășurată de consilierul local sau județean, în calitate de membru al consiliilor de administrație al unei entități economice din subordinea sau la care unitatea administrativ-teritorială pe care o conduce deține participație, la unitățile și instituțiile de învățământ de stat sau confesionale și la spitalele publice din rețeaua autorităților administrației publice locale sau a altor reprezentanți ai instituțiilor publice din subordinea unităților administrativ-teritoriale nu este retribuit”.

material , putând să aibă calitatea de angajat contractual de execuție sau de conducere, după caz, chiar dacă primesc indemnizația de consilier de la autoritatea locală pentru prestația desfășurată în calitate de aleși locali. În plus, incompatibilitatea enunțată cu funcția de conducere, de membru sau de cenzor, dintr-o societate, bancă, instituție de credit, etc., inclusiv regii autonome sau instituții publice, etc. este dublată de excepția care permite cumulul cu funcțiile de reprezentant în adunările generale ale celorlalte entități sau ca membri ori reprezentanți în societăți, instituții, asociații, coli, spitale etc. de nivel sau subordonare locală, chiar retribuit fiind, acolo unde participă, nefiind interzis prin lege remunerația<sup>19</sup>.

În ce-i privește pe consilierii locali și pe cei judeești, litigiile ce formează obiectele contestațiilor la rapoartele de evaluare întocmite de inspectorii Agențiilor Naționale de Integritate privesc preponderent incompatibilitățile prevăzute de art.88 alin. (1) lit.d), e), art. 89 și art. 90<sup>20</sup>.

Revenim dintr-o analiză consacrată chiar practicii judiciare în materie, în cadrul litigiilor care au ca obiect contestații la rapoartele de evaluare privitoare la incompatibilitățile aleșilor locali, în jurisprudența Înaltei Curți de Casa și Justiție s-au identificat câteva situații de incompatibilitate ce au condus la o jurisprudență neunitară, situații ce au generat discuții consistente în mediul juridic, iar în zona publică au prezentat interes mai cu seamă pentru persoanele aflate în situații similare, dar împotriva cărora s-au pronunțat soluții diferite<sup>21</sup>.

Trebuie subliniat faptul că între funcția de consilier și funcțiile menționate mai sus există *incompatibilitate*, dar nu *ineligibilitate*. Aceasta înseamnă că persoanele care de în respectivele funcții pot candida la funcția de consilier și pot fi alese în această calitate cu condiția de a renunța, după validarea mandatului, la una din cele două funcții incompatibile. Cu alte cuvinte, cazurile de incompatibilitate nu conduc, prin ele însele, la pierderea dreptului de a candida și de a fi ales<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Ioan Santai, în „Revista de drept public”, nr. 3/2018, p. 108.

<sup>20</sup> Ciprian-Gabriel Ene, *loc.cit.*, în „Revista de drept public”, nr. 2/2018, p. 99. Potrivit art. 89 din Legea nr.161/2003: (1) „Calitatea de ales local este incompatibilă cu calitatea de acionar semnificativ la o societate comercială înființată de consiliul local, respectiv de consiliul judeean. (2) Incompatibilitatea există în situația în care soțul sau rudele de gradul I ale alesului local de în calitate de acionar semnificativ la unul dintre agenții economici prevăzuți la alin. (1). (3) Prin acionar semnificativ se înțelege persoana care exercită drepturi aferente unor acțiuni care, cumulate, reprezintă cel puțin 10% din capitalul social sau îi conferă cel puțin 10% din totalul drepturilor de vot în adunarea generală.” Potrivit art. 90 din Legea nr.161/2003: (1) Consilierii locali și consilierii judeești care au funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, manager, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor ori alte funcții de conducere, precum și calitatea de acionar sau asociat la societățile comerciale cu capital privat sau cu capital majoritar de stat ori cu capital al unei unități administrativ-teritoriale nu pot încheia contracte comerciale de prestări de servicii, de executare de lucrări, de furnizare de produse sau contracte de asociere cu autoritățile administrației publice locale din care fac parte, cu instituțiile sau regiile autonome de interes local aflate în subordinea ori sub autoritatea consiliului local sau judeean respectiv ori cu societățile comerciale înființate de consiliile locale sau consiliile judeene respective. (2) Prevederile alin. (1) se aplică și în cazul în care funcțiile sau calitățile respective sunt de înaltă de soț sau rudele de gradul I ale alesului local.”

<sup>21</sup> Ciprian-Gabriel Ene, *loc.cit.*, în „Revista de drept public”, nr. 2/2018, p. 100.

<sup>22</sup> Mircea Preda, Benonica Vasilescu, *Drept administrativ. Partea specială*, ed. actualizată, Ed.Lumina Lex, București, 2007, p. 196.

Alesul local are obligația să renunțe, dacă dorește menținerea în noua funcție publică, la calitatea, postul sau funcția anterioară, care atrage starea de incompatibilitate, în cel mult 15 zile de la data începerii exercitării mandatului, dacă aceste împrejurări sunt deja preexistente, sau din momentul apariției lor, dacă acestea apar pe durata exercitării legale a mandatului său. Desigur, nimic nu-l împiedică pe noul ales să renunțe la funcția sau demnitatea publică nou-obținută, pentru a-și menține statutul preexistent<sup>23</sup>.

În privința stării de incompatibilitate, cu privire la care sunt enunțate doar cazurile de manifestare, nu există condițiile de constituire, acestea conduc la o încetare de drept a mandatului, înainte de expirarea duratei legale a acestuia, chiar dacă nu blochează sau nu împiedică candidaturi, validări, confirmări sau numiri, întrucât numai din sau după momentul investirii legale în funcție starea de inadvertență între funcția publică și o altă situație sau starea de coliziune, uneori chiar între funcții publice<sup>24</sup>.

„Constatarea și sancționarea, în condițiile Legii nr. 176/2010, cu modificările și completările ulterioare, a unei stări de incompatibilitate” atrage încetarea de drept înainte de expirarea duratei normale a mandatului, a calității de consilier local, respectiv, de consilier județean, potrivit art. 204 alin. (2) lit. b) din Codul administrativ. În această situație, „constatarea încetării de drept a mandatului și vacantarea locului de consilier local sau de consilier județean se face de către prefect, prin ordin, în termen de maximum 30 de zile de la data înținerii transmise prefectului de către autoritatea responsabilă de asigurarea integrității în exercitarea demnităților și funcțiilor publice și prevenirea corupției instituționale sau de către instanță după caz”, potrivit alin. (8) al art. 204 din Cod.

Potrivit art. 91 alin. (1)<sup>1</sup> din Legea nr. 161/2003, introdusă prin Legea nr. 59/2019, „Starea de incompatibilitate durează până la data încetării de drept a mandatului în care alesul local a exercitat o funcție sau o calitate incompatibilă cu aceasta sau până la data la care a încetat funcția sau calitatea care a determinat starea de incompatibilitate.”

O concluzie care se poate desprinde din art. 91 alin. (4) al Legii nr. 161/2003, ce se referă la ordinul prin care prefectul constată încetarea de drept a mandatului de consilier local, se arată în doctrină, este aceea că, prefectul poate emite ordinul de constatare a încetării de drept a mandatului demnitarilor locali numai în cazul în care acestea se află în exercițiul concomitent al celor două funcții incompatibile, nu și după încetarea stării de incompatibilitate, chiar dacă aceasta încetează ulterior expirării termenului în care demnitarul local avea obligația să renunțe expres la funcția incompatibilă. Altfel spus, scopul dispozițiilor art. 91 alin. (4) din Legea nr. 161/2003 este de a curma starea de incompatibilitate în care se află demnitarul local, dacă acesta nu înțelege să-și pună capăt în mod voluntar<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Ioan Santai, în „Revista de drept public”, nr. 3/2018, p. 109.

<sup>24</sup> Idem, p. 107.

<sup>25</sup> Anton Trăilescu, *loc.cit.*, în „Dreptul”, nr. 7/2018, p. 78.

#### IV. Incompatibilități privind primăria și președinții consiliilor județene

„Funcția de **primar și viceprimar, primar general și viceprimar al municipiului București, președinte și vicepreședinte al consiliului județean**, potrivit art. 87 alin. (1) din Legea nr. 161/2003 este incompatibilă cu următoarele funcții sau calități: a) abrogată; b) *funcția de prefect sau subprefect*; c) *calitatea de funcționar public sau angajat cu contract individual de muncă, indiferent de durata acestuia*; d) *funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, manager, administrator, membru al consiliului de administrație ori cenzor sau orice funcție de conducere ori de execuție la societățile reglementate de Legea societăților nr. 31/1990, republicată, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, la regiile autonome de interes național, la companiile și societățile naționale, precum și la instituțiile publice, cu excepția reprezentanților în adunarea generală a acționarilor la societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare, a membrilor în consiliile de administrație ale unităților și instituțiilor de învățământ de stat sau profesionale și ale spitalelor publice din rețeaua autorităților administrației publice locale sau a altor reprezentanți ai instituțiilor publice din subordinea unităților administrativ-teritoriale sau la care unitatea administrativ-teritorială pe care o conduce deține participative*; e) *funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociațiilor la o societate comercială*; f) abrogată; g) *calitatea de comerciant persoană fizică*; h) *calitatea de membru al unui grup de interes economic*; i) *calitatea de deputat sau senator*; j) *funcția de ministru, secretar de stat, subsecretar de stat sau o altă funcție asimilată acestora*; k) *orice alte funcții publice sau activități remunerate, în afară sau în străinătate, cu excepția funcției de cadru didactic sau a funcțiilor în cadrul unor asociații, fundații sau alte organizații neguvernamentale*”<sup>26</sup>.

Una din problemele sesizate de doctrină, în aplicarea acestor prevederi legale se referă la semnificația sintagmei „*instituție publică*” și privește răspunsul la întrebarea dacă în sfera acestei noțiuni intră și unitatea de învățământ preuniversitar și în consecință, dacă cel care are calitatea de membru în consiliul de administrație al unei astfel de unități de învățământ se află în incompatibilitate cu funcția de primar. Acceptând că unitatea de învățământ preuniversitar este o instituție publică, autorul se întreabă firesc, de ce prin Legea nr. 161/2003 și se interzice primarului să facă parte din consiliul de administrație, iar prin Legea educației naționale

<sup>26</sup> Prin Legea nr. 128/2017 a fost adăugată alin. (1)<sup>1</sup> la art. 87, potrivit căruia: „*Activitatea desfășurată de primar și viceprimar, primar general și viceprimar al municipiului București, președinte și vicepreședinte al consiliului județean, în calitate de membru al consiliului de administrație al unei entități economice din subordinea sau la care unitatea administrativ-teritorială pe care o conduce deține participative, la unitățile și instituțiile de învățământ de stat sau profesionale și la spitalele publice din rețeaua autorităților administrației publice locale sau a altor reprezentanți ai instituțiilor publice din subordinea unităților administrativ-teritoriale nu este retribuit.*”

nr. 1/2011 îi este permis primarului să fac parte din acest consiliu, direct sau printr-un reprezentant al său?<sup>27</sup>

Astfel, apreciază același autor, având în vedere că, instituția incompatibilității este o instituție complexă, analiza ei implică o fundamentare solidă, temeinică în fapt și în drept. Un primar nu poate fi declarat incompatibil, și prin aceasta să-și piardă mandatul, fără ca incompatibilitatea să fie deplin și efectiv și fără să existe temei de fapt și de drept solid care să conducă la concluzia existenței unei stări de incompatibilitate<sup>28</sup>.

În argumentarea compatibilității dintre calitatea de membru al consiliului de administrație al unei unități de învățământ preuniversitar și funcția de primar sunt invocate prevederi legale din cele două acte normative incidente în materie. Se susține astfel, că art. 87 alin. (1) lit. k) din Legea nr. 161/2003 se referă la orice alte funcții publice sau activități remunerate, în elegând prin aceasta că legiuitorul a urmărit să interzică cumulul funcției de primar cu orice altă funcție publică sau activitate remunerată, cu excepția celor expres și limitativ prevăzute de lege. Având în vedere că funcția pusă în discuție nu este nici o funcție publică și nici o activitate remunerată, ea nu poate fi încadrată în categoria activităților incompatibile cu funcția de primar. În plus, art. 96 lit. a) și c) din Legea educației naționale nr. 1/2011 stabilește că din consiliul de administrație al unei unități de învățământ preuniversitar trebuie să facă parte, pe lângă alți membri și un reprezentant al primarului, de unde concluzia că, participarea primarului în consiliul de administrație al unei astfel de instituții publice este permisă prin lege și nu generează o stare de incompatibilitate, deoarece pentru a împuternici o persoană să îl reprezinte, însuși primarul trebuie să aibă acest drept<sup>29</sup>.

În jurisprudența Înaltei Curții cele mai dese litigii, în ce-i privește pe primari, viceprimari, primar general, viceprimari ai municipiului București, președinți și vicepreședinți de consiliu județean au ca obiect incompatibilitățile prevăzute de art. 87 alin. (1) lit. d), e), g) și h) din Legea nr. 161/2003<sup>30</sup>.

Un exemplu de situație care a generat jurisprudență neunitară a implicat incompatibilitatea prevăzută de art. 87 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 161/2003 mai sus enumerată. Verificările inspectorilor de integritate asupra acestei incompatibilități implicau analiza meniuilor notate în Registrul Comerțului, or în nenumărate cazuri, după renunțarea la funcția de administrator al societății comerciale, prin demisie înregistrată în registrele de intrări/ieșiri ale acestora, asociații nu notificau Registrului Comerțului această demisie. În această situație, deși aleși locali renunțaseră în termenul legal, prin act unilateral de voință la funcția ce genera starea de incompatibilitate, în lipsa meniuilor de încetare de

<sup>27</sup> Mihai Cristian Apostolache, *Examen critic privind starea de incompatibilitate dintre calitatea de primar și cea de membru în consiliul de administrație al unei unități de învățământ preuniversitar*, în „Revista de drept public”, nr. 2/2013, p. 82.

<sup>28</sup> Idem, p. 83.

<sup>29</sup> Idem, p. 84.

<sup>30</sup> Ciprian-Gabriel Ene, *loc.cit.*, în „Revista de drept public”, nr.2/2018, p. 98.

mandat din Registrul Comerului, inspectorii de integritate constatau încălcarea prevederii legale menționate<sup>31</sup>.

De cele mai multe ori, alesul local în cauză formula contestație, în apărarea sa, prezenta demisia din funcția de administrator, depusă și înregistrată la societatea comercială, în termenul legal. Până în anul 2013 s-au dezvoltat două soluții jurisprudențiale în această chestiune. Pe de-o parte, o soluție s-a bazat pe interpretarea conform căreia era necesară notificarea Registrului Comerului pentru ca demisia să-și producă efecte, condiție obligatorie pentru a deveni opozabilă față de terți. Pe de altă parte, cea de-a doua soluție a acceptat teoria conform căreia demisia reprezintă un act unilateral de voință și nu implică demersuri suplimentare în afara celui de a o depune și înregistra la societatea comercială. În cadrul unei edințe comune a Plenului judecătoresc al Secției de contencios administrativ și fiscal a ICCJ s-a decis adoptarea unei poziții comune potrivit celei de-a doua soluții<sup>32</sup>.

Conform alin. (2) al art. 87 din Legea nr. 161/2003 „primarii și viceprimarii, primarul general și viceprimarii municipiului București nu pot deține, pe durata exercitării mandatului, funcția de consilier județean” și după cum s-a apreciat în doctrină nici pe cea de președinte al consiliului județean, deoarece dacă la momentul adoptării Legii nr. 161/2003 președintele consiliului județean era și consilier județean, fiind ales din rândul acestora, în prezent, președintele consiliului județean se alege direct de către populația cu drept de vot dintr-un județ și nu mai are calitatea de consilier județean, ci doar drept de vot în consiliul județean<sup>33</sup>.

Dispoziția art. 91 alin. (1) din Legea nr. 161/2003 potrivit căreia, *starea de incompatibilitate intervine numai după validarea mandatului coroborat cu dispoziția art. 91 alin. (3) care stabilește un termen de cel mult 15 zile, în care alesul local are posibilitatea de a renunța la funcția de înalt înainte de a fi numit sau ales în funcția care atrage starea de incompatibilitate* ridică probleme în practică. S-ar fi putut astfel, în doctrină, că atât timp cât momentul în care primarul intră în exercițiul deplin al funcției îl constituie momentul depunerii jurământului în fața consiliului local (prevăzută în prezent, de art. 150 din Codul administrativ - s.n.) s-ar impune ca starea de incompatibilitate să intervină de la acest moment, iar termenul de 15 zile în cadrul căruia primarul poate să renunțe la funcția sau calitatea care atrage starea de incompatibilitate să se calculeze din acel moment<sup>34</sup>.

„Constatarea și sancționarea, în condițiile legii privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, a unei stări de incompatibilitate” atrage încetarea de drept a mandatului primarului, potrivit art. 160 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ. Prefectul este cel care emite un ordin prin care se constată încetarea mandatului primarului înainte de termen iar acesta are la bază un referat

<sup>31</sup> Idem, p.100.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Mihai Cristian Apostolache, *Unele aspecte privitoare la momentul apariției stării de incompatibilitate a primarului și calculul termenului prevăzută de Legea nr.161/2003*, în „Curierul Judiciar”, nr. 4/2014, p.213. În acest sens: Ana Vasile, *Aspecte privind alegerea și eliberarea din funcție a viceprimarilor consiliilor locale și vicepreședinților consiliilor județene*, în „Dreptul”, nr. 2/2013, p. 164.

<sup>34</sup> Mihai Cristian Apostolache, *loc.cit.*, în „Curierul Judiciar”, nr. 4/2014, p. 215.

semnat de secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, precum și actele din care rezultă motivul legal de încetare a mandatului, potrivit alin. (7) al art. 160 din Cod.

După cum doctrina a apreciat, deși diversificarea cadrului legislativ în materia reglementărilor prin care se limitează posibilitatea unei persoane de a ocupa în același timp mai multe funcții sau de a desfășura mai multe activități remunerate a permis crearea unui cadru mai complex de reglementare, în același timp a deschis calea apariției, în unele situații, a unei duble reglementări, în mare măsură contradictorie, generând dificultăți majore în practica administrativă. Exemplul oferit de autori are în vedere chiar reglementarea referitoare la starea de incompatibilitate a primarului, procedura de sancționare aplicabilă în acest caz, fiind vorba pe de-o parte, de procedura stabilită de Legea nr. 161/2003, iar pe de altă parte, de procedura prevăzută de Legea nr. 176/2010<sup>35</sup>.

Din această perspectivă este subliniată discrepanța între concepția legiuitorului cu privire la constatarea stării de incompatibilitate în cazul primarului, potrivit Legii nr. 161/2003, care are la bază referatul secretarului unității administrativ-teritoriale (procedură preluată și de Codul administrativ, cum am arătat mai sus, *s.n.*, *D.A.T.*) și procedura mult mai complexă promovată de Legea nr. 176/2010, care conferă această atribuție, inspectorului de integritate. Dacă, în primul caz, secretarul face parte din structura primăriei, putând fi bătut de lipsă de imparțialitate și obiectivitate, în cel de-al doilea caz, inspectorul de integritate este o persoană din afara autorității, ce întocmește un raport de evaluare, documentat, care beneficiază de prezumția de legalitate, spre deosebire de referatul întocmit de secretarul localității, ce nu poate fi atacat pe cale directă în contencios administrativ<sup>36</sup>.

Totodată, în cazul raportului de evaluare, primarul dispune de un drept la apărare, în timp ce, în cazul referatului întocmit de secretar, acesta doar se află la baza ordinului emis de prefect, fără a-i fi adus la cunoștință, primarul putând să atace în contencios administrativ doar ordinul prefectului.

În timp ce, în cazul în care incompatibilitatea este constatată prin ordin emis de prefect, sancționarea constă doar în încetarea de drept a mandatului primarului, în cazul în care incompatibilitatea este constatată potrivit procedurii prevăzute de Legea nr. 176/2010, sancționarea constă în încetarea de drept a mandatului primarului, dublată de interdicția de a mai ocupa o funcție sau o demnitate publică timp de trei ani.

## **V. Incompatibilități privind secretarul general al unității administrativ-teritoriale**

Tradițional, în administrația publică locală românească, pe lângă organele alese sau numite pe baza unor criterii politice, au apărut și funcționari care au avut

<sup>35</sup> Mihaela Apostolache, Mihai Cristian Apostolache, *loc.cit.*, în „Revista Transilvană de Științe Administrative”, nr. 1/2013, p. 8.

<sup>36</sup> *Idem*, p. 10 și urm.

statut de funcționari de carier, care au asigurat continuitatea. După modelul european, alături de notari, a început să apară și la noi, funcția de secretar al consiliului comunal, funcție care, treptat, prin diferite organizații administrative, a înlocuit funcția de notari, preluând atribuțiile ale acestuia.<sup>37</sup>

Potrivit art. 242 alin. (1) Cod administrativ: „*Fiecare unitate administrativ-teritorială și subdiviziune administrativ-teritorială a municipiilor are un secretar general salarizat din bugetul local, funcționar public de conducere, cu studii superioare juridice, administrative sau științe politice, ce asigură respectarea principiului legalității în activitatea de emitere și adoptare a actelor administrative, stabilitatea funcționării aparatului de specialitate al primarului sau, după caz, al consiliului județean, continuitatea conducerii și realizarea legăturilor funcționale între compartimentele din cadrul acestora.*”

Codul administrativ a revenit la vechea denumire specifică cândva doar secretarilor de la nivel județean, generalizând-o de la nivelul comunei până la cel al județului, secretarul general îndeplinind o funcție publică de conducere, cu toate incompatibilitățile pe care le atrage această funcție.

Potrivit unei dispoziții exprese, perioada de ocupare a acestei funcții constituie vechime în specialitatea studiilor. Asemenea vechii reglementări și Codul administrativ impune o serie de restricții în ocuparea funcțiilor de la nivelul unei autorități locale alese, astfel că secretarul general nu poate fi soț, soție sau rudă până la gradul al II-lea cu primarul sau cu viceprimarul, respectiv cu președintele sau vicepreședintele consiliului județean, sub sancțiunea eliberării din funcție.

Se presupune că firească incompatibilitatea funcției de secretar general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale cu calitatea de membru al unui partid politic, sub sancțiunea destituirii din funcție.

În ceea ce privește regimul recrutării, numirii, suspendării, modificării, încetării raporturilor de serviciu și regimul disciplinar ale secretarului general al unității administrativ-teritoriale se aplică tot Statutul funcționarilor publici, cu diferența considerabilă că acesta este parte a Codului administrativ, în prezent.

Prin urmare, și secretarul general al unității administrativ-teritoriale are obligația de a respecta regimul juridic al conflictului de interese și al incompatibilităților, potrivit art. 445 din Codul administrativ. În acest sens, „funcționarii publici trebuie să exercite un rol activ, având obligația de a evalua situațiile care pot genera o situație de incompatibilitate sau un conflict de interese și de acțiune pentru prevenirea apariției sau soluționarea legală a acestora.” În cazul în care intervine o incompatibilitate sau un conflict de interese, „funcționarii publici au obligația de a acționa conform prevederilor legale pentru încetarea incompatibilității sau a conflictului de interese, în termen legal.”

Ca și în cazul celorlalte funcții și demnități publice, secretarului general al unității administrativ-teritoriale și se aplică regimul incompatibilităților în exercitarea funcțiilor publice stabilit prin legislația specială privind unele măsuri

<sup>37</sup> Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ediția 4, Ed. C.H. Beck, București, 2005, p. 527.



pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice și a funcțiilor publice, după cum precizează art. 460 din Cod administrativ.

Ar fi fost benefic, se arată cu deplină temei, într-un comentariu al noulor modificări aduse de Cod, consacrate prin acesta, a incompatibilităților atât pentru funcționarii publici, cât și pentru celelalte categorii de personal, dat fiind faptul că este o problemă sensibilă, care creează în practică dificultăți în interpretare și aplicare<sup>38</sup>.

O asemenea trimitere la Legea nr. 161/2003 a generat discuții în doctrină, chiar înainte de adoptarea Codului administrativ. Spre exemplu, o temă abordată relativ recent, se referă la compatibilitatea funcției de secretar al unității administrativ-teritoriale cu calitatea de președinte al birourilor electorale ale secțiilor de votare sau cu cea de locuitor al acestuia<sup>39</sup>.

Analiza pornește de la răspunsul Agenției Naționale de Integritate, potrivit căreia din interpretarea sistematică a prevederilor legale incidente, din Legea nr. 161/2003, din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 (ale cărei dispoziții au fost preluate în prezent, în Codul administrativ, *s.n., D.A.T.*) și din Legea nr. 35/2008 care modificase și completase vechea lege a alegerilor locale, Legea nr. 67/2004, rezultă o situație de incompatibilitate între cele două funcții.

Autorul analizei apreciază că, dimpotrivă, o asemenea interpretare poate reprezenta o discriminare a secretarilor unităților administrativ-teritoriale, față de celelalte categorii de funcționari publici, astfel cum reglementează această materie, O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare.

În opoziție cu soluția exprimată de către Agenția Națională de Integritate, autorul identifică o serie de argumente concludente, fundamentate pe texte legale, unele fiind chiar cele indicate de această autoritate publică, prin care arată de ce nu poate fi acceptată poziția Agenției Naționale de Integritate în această chestiune<sup>40</sup>.

### Concluzii

Analiza noastră a evidențiat doar câteva dintre problemele care apar fie în practica autorităților administrației publice, fie în practica judiciară în legătură cu legislația privitoare la regimul incompatibilităților. Diminuarea treptată a acestor probleme (în condițiile în care instanțele de contencios administrativ sunt în continuare încărcate cu asemenea dosare, *s.n., D.A.T.*) credem că s-ar fi putut realiza doar prin unificarea legislației privitoare la statutul fiecărei funcții sau demnități publice la care ne-am referit, în sensul în care incompatibilitățile să fie reglementate împreună cu funcția sau demnitatea publică respectivă și nu într-o altă lege specială.

<sup>38</sup> Verginia Vedina, *Codul administrativ adnotat. Noutăți. Examinare comparativ. Note explicative*, Ed. Universul Juridic, București, 2019, p. 285.

<sup>39</sup> Iordan Nicola, *Considerații cu privire la o posibilă stare de incompatibilitate a secretarilor unităților administrativ-teritoriale*, în „Revista de drept public”, nr. 2/2014, p. 96 și urm.

<sup>40</sup> Iordan Nicola, *loc.cit.*, în „Revista de drept public”, nr. 2/2014, p. 101 și urm.

Prin urmare, regimul incompatibilităților ar fi trebuit inclus în cuprinsul Codului administrativ, de o manieră corespunzătoare, astfel încât această trimitere permanentă la dispozițiile Legii nr. 161/2003 să fie eliminată iar partea din această lege consacrată *conflictului de interese și regimului incompatibilităților în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice* să fie expres abrogată.

În consecință, în raport cu problemele apărute în practica administrativă și implicit, în jurisprudență, în ce privește incompatibilitățile considerăm că doar unificarea, sistematizarea și coerența prevederilor legale în domeniu pot contribui la începutul unui nou drum în această materie și într-o perspectivă mai îndepărtată, la restrângerea cazuisticii instanțelor de contencios administrativ cu acest obiect.

**EXAMEN DE JURISPRUDEN ÎN MATERIA INFRAC IUNILOR LA  
REGIMUL DE PROTEC IE A PATRIMONIULUI CULTURAL  
– LEX MUNICIPALIS TROESMENSIIUM –**

Augustin LAZ R\*

**Abstract:** *Money laundering – autonomous offense. Material object of the offense: archeological goods and amounts of money subject to a recycling process. Material element of the objective side. Alternative ways of committing the offense through acquiring and illegal placing, on the legal antiquities market, as well as changing and transferring through sales, goods previously stolen from archeological sites, while knowing they were the product of qualified theft of goods pertaining to the national cultural heritage, unauthorized for export.*

*Subjective side, difference from concealment. Changing or transferring cultural goods, while knowing they are the product of certain offenses, with the purpose of concealing the illicit nature of these goods through forgery and attributing a false origin, as pertaining to private collections – or with the purpose of helping the author of the offense from which the goods originated to evade prosecution, judgement or execution of the sentence; acquiring, holding or using goods by another person beside the active subject of the offense from which the goods originate, while knowing they are the product of crime.*

*The civil side. Obligation of the defendant to pay the civil damages consisting of the expenses made by the Romanian State as compensation for the repatriation of the artifacts that were stolen, acquired and illegally transferred on the antiquities market. Special confiscation of the product of the crime: archeological artifacts – bronze tables of Roman laws and a lot of Koson gold coins – stolen from sites and recycled as pieces of private collections; money resulted from the valorisation of the stolen artifacts. Ne bis in idem? Decision to end the criminal trial – given by the judicial control court, based on the wrong ascertainment of the inexistence of the special prescription institution of criminal liability. Instruments of international judicial cooperation: European Evidence Warrant (EEW), UNIDROIT Convention. Content analysis of the legal document Lex municipalis Troesmensium. (Alba Iulia Court of Appeal, Criminal Section, decision no. 333/11.06.2020, pronounced in the file no. 1335/97/2017\*).*

**Key words:** *money laundering; autonomous offense; material object; archeological goods; amounts of money; false origin; private collections pieces; ne bis in idem; civil damages; special confiscation; Lex municipalis Troesmensium; special prescription; facta praeterita; instruments of international judicial cooperation; EPPO.*

**1. Jurispruden a în materia recicl rii bunurilor culturale sustrase**

Analiza unor recente hot râri judec tore ti emise de Curtea de Apel Alba Iulia, Tribunalul Hunedoara i Înalta Curte de Casa ie i Justi ie, pune în eviden

---

\* Profesor universitar dr. la Universitatea „1 Decembrie 1918” Alba Iulia, ex-Procuror General al României; e-mail: juridic\_institut@yahoo.com

cristalizarea unei noi și inedite jurisprudențe în materia spălării banilor, infracțiune autonomă, fapte comise prin reciclarea unor bunuri culturale sustrate din situri arheologice declarate monument istoric, apar înănd patrimoniului cultural național și universal.

**1.1. Decizia Curții de Apel Alba Iulia pronunțată în rejudecarea dosarului<sup>1</sup>.** Prin decizia nr. 333/11.06.2020, emisă în dos. nr. 1335/97/2017\* curtea a admis apelurile declarate de Parchetul de pe lângă Tribunalul Hunedoara și de partea civilă Ministerul Culturii împotriva sentinței penale nr. 50/28.03.2018 pronunțată de Tribunalul Hunedoara în dosarul nr. 1335/97/2017. A desființat sentința penală atacată sub aspectul modului de soluționare a laturii penale și rejudecând cauza, în aceste limite, a *condamnat inculpatul RHC la pedeapsa de 4 ani închisoare pentru săvârșirea infracțiunii continuate de spălarea banilor* prev. de art. 29 alin.1 lit. a) și c) din Legea nr. 656/2002, republicată, cu aplicarea art. 41 al. 2 C. pen. din 1969 și art. 5 din C. pen. Curtea a reînținat în sarcina acestuia trei acte materiale ale infracțiunii continuate de spălarea banilor: transferul proprietății a două scuturi dacice; dobândirea și deținerea a 145 de monede *Koson* din aur, precum și reciclarea tablelor epigrafice de bronz ale legii municipiului Troesmis.

În baza art. 71 al C. pen. din 1969, rap. la art. 12 alin. 1 din Legea 187/2012, a interzis inculpatului, ca *pedeapsă accesorie*, drepturile prev. de art. 64 alin.1 lit. a teza a II-a și lit. b din C. pen. 1969, respectiv de-a fi ales în autoritățile publice sau în funcții electivă publice, de a ocupa o funcție implicând exercițiul autorității de stat, din momentul rămânării definitive a hotărârii și până la executarea pedepsei aplicate prin aceasta. În temeiul art. 86/1 C. pen.1969 curtea a dispus *suspendarea sub supraveghere a pedepsei de 4 ani închisoare* aplicat inculpatului pe durata unui termen de încercare de 7 ani compus din pedeapsa aplicată și un termen de încercare de 3 ani. În baza art. 86/3 C. pen. 1969 a obligat inculpatul ca pe durata termenului de încercare să se supună măsurilor de supraveghere dispuse, atrăgându-i atenția asupra cauzelor ce atrag revocarea suspendării sub supraveghere a executării pedepsei.

În baza art. 112 alin. 1 lit. e) C. pen., curtea a dispus *confiscarea specială* a lotului de 145 de monede *Koson* din aur, ridicat de la inculpat, și a celor două plăci

---

<sup>1</sup> Decizia ÎCCJ emisă după judecarea recursului în casa ie. Instanța supremă a reînținat ceea ce este întemeiată critica formulată de procuror în recusul în casa ie, în sensul că instanța de apel a dispus, în mod greșit, încetarea procesului penal în baza art.16 alin.1 lit.f din Codul de procedură penală și a deciziei nr. 297/2018 a CCR – constatând că a intervenit prescripția retroactivă pentru infracțiunea de spălarea banilor în formă continuată, prev. de art. 29 alin.1 lit. a) și c) din Legea nr. 656/2002, republicată, cu reținerea art.35 alin. 1 și art.5 Cod penal –, de săvârșirea crimei a fost acuzat inculpatul RHC. Înalta Curte a admis recursul în casa ie formulat de PCA Alba Iulia împotriva deciziei penale nr. 388/23 mai 2019 pronunțată de Curtea de Apel Alba Iulia, Secția penală privind pe inculpatul RHC. A casat decizia recurată sub aspectul laturii penale numai în ceea ce privește infracțiunea de spălarea banilor, în formă continuată, prev. de art. 29 alin.1 lit. a) și c) din Legea nr. 656/2002, republicată, cu aplicarea art. 35 alin. 1 și art. 5 Cod penal (3 acte materiale) și a trimis cauza spre rejudecare la aceeași instanță. Totodată, a menținut actele efectuate în dosar până la 27.03.2019, precum și celelalte dispoziții ale hotărârii penale atacate care nu contravin deciziei pronunțate (ÎCCJ, Secția penală, decizia nr. 456/RC din 27 noiembrie 2019, pronunțată în dosarul nr. 1335/97/2017).

*epigrafice de bronz*, con inând legile ora ului antic *Troesmis*, aflate în custodia MNIR Bucure ti. A men inut celelalte dispozi ii ale sentin ei penale atacate în m sura în care nu contravin deciziei penale emise.

**1.2. Anterior, prin Decizia nr. 388/23 mai 2019, emis în dos. nr. 1335/97/2017, Curtea de Apel Alba Iulia** a admis apelurile declarate de inculpat, de Parchetul de pe lâng Tribunalul Hunedoara i de partea civil Ministerul Culturii, împotriva sentin ei instan ei de fond<sup>2</sup> pe care a desfiin at-o sub aspectul laturii penale i, procedând la o nou judecat în aceste limite, în baza art. 16 alin. 1 lit. f) Cod procedur penal , a dispus *încetarea procesului penal cu privire la infrac iunea de sp lare a banilor* în form continuat , prev. de art. 29 alin.1 lit. a) i c) din Legea nr. 656/2002, republicat , cu aplicarea art. 35 alin. 1 i art. 5 Cod penal (trei acte materiale), re inut în sarcina inculpatului, ca *urmare a intervenirii prescrip iei r spunderii penale*.

În baza art. 112 alin. 1 lit. e) Cod penal, a dispuns *confiscarea special a pieselor arheologice: 145 de monede Koson din aur*, ridicate de la inculpatul Radu Horia i dou *pl ci epigrafice de bronz, cu legile ora ului antic Troesmis*, bunuri aflate în custodia MNIR Bucure ti. A men inut dispozi iile sentin ei penale apelate care nu contraveneau acestei decizii.

Pentru a lua această decizie, Curtea de Apel Alba Iulia a re inut urm toarele:

a) În acord cu aprecierea instan ei de fond, curtea a constatat c , fapta inculpatului care în perioada anului 2003 a *dobândit dou scuturi dacice, în valoare de 45 000 dolari*, sustrase din situl arheologic, monument istoric Piatra Ro ie, jude ul Hunedoara, pe care le-a introdus în pia a legal de antichit i; le-a

---

<sup>2</sup> Tribunalul Hunedoara a dispus *condamnarea inculpatului, fost comerciant de antichit i, la pedeapsa de 3 ani închisoare* pentru s vâr irea infrac iunii de sp lare a banilor, în form continuat , prev. de art. 29 al 1 lit a i c) din Legea nr. 656/2002 republicat , cu aplicarea art. 41 al. 2 din C. pen 1969 i art. 5 din C. pen. (dou acte materiale constând în transferul propriet ii a dou scuturi dacice, dobândirea i de inerea a 145 monede Koson din aur, sustrase din situri arheologice). În baza art. 81 din C. pen. din 1969 a *suspendat condi ionat executarea pedepsei de 3 ani închisoare* pe un termen de încercare de 5 ani. Din pedeapsa aplicat a dedus durata arest rii preventive.

În baza art. 396 al. 5 raportat la art. 16 al. 1 lit c) din C. pr. pen., a dispus *achitarea inculpatului* pentru s vâr irea infrac iunii de sp lare a banilor prev. de art. 29 al. 1 lit. a) i c) din Legea nr. 656/2002, republicat , privind actul material referitor la dobândirea i transferul pe pia a legal de antichit i a *dou artefacte, tablele cu legi ale municipiului Troesmis. Cu referire la solicitarea parchetului de confiscare a celor dou table cu legi de la Troesmis, instan a de fond a apreciat c se impune a nu se pronun a, întrucât inculpatul a fost achitat pentru acest act material*. În leg tur cu tablele, tribunalul a re inut c „proprietarul” EMF, care a cump rat artefactele de la casa de licita ii CNG, a fost de acord s le restituie poporului român, aflând c ele ar fi fost sustrase.

În baza art. 397 al. 1 din C. pr. pen. raportat la art. 998 din C. civil din 1864, instan a a *admis în parte ac iunea civil* formulat de partea civil Ministerul Culturii i a obligat inculpatul la plata sumei de 160.741 lei, reprezentând *compensa ia achitat pentru recuperarea scuturilor dacice i cheltuielile de repatriere a acestora*.

În temeiul art. 118 al. 1 lit e) din C. pen. din 1969 a dispus *confiscarea lotului de 145 monede koson din aur* ridicate de la inculpatul i depuse în custodia MNIR. Instan a a mai dispus luarea *m surilor asiguratorii* asupra bunurilor mobile i imobile ale inculpatului, pân la concuren a sumei de 160.741 lei, precum i obligarea acestuia la plata cheltuielilor judiciare avansate de stat (Trib. Hd, sec . pen., s. p. nr. 50/2018 pronun at în dos. nr.1335/97/2017).

transferat prin vânzare cu factura din 30.03.2004 emisă de firma SN LLC, Florida, SUA, dealerului RH din NY, SUA, cunoscând că acestea apar în patrimoniului cultural al României și provin din săvârșirea de infracțiuni de furt calificat asupra unor bunuri care fac parte din patrimoniul cultural național, în scopul ascunderii sau al disimulării originii ilicite a acestor bunuri ori a dreptului de proprietate, cu consecința pierderii bunurilor pentru patrimoniul cultural național, a fost dovedit prin probe administrate, dincolo de orice îndoială rezonabilă, în sensul prevederilor art. 396 alin. 2 C. pr. pen.

b) Similar, în acord cu aprecierea instanței de fond, curtea a reținut că, fapta inculpatului, care a dobândit un număr însemnat de monede *Koson* de aur, iar la 4 septembrie 2010 a fost surprins în flagrant de către autoritățile judiciare din Regatul Unit în timp ce deținea asupra sa 145 monede *Koson*, de aur, în valoare de 101 500 euro – sustrase în iunie 2007 din situl arheologic, monument istoric *Sarmizegetusa Regia*, județul Hunedoara –, pe care încerca permanent să le transfere prin vânzare pe piața legală de antichități, la una din casele de licitații din Londra sau Osnabruck (RFG) – cunoscând că acestea apar în patrimoniului cultural al României și provin din săvârșirea de infracțiuni de furt calificat asupra unor bunuri care fac parte din patrimoniul cultural național –, în scopul ascunderii sau al disimulării originii ilicite a acestor bunuri ori a dreptului de proprietate – cu consecința pierderii bunurilor pentru patrimoniul cultural național –, a fost dovedit prin probe administrate, dincolo de orice îndoială rezonabilă, în sensul prev. art. 396 alin. 2 din C. pr. pen.

Din raportul de expertiză numismatică efectuat de Cabinetul Numismatic al Academiei Române, rezultă că pentru lotul de 145 monede indisponibilizat de autoritățile britanice de la RHC au fost identificate tipurile de tănăe utilizate și s-a procedat la studierea comparativă a structurii lor, pe tănăe<sup>3</sup>. Conform concluziilor „monedele prezentate sunt autentice și provin din siturile protejate, înscrise pe lista UNESCO, ale Munților Orștiei, cu precizie din situl capitalei dace, *Sarmizegetusa Regia*, fiind sustrate dintr-un sit arheologic protejat al Munților Orștiei”. S-a mai stabilit că evaluarea globală se ridică la suma minimă de 101 500 euro.

c) Contrar aprecierii instanței de fond, curtea a reținut că, fapta inculpatului, care a dobândit în cursul anului 2003 două table din bronz, în valoare de 28 000 lire sterline, conținând legile orașului roman *Troesmis*, sustrase din situl arheologic monument istoric Troesmis, jud. Tulcea, pe care le-a deținut și a încercat, în mod repetat, să le vândă; apoi, le-a transferat prin vânzare cu factura din 20.04.2006, emisă de UN Ltd, către casa de licitații CNG London, în scopul ascunderii sau al disimulării originii ilicite a bunurilor –sens în care a utilizat și o meniu electronic smuitoare, respectiv că bunul ar proveni dintr-o colecție privată –, ori a

<sup>3</sup> Expertul a mai remarcat opera iunee de cură prin spălarea monedelor, utilizând detergent, cu intenția clară de a îndepărta urmele de sol și a le disimula în piese cu aparență de colecție, în cazul celor din lotul *British Museum*, RHC – pentru care ilustrează cu fotografiile monedei nr. 136 –, „prezența unor urme care apar, albe, în lumină polarizată și gri în lumină reflectorizată, acestea fiind cel mai probabil lăuate de detergentul folosit la spălarea monedelor”.

dreptului de proprietate, cu consecința pierderii bunurilor pentru patrimoniul cultural național, a fost dovedit prin probe administrate, dincolo de orice îndoială rezonabilă, în sensul prevederilor art. 396 alin. 2 C. pr. pen.

Din raportul expertului, în urma operațiunii de examinare a pieselor descrise și ilustrate în documentația pusă la dispoziție, au rezultat următoarele concluzii: „1. Piesele din bronz supuse examinării sunt autentice, reprezintă *legea municipală a unui oraș roman*, provin din orașul roman *Troesmis* (Iglia) obiectiv care face parte din anticul municipiu *Troesmis* și reprezintă cel mai important document scris aparținând istoriei noastre vechi și provenind de pe teritoriul României. Așezarea urbană romană a fost datată în secolele I a. Chr. – III p. Chr. și este clasată monument istoric, cod LMI – TL-I-s-A-05952; 2. Valoarea de piață a pieselor (...) de 80 000 de lire sterline (...) înfățișată în raport cu valoarea tiințifică, patrimonială deosebit rezultând din raritatea și vechimea artefactelor examinate, precum și a implicațiilor istorice și juridice ce decurg din analiza textului conținut”. Curtea a apreciat că susținerile inculpatului potrivit căror ar fi achiziționat cele două table de la un colecționar olandez decedat, care ar fi ajuns în posesia lor în perioada anului 1968, nu sunt fondate. Înscrisul sub semnătură privată depus la dosar nu este în măsură să combată declarația dată de expert în fața instanței, care se coroborează cu concluziile examinării de specialitate efectuate de experți din cadrul I.G.P.R., Institutul Național de Criminalistică, materializate în Raportul de expertiză criminalistică.

Conform acestor investigații, experții au ajuns la concluzia că, „străziștile identificate, cu formă relativ rectilinie, aproximativ paralele, pe suprafața plăcii B pot fi rezultatul unor intervenții mecanice de dată recentă, în contextul deja cunoscut al distrugerii sitului arheologic”, fapt survenit în anul 2002. De asemenea, analiza comparativă a depunerilor prelevate de pe cele două plăci și a probelor de sol recoltate în zona intervenției mecanice din anul 2002, a ilustrat faptul că, cel mai probabil, cele două plăci au fost găsite în zona afectată prin excavații ilegale.

Cum inculpatul a comis faptele de care este acuzat în *scopul* ascunderii sau al disimulării originii ilicite a bunurilor sustrase (disimularea în piese aparținând unor vechi colecții private) ori a dreptului de proprietate (plăsmuirea unor documente atestând false origini licite), cu consecința pierderii bunurilor pentru patrimoniul cultural național, în mod corect curtea a încadrat faptele acestuia în infracțiunea de spălare a banilor, prevăzută de art. 29 alin. 1 lit. a) din Legea nr. 656/2002. În consecință, ori de câte ori se dovedește că *scopul* avut în vedere de făptuitor, la comiterea faptei, într-una din modalitățile prevăzute de textul de incriminare, este ascunderea sau disimularea originii ilicite a bunurilor ori ajutarea persoanei care a săvârșit infracțiunea, se va reține obligatoriu infracțiunea prevăzută de art. 29 alin. 1 lit. a) din Legea nr. 656/2002, iar nu infracțiunea de înțiuire prevăzută de art. 270 din Codul penal. Instanța a reținut că infracțiunea de *spălare a banilor* este *autonomă*<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Prin decizia nr. 16 din 8 iunie 2016 pronunțată în dosarul nr. 1624/1/2016 instanța supremă a admis sesizarea formulată de Curtea de Apel Alba-Iulia, secția penală, în dosarul nr. 5230/97/2013\* privind pronunțarea unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, hotărând, între altele, că spălare a banilor este o *infracțiune autonomă*, nefiind condiționată de existența unei soluții de condamnare pentru infracțiunea din care provin bunurile.

Ea poate exista chiar în condițiile în care nu a intervenit condamnarea prealabilă a autorilor infracțiunii primare, pentru furtul tezaurului de monede Koson și a scuturilor din Munții Orștiei<sup>5</sup>. Instanța a învestit cu judecarea infracțiunii de spălare a banilor are atribuția să verifice doar întrunirea conținutului constitutiv al acestei infracțiuni, nefiind obligat să dovedească săvârșirea infracțiunii din care au rezultat bunurile spălate.

În ceea ce privește încălcarea principiului *ne bis in idem*, invocat de către apelantul inculpat, raportat la ancheta autorităților britanice – conform notificării de achitare din care rezultă, trimiterea în judecată la Curtea Magistraților din Canterbury, pentru acuza de *tainted cultural objects*, urmată la 24.09.2012 de notificarea judecătorului că acuza propune să nu ofere dovezi împotriva inculpatului, cazul fiind finalizat cu verdictul nevinovat<sup>6</sup> –, curtea a apreciat că, din acest punct de vedere *apelul inculpatului este nefondat*. A reținut că în acest problemă s-a pronunțat CJUE, în sensul neaplicării principiului *ne bis in idem*, în situațiile similare cu cea invocată de inculpat, prin soluția dată în *Cauza C-491/07 Turanský* – citată în considerentele sentinței atacate. Similar, a decis CJUE și prin decizia pronunțată în *C 486/14 Piotr Kossowski*, la 29.06.2016, prin care instanța europeană s-a pronunțat clar în sensul că principiul *ne bis in idem* enunțat la articolul 54 din Convenție, trebuie să fie interpretat în sensul că o decizie a parchetului de încetare în mod definitiv a urmăririi penale, sub rezerva redeschiderii sau a anulării sale, fără să fi fost aplicate pedepse nu poate fi calificat drept decizie definitivă în sensul acestor articole. Aceasta, dacă din motivarea deciziei rezultă că procedura a fost închisă fără o urmărire penală aprofundată. Or având în vedere actele de urmărire penală ale autorităților britanice, curtea a observat că în mod corect tribunalul a apreciat lipsa incidenței principiului *ne bis in idem*, în sensul jurisprudenței CJUE.

În final, curtea a invocat din oficiu o cauză de înlăturare a răspunderii penale, *prescripția răspunderii penale*. Văzând decizia nr. 297/2018 a CCR<sup>7</sup> privind prescripția specială, instanța a interpretat eronat prevederile acesteia, în sensul suspendării textului art. 155 alin. 1 C. pen., respectiv al inexistenței instituției

<sup>5</sup> Pentru faptele de furt calificat asupra unor bunuri care fac parte din patrimonial cultural a intervenit prescripția răspunderii penale.

<sup>6</sup> Probele trebuiau obținute prin Autoritatea de cooperare judiciară internațională, din România, unde s-a comis infracțiunea de furt calificat asupra unor bunuri aparținând patrimoniului cultural, iar ancheta organelor judiciare era nefinalizată.

<sup>7</sup> CCR, Decizia nr. 297/2018, publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I, nr. 518/25.06.2018. Având în vedere formularea dispozitivului deciziei, prin care CCR a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat – fără nici o condiționalitate – că soluția legislativă care prevede întreruperea cursului termenului prescripției răspunderii penale prin îndeplinirea „oricui act de procedură în cauză”, din cuprinsul dispozițiilor art.155 alin. (1) din C. pen., este neconstituțional, curtea a apreciat că decizia nu este de interpretare, ci una simplă (sau extremă). Aceasta ar fi înseamnă că, potrivit prevederilor art. 147 alin. 1 din Constituția României, sintagma „îndeplinirea oricui act de procedură în cauză” este suspendat de drept, iar având în vedere că legiuitorul nu a în eles să intervină în 45 de zile de la publicarea deciziei, termen împlinit în cursul lunii august 2018, textul și-ar fi încetat efectele. Această formulare ambiguă a dispozitivului unei decizii de îndrumare a necesitat, în mai multe situații, intervenția energetică a ICCJ care a casat și trimis spre rejudecare soluții care acreditau inexistența instituției prescripției speciale.



prescripției speciale a răspunderii penale și a dispus încetarea procesului penal. Cu referire la efectele în timp ale deciziilor CCR, conform art. 147 alin 4 din Constituție, acestea sunt obligatorii din momentul publicării lor în Monitorul Oficial al României și au putere numai pentru viitor (nu sunt *facta praeterita*), aplicarea retroactiv fiind exclusivă. A mai dispus confiscarea specială a plăcilor de bronz, conținând legile orașului antic *Troesmis*.

## 2. Instrumente moderne de cooperare judiciară internațională în materia recuperării bunurilor aparținând patrimoniului cultural

2.1. *Mandatul european de obținere a probelor (MEP)*. La 28.05.2015, după o anchetă de 13 ani, autoritățile judiciare române au obținut repatrierea<sup>8</sup> din Londra, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord – prin cooperare internațională, ca mijloace materiale de probă, două monumente epigrafice, reprezentând *tabulae* de bronz care conțin legile municipiului roman *Troesmis*, emise în timpul împăraților Marcus Aurelius și Commodus Antoninus (177–180 p. Chr.), sustrate în iunie 2002, din situl arheologic *Troesmis*, aflat în satul Iglia, comuna Turcoaia, jud. Tulcea.

MEP este reglementat prin Decizia-cadru 2003/577/JAI a CE din 22 iulie 2003 și reprezintă un instrument juridic eficient de cooperare judiciară internațională privind executarea, în cadrul Uniunii Europene, a ordinelor de înghețare a bunurilor sau a probelor<sup>9</sup>. Autoritățile judiciare române au utilizat MEP – în cooperarea cu autoritățile competente din Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord –, iar la 28.05.2015, au obținut repatrierea, ca mijloace materiale de probă, a tablelor de bronz conținând legile municipiului *Troesmis*, emise în sec. II d. Chr. Ordinul de indisponibilizare, cu o cerere de remitere a probelor – însoțite de certificatul întocmit potrivit dispozițiilor art. 221 din Legea nr. 302/2004 –, au fost transmise de parchetul emitent al Ministerului Public (PCA Alba Iulia), autorității judiciare competente din statul de executare, *United Kingdom – Central Authority*. Transmiterea s-a efectuat direct, prin poșta electronică, în condiții care să permită autorității judiciare de executare stabilirea autenticității actului și a certificatului, precum și pe cale oficială. Executarea ordinului de înghețare și a cererii de remitere a bunurilor a fost efectuată prin împuternicirea – de organele judiciare române –, a ofițerilor Serviciului specializat al Poliției Române, asistată de atașatul de afaceri interne de la Ambasada României din Londra, și primească bunurile – mijloace materiale de probă și să le repatrieze<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Autorul mulțumește pentru contribuțiile esențiale în cooperarea judiciară și repatrierea bunurilor patrimoniului cultural al României: United Kingdom - Central Authority, The Metropolitan Police's Art and Antiques Unit; FBI, Art Crime Team, INTERPOL, Autoritatea Centrală de Cooperare Judiciară din România, Excelența Sa Ion Jinga, la acea dată, Ambasadorul României în Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, chestorul poliției Robert Marin, atașatul de afaceri interne, procurorilor și ofițerilor de poliție care au lucrat în acest caz.

<sup>9</sup> <https://www.yumpu.com/ro/document/read/15588472/mandatul-european-de-obtinere-a-probelor-eur-lex>

<sup>10</sup> [http://stiri.tvr.ro/table-de-legi-romane-furate-acum-13-ani-din-situl-arheologic-de-la-troesmis-restituite-din-anglia\\_61057.html#view](http://stiri.tvr.ro/table-de-legi-romane-furate-acum-13-ani-din-situl-arheologic-de-la-troesmis-restituite-din-anglia_61057.html#view)

Anterior, la 8.08.2013, organele judiciare române au transmis Autorității Centrale a Regatului Unit, un ordin de indisponibilizare a lotului de 145 monede din aur, *Koson*, ridicate de autoritățile britanice de la RHC și depuse la British Museum. Au solicitat remiterea monedelor mijloace materiale de probă, corp delict și a documentelor însoțitoare: decizia curții competente privind finalizarea procedurii judiciare și copiile înregistrărilor pe suport magnetic ale declarațiilor inculpatului.

La 1.11.2013, Autoritatea Centrală a Marii Britanii – Unitatea de Cooperare Judiciară –, a notificat autoritățile române decizia de remitere, iar la 6 noiembrie 2013, Poliția Kent a predat monedele și suporturile magnetice conținând înregistrarea audierii inculpatului. În 7 noiembrie 2013, lotul de 145 monede *Koson* din aur, restituite de autoritățile britanice, a fost depus în custodia Muzeului Național de Istorie a României din București, la dispoziția organelor judiciare române<sup>11</sup>.

2.2. *Convenția UNIDROIT*. Prin cererea de asistență judiciară în materie penală, din 31.03.2011, transmisă direct Parchetului de pe lângă Tribunalul de Land Frankfurt pe Main, PCA Alba Iulia a solicitat acordarea de asistență judiciară în vederea remiterii, din RF Germania, a unor artefacte arheologice, mijloace materiale de probă, corp delict, precum și a documentelor însoțitoare. Artefactele constau în două scuturi antice, două loturi monetare și o brățară antică din aur sustrate din siturile arheologice românești, tranzacționate ilegal și depuse de cumpărătorul de bunăcredință, la un birou de expertiză din Frankfurt pe Main<sup>12</sup>.

După examinarea artefactelor și obținerea justei despăgubiri – prevăzute de art. 4 alin (1) din *Convenția UNIDROIT* din 1995<sup>13</sup> –, cu asistența autorităților germane, reprezentantul legal al comerciantului din SUA, le-a predat autorităților române.

### 3. *Lex Municipalis Troesmensium, analiza textului juridic*<sup>14</sup>

Recuperarea tablelor de legi pierdute de patrimoniul cultural al României, prin sustragerea din situl arheologic *Troesmis*<sup>15</sup>, a reprezentat un eveniment deosebit pentru Muzeul Național de Istorie a României<sup>16</sup>, Ministerul

<sup>11</sup> <https://foto.agerpres.ro/foto/detalii/7394697>

<sup>12</sup> Artefactele au fost recuperate cu contribuția considerabilă a dr. Barbara Deppert-Lippitz, expert din Frankfurt pe Main, <https://www.nationalgeographic.com/news/2015/03/150320-romanian-dacian-sarmizegetusa-gold-looted-recovered/>

<sup>13</sup> Convenția UNIDROIT din 24 iunie 1995 privind bunurile culturale furate sau exportate ilegal, <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/90968>

<sup>14</sup> Autorul mulțumete pentru contribuțiile profesionale esențiale în recuperarea și examinarea științifică a tablelor de legi, profesorului emerit Ioan Piso de la Universitatea Babeș-Bolyai Cluj; profesorului emerit Werner Eck, de la Universitatea din Köln și colaboratorilor săi; dr. Barbara Deppert-Lippitz, expert din Frankfurt pe Main, dr. hc. al Universității Alba Iulia; experților Institutului Național de Criminalistică, Serviciului Expertiză Fizico-Chimică, experților Institutului de Cercetări Arheologice al Academiei române, conducerii și experților MNIR și BNR.

<sup>15</sup> Situl arheologic al cetății *Troesmis*, a fost înscris în Lista Monumentelor Istorice - cod TL-I-s-A-05952.

<sup>16</sup> Muzeele care au privilegiul de a conserva și expune legi municipale emise de împărații romani alcătuiesc un club foarte restrâns: *Muzeul Arheologic Național al Spaniei din Madrid* unde sunt expuse *Lex coloniae Ursonensis* și *Lex municipalis Salpensana*, *Muzeul Arheologic din Sevilla* care expune *Lex municipalis Iritana* și *Lex municipalis Flavia Malacitana*. Din 28.05.2015, *Muzeul Național de Istorie a României din București* conservă și expune *Lex municipalis Troesmensium*.

Public<sup>17</sup>, precum și pentru comunitatea tiințific națională și internațională. Moștenirea optimă a satului de imperiul roman este sistemul de drept roman, cel mai important monument juridic al antichității, reflectat atât în formularea tiințifică a normelor juridice, cât și în influența exercitată pentru modelarea lumii moderne. Legile municipale sunt unele din principalele surse ale dreptului roman.

Specialiții epigrafici au situat *Lex Municipalis Troesmensium* în galeria rară a celor patru legi municipale cunoscute până în prezent, datate în sec. I a. Chr. – I d. Chr. și descoperite în sudul Spaniei: legea coloniei întemeiată de Cezar, Iulia Genitivă Ursonensis, *Lex Ursonensis* și legile a trei municipii întemeiate de împăratul Domitian (81–96 d. Chr.): *Lex Malacitana*, Malaga (Malaga), *Lex Salpensana* (Salpensa) și *Lex Iritana* (Irni)<sup>18</sup>.

*Lex Troesmensium* a fost emisă între sfârșitul anului 178 și primăvara anului 180 d. Chr., când împăratul Marcus Aurelius se afla în *expeditio Germanica secunda*, comandamentul imperial fiind staționat pe Dunărea de Mijloc, în Sirmium, probabil în Viminacium (azi, ambele, în Serbia). Contextul emiterii – perioada ulterioară invaziei dacilor Costoboci, din anul 170 d. Chr. –, impunea reorganizarea orașelor afectate, din cursul inferior al Dunării, provincia Moesia Inferior (177–179)<sup>19</sup>.

Legea municipală este Constituția dată de împărat<sup>20</sup> pentru fiecare dintre orașele imperiului și în temeiul creșterii funcționării instituțiilor municipale. Cele două monumente epigrafice, cuprinzând legea municipală a orașului *Troesmis*, erau expuse în forum – probabil din porticul Capitoliului –, locul cel mai vizibil și

<sup>17</sup> [http://old.mpublic.ro/bir\\_pres\\_2015.htm](http://old.mpublic.ro/bir_pres_2015.htm), Comunicat, Recuperare monumente epigrafice, P.C.A. Alba Iulia. Repatrierea legii municipale de la *Troesmis* a fost prezentată ca omagiu magistratilor Ministerului Public, adus marilor evenimente ale anului 2018: aniversarea *Anului Centenar al Marii Uniri din 1918* și *Anului internațional al patrimoniului cultural* declarat de Comisia Europeană. „Constituția antică de la *Troesmis*” sau „*Lex Municipalis Troesmensium*”, a fost evaluată de experți ca reprezentând fundamentul ordinii de drept, izvorul antic al actualei Constituții a României.

<sup>18</sup> Werner Eck, *La loi municipale de Troesmis: données juridiques et politiques d'une inscription récemment découverte*, „Revue historique de droit français et étranger” no. 2 april – iunie 2013, Dalloz, p. 199–370.

<sup>19</sup> Romeo Cîrjan, *The Municipal Law of Troesmis: Preliminary Remarks*, Moesica Et Christiana, Studies in Honour of Professor Alexandru Barnea Edited by Adriana Panaite, Romeo Cîrjan and Carol Căpiț, Muzeul Brăilei „Carol I” – Editura Istros, Brăila, 2016 | p. 289–300; Asupra problematicei în general, a se vedea: Mircea Dușu, *Protecția juridică a patrimoniului cultural*, în: Mircea Dușu, Augustin Lazăr, Ovidiu Predescu (coord.), „Protecția juridică a patrimoniului cultural și natural”, Editura Academiei Române/Editura Universul Juridic, București, 2018, p. 85–119.

<sup>20</sup> Dreptul de legiferare al împăratului s-a exercitat în sec. I d.Ch. mai mult în fapt – în calitatea sa de pretor –, dar începând cu sec. II d. Ch. acest drept apare ca fiind integral recunoscut de ordinea juridică a imperiului. Conform lui Ulpian, este expresia renunțării poporului la dreptul său suveran de a legifera, pe care l-a încredințat împăratului odată cu alegerea sa: „*populus ei et in eum omne suum imperium et potestatem conferat.*” Vladimir Hanga, *Drept privat roman*, Editura didactică și pedagogică București, 1978, p. 78.

important al ora ului, zona politică și religioasă a ora ului roman<sup>21</sup>. Acesta se află în forul religios, separat de forul administrativ care cuprinde *basilica iudiciaria* și *curia*.<sup>22</sup> Va rămâne o provocare, pentru arheologi, reconstituirea topografiei ora ului, devenit important în cercetarea științifică tocmai datorită descoperirii legii de funcționare. Via publică a comunității din *Troesmis* s-a derulat conform acestei opere juridice emise de împărat și redactate de experții juriști reuniți în consiliul imperial (*juris periti in consilium principis adsumpti*). Aceasta ne indică importanța comunicării normelor juridice cetănilor romani, dar și importanța comunicării lor spre exteriorul imperiului. Experții observă relevarea mândriei, că la granița cu „lumea barbară” acest oraș este marcat ca aparținând – inclusiv în sens juridic, ca *municipium* –, lumii și ordinii de drept romane, adică „să fii roman și în acest loc”<sup>23</sup>. Tablele de legi, înrămate, erau comunicate prin expunere liniară, în forum, pe un zid de cel puțin 25 m, acoperit cu piese din bronz similare<sup>24</sup>.

Normele de drept public și privat se aplicau imperativ cetănilor municipiului, inclusiv celor admisi la cetățenia romană doar la fondarea ora ului.

<sup>21</sup> Amploarea constituției unui oraș roman depinde de multe volume constituției României. De exemplu, legea ora ului Irni ajunge la 97 de capitole (kapita). La *Troesmis* fiecare capitol ocupă o întreagă placă de bronz. Prin urmare, legea completă a ora ului *Troesmis* putea cuprinde între 70 și 90 de plăci de bronz, fiecare cântărind circa 20 kg. Cu referire la kapita, mai trebuie spus că în legile municipale din Hispania pentru capitol sau paragraf este folosit termenul rubrica. Aceasta și-a luat numele de la culoarea roșie care marca literele pentru a fi mai vizibile pe o placă albă de marmură, adică pe un album. De aici provin termenii noștri de „rubrică” și de „album”. Profesorul emerit Ioan Piso de la Universitatea Babe-Bolyai din Cluj, expert epigraf, <https://www.digi24.ro/magazin/timp-liber/cultura/doua-placi-de-bronz-unique-in-lume-furate-in-urma-cu-13-ani-din-tulcea-au-fost-recuperate-397691>

<sup>22</sup> Într-un oraș puteau exista și două foruri: un for religios, cu Capitoliul, respectiv templul lui Iupiter și al triadei capitoline, și un for administrativ, care adăpostea curia, sediul senatului sau al ordinului decurionilor. Plăcile puteau fi expuse fie în Capitoliu, fie în Curia, mai ales, în porticele, în galeriile cu coloane care înconjurau curțile forului. <https://www.mediafax.ro/cultura-media/ioan-piso-romania-trebuie-sa-si-apere-mai-bine-patrimoniul-ministerul-culturii-sa-propuna-legi-pentru-a-stopa-furtul-14362082>

<sup>23</sup> Werner Eck, *Die Lex Troesmensium: Ein Stadtgesetz für ein Municipium Civium Romanorum*, aus: *Zeitschrift für Papyrologie und Epigraphik* 200 (2016) 565–606, © Dr. Rudolf Habelt GmbH, Bonn; Werner Eck, *Troesmis und seine Lex Municipalis. Publication der Erhaltenen Kapitel und Kommentar*, in Cristina-Georgeta Alexandrescu et alii, *Troesmis I, Die Forschungen von 2010–2014*, Mega Verlag, Cluj-Napoca, 2016.

<sup>24</sup> Din concluziile raportului de expertiză, rezultă că cele două *tabulae* – în greutate de 21 kg, respectiv 18 kg, scrise în limba latină –, sunt din bronz și au următoarele caracteristici: „Placa A, dimensiuni: 66 x 54,5 x 0,6 cm. Constată din două plăci de bronz de câte 0,2 cm fiecare, lipite între ele cu un aliaj gros de 0,2 cm. Prezintă margini de câte 4 cm, nescrise cu ajutorul cărora placa era încastrată probabil în zidul porticului forului. Placa B, dimensiuni: 59,5 x 50 x 0,6 cm. Constată din două plăci de bronz de câte 0,2 cm fiecare, lipite între ele cu un aliaj gros de 0,2 cm. Prezintă margini de câte 4 cm, nescrise, cu ajutorul cărora placa era încastrată probabil în zidul porticului forului. În colul din stânga sus se află două orificii pentru cuie; într-unul s-a perforat un cui; în dreapta sus s-a perforat un cui îndoit. Aceste cuie serveau prinderii mai sigure a celor două plăci subiri. Partea inferioară a plăcii a avut de suferit din cauza intemperțiilor, iar colul din dreapta jos lipsește. Cu toate acestea, am reușit să citesc și să reconstitui întregul text.”

Comunitățile au funcționat în mod autonom, cu guvernare proprie fără ca diferențele formelor externe să perturbe ansamblul organizării. Pentru a asigura uniformizarea ordinii de drept în imperiu, Roma a exportat, constant – prin table de legi și fenomenul de aculturare –, modele juridice ale organizării orașelor în *coloniae* și *municipia* romane, utilizate în provincii unde existau condiții adecvate. Modelul ordinii de drept din municipiul *Troesmis* era valabil pentru toate comunitățile de drept roman din imperiu<sup>25</sup>.

Tablele conțin prima și singura lege municipală cunoscută în imperiu din secolul al II-lea d. Hr., *Lex Municipalis Troesmensium*, remarcată în raport cu celelalte legi prin amplitudinea comentariilor. Detaliile oferite pentru dreptul roman sunt esențiale și inedite pentru comunitatea științifică. Cele două monumente juridice redau riguros, de trei ori, – informații cunoscute pentru prima dată –, numele complet al orașului și al împăraților care l-au fondat între anii 177–180: *Municipium Marci Aurelii Antonini* (împăratul Marcus Aurelius) și *Lucii Aurelii Commodi Augusti* (Commodus, fiul lui Marcus Aurelius) *Troesmensium*.

Profesorul emerit Ioan Piso de la Universitatea Babe-Bolyai din Cluj, autorul expertizei epigrafice, ne atrage atenția asupra celor trei instituții politice, ale Romei pe care le regăsim – ca în toate orașele romane – și în tablele legii municipiului *Troesmis*: magistraturile (*magistratus*), ordinul decurionilor (*ordo decurionum*) sau senatul (*senatus*) și poporul (*populus*). La nivelul imperiului și al fiecărui oraș, magistrații erau aleși spre a reprezenta poporul în fața divinității și a altor comunități. Aceste funcții sunt exprimate în dreptul roman prin formula *auspicium imperiumque*. Cei doi magistrați supremi ai unui oraș se numesc *duumviri iure dicundo* – analogi consulilor Romei republicane –, iar alături de ei sunt *aediles* și *quaestores*. Ordinul decurionilor sau senatul reprezintă elita municipală. Cetenii erau primiți în ordin doar prin întrunirea a *trei condiții*: *na tere liber*, un cens, adică *o anumită avere care să facă magistratul solvabil și incoruptibil*,<sup>26</sup> precum și condiția *dignitas*, un anumit profil etic al candidatului, compatibil cu demnitatea publică. A treia instituție, *populus*, era masa alegătorilor,

<sup>25</sup> Werner Eck, *Akkulturation durch Recht: Die lex municipalis Troesmensium*, in *Culti e religiosità nelle province danubiane*, Atti del II Convegno Internazionale, Ferrara 20–22 Novembre 2013, a cura di Livio Zerbini.

<sup>26</sup> Din tablele disponibile ale legii similare, *Lex Irnitana*, aflăm despre dispoziții foarte moderne și actuale – ale legii municipale menite să *prevină conflictul de interes* între interesul public și cel privat, prin reglementarea unor *incompatibilități* pentru cei care exercitau funcții publice. Astfel, normele cuprinse în capitolul/rubrica XLVIII *exclud magistrații și rudele lor în afacerile financiare ale municipalității*, cum ar fi închirierea sau vânzarea de terenuri comune și tranzacții similare. Werner Eck, *Troesmis und seine Lex Municipalis. Publication der Erhaltenen Kapitel und Kommentar*, in Cristina-Georgeta Alexandrescu et alii, *Troesmis I, Die Forschungen von 2010–2014*, Mega Verlag, Cluj-Napoca, 2016., p. 508; Werner Eck, *Die lex Troesmensium: ein Stadtgesetz für ein municipium civium Romanorum*, aus: *Zeitschrift für Papyrologie und Epigraphik* 200 (2016) 565–606, Dr. Rudolf Habelt GmbH, Bonn; Werner Eck, *La loi municipale de Troesmis: données juridiques et politiques d'une inscription récemment découverte*, „Revue historique de droit français et étranger” no. 2, avril–juin 2013, Dalloz, p. 199–370.

împărțit în *curiae*, care erau unitățile electorale. Votul era individual, dar în final era relevant rezultatul votului dat de majoritatea curiilor<sup>27</sup>. Cetăeanul roman se bucura de toate drepturile publice și private prevăzute de *constitutio*. Din prima categorie sunt: *jus suffragii*, dreptul de a vota în adunările populare, *jus honorum*, dreptul de a fi ales magistrat, *jus militiae* sau dreptul la serviciul militar, precum și dreptul de a participa la exercițiul cultului public<sup>28</sup>.

3.1. Textul tablei B (anexa I) – capitolele XXVII și XXVIII ale legii municipale de la *Troesmis* –, cuprinde dispoziții riguroase privind procedura de vot. Cap. XXVIII, intitulat *De municipibus ad suffragium vocandis* (despre modul în care trebuie chemați la vot cetățenii), expune prevederi similare celor din legile municipale hispanice. Curiile – corpuri electorale în care erau împărțite alegătorii –, votau separat, în circumscricții (secții) numite *consaepa*. Fiecare *curia* dispunea de o urnă supravegheată de 3 custozi (*custodis*). Ei depuneau un jurământ privind conduita corectă la numărarea voturilor și raportarea rezultatului alegerilor. Buletinele de vot, numite *tabellae*, erau introduse în urne, iar candidații aveau dreptul, similar procedurii actuale, să-și numească la fiecare urnă propriul custode. Acești *custodis* puteau vota numai în cadrul curiei unde supravegheau urna. În continuare, legea municipală prevede *pedepsele* aplicate celor care ar introduce în urnă două sau mai multe buletine de vot (*tabellae*) și celor care ar raporta rezultate false. Legea municipală similară, *lex Malacitana*, reglementează materia electorală la cap. (rubrica) LV care corespunde cap. XXVIII din *lex Troesmensium*, titlul fiind succint: *de suffragio ferendo*. Titlul lung al cap. XXVIII sugerează că în ambele legi conținutul a fost în general același, dar aici prezintă și date suplimentare impuse de modificarea sistemului legislativ în ritm cu dinamica societății<sup>29</sup>.

Comunitatea tiinică află, pentru prima dată, informații certe despre dispozițiile noii legi privind existența unor sancțiuni, prevăzute – sub domnia comună a împăratului Marcus Aurelius și a fiului său Commodus –, pentru cetățenii care ar încerca să manipuleze alegerile prin introducerea mai multor buletine de vot și cei care ar raporta rezultate false: „*et de poena eius, qui duas pluresve tabellas in cistam deiecerit, item eius qui falsam rationem detulerit*”<sup>30</sup>. Această dispoziție sancționatorie – surprinzător de actuală –, adusă de *Lex Municipalis Troesmensium*, este importantă și nu este prevăzută în legile municipale ale orașelor spaniole.

<sup>27</sup> A se vedea, pentru detalii, expunerea profesorului emerit Ioan Piso din filmul documentar *Comoara de la Troesmis*, [http://tvr2.tvr.ro/placile-de-la-troesmis-din-mainile-hotilor-inapoi-la-muzeu\\_16286.html](http://tvr2.tvr.ro/placile-de-la-troesmis-din-mainile-hotilor-inapoi-la-muzeu_16286.html)

<sup>28</sup> Vladimir Hanga, *op.cit.*, p. 178.

<sup>29</sup> Werner Eck, *op.cit.*

<sup>30</sup> *Lex Municipalis Troesmensium, Kap. XXVIII, De municipibus ad suffragium vocandis et de poena eius, qui duas pluresve tabellas in cistam deiecerit, item eius qui falsam rationem detulerit* (despre modul în care trebuie chemați la vot cetățenii și despre pedeapsa aceluia care va fi depus două sau mai multe buletine de vot în urnă, la fel și despre pedeapsa aceluia care va fi indicat un număr fals al voturilor).

Pe aceeași placă, se încheie capitolul XXVII al legii, cu expunerea condițiilor de eligibilitate pe care cel ce prezidează alegerile trebuie să le aplice și în lipsa celor care nu pot fi validate. Conducătorul alegerilor trebuia să fie cetățean, *municeps*, din *municipium*, care avea dreptul asupra *vocatio* sau *convocatio* alegerilor.

Condițiile impuse candidaților la magistraturi sunt detalii cunoscute și din celelalte legi municipale<sup>31</sup> – un anumit nivel de avere care să facă magistratul solvabil și incoruptibil –, o avere moștenită existentă deja de trei generații (care elimină parvenitismul): de la tată, bunic și străbunic din partea tatălui<sup>32</sup>. *Lex Municipalis Troesmensium* este prima lege municipală care expune, în același capitol, condițiile prevăzute pentru sacerdoții oficiali ai comunității romane, respectiv limita de vârstă de 35 de ani. Preoții trebuiau să fie maturi și bine pregătiți pentru a reprezenta comunitatea în raporturile ei cu divinitatea<sup>33</sup>. *Tabula Heracleensis* prevede vârsta minimă de 30 de ani pentru toți magistrații, cu excepția candidatului care s-a remarcat în serviciul militar. În *lex Malacitana* vârsta prevăzută pentru magistrați este cea de 25 de ani<sup>34</sup>. Particularitățile locale sau provinciale, care au impus condiții mai severe îndeplinirii funcțiilor municipale, ar fi o explicație pentru dispoziția privind vârsta de 35 ani din *Lex Troesmensium*. Limita de vârstă ridicată, impusă drept criteriu de eligibilitate pentru înalta magistratură de preot, oferă candidaților timpul necesar realizării unui *cursus honorum*, îndeplinind anterior alte mandate în ierarhia magistraturii municipale.

Textul tablei B expune clar cerințele de eligibilitate privind candidații la preoție, reglementate strict de dispozițiile legilor matrimoniale ale lui Augustus. Ele indică intenția evidențierii nominalizărilor la preoție, printre dispozițiile generale referitoare la funcțiile publice din *Troesmis* ca *municipium civium Romanorum*. Dispozițiile reflectă interesul lui Marcus Aurelius în domeniul legislației matrimoniale. Semnificative sunt cele provenind din *lex Iulia de maritandis*

<sup>31</sup> *Lex Malacitana* face referire la faptul că magistrații se aleg doar din rândul celor născuți liberi, că aceștia nu trebuie să aibă o vârstă mai mică de 25 de ani și nici nu trebuie să se regăsească într-o situație personal-juridică încât, dacă ar fi cetățeni romani nu ar putea apărea în ordinul decurionilor. Diferența de legislație este relevantă, iar cauza ar consta – conform opiniei experților –, în statutul juridic diferit al orașelor. Malaga și Irni erau comune de jurisdicție latină unde regulile legilor romane emise sub Augustus nu trebuiau să fie aplicate în mod necesar. Situația era diferită în cazul cetățenilor din *Troesmis*, concepuți ca un municipiu al cetățenilor romani, astfel încât regulile prevăzute de legile romane trebuiau să fie respectate. Werner Eck, *op.cit.*

<sup>32</sup> O formulare similară privind judecătorii se regăsește în *rubrica 86* din *Lex Irmitana*. Aceasta precizează că strămoșul (*proavus paternus*) judecătorului trebuia să fi dispus de o anumită avere, cel puțin 5000 de sesterți. Cu anumite rezerve, o astfel de reglementare ar trebui să fie și aici, iar în acest caz textul ar trebui să fie completat în același mod. Nu se știe însă cuantumul și nici certitudinea censului care ar face magistratul solvabil. Consecința era că cei recent îmbogățiți trebuiau să aștepte trei generații pentru a accede în această funcție. Precedente similare existau și pentru candidații la magistraturi municipale și funcții preoțice. Werner Eck, *op.cit.*

<sup>33</sup> Reglementarea prevedea trei funcții preoțice: *pontifex* (specialistul în dreptul sacru), *augur* (specialistul în interpretarea voinței zeilor prin intermediul semnelor cerești), și *flamen* sau *flamen divorum*, (preotul care se ocupa de cultul împăraților divinizați). În ceea ce-l privește pe primul dintre ei, este de remarcat că Papa de la Roma se numește *pontifex maximus*, ca împăratul roman de odinioară. Prof. emerit Ioan Piso, Universitatea Babeș-Bolyai Cluj Napoca.

<sup>34</sup> Werner Eck, *op.cit.*, *Lex Malacitana*, rubrica LIV.

*ordinibus*, care reglementează incapacitatea de a deține funcții publice (*infamia pretoria*). Similar, rezultă preocuparea legiuitorului de a se asigura că viitorii sacerdoși vor avea o conduită morală responsabilă (*matrimonium iustum*) în exercitarea acestei înalte magistraturi<sup>35</sup>. Este de remarcat dispoziția de confirmare, a preoților selectați, în adunarea comisiei (... *qui quaeque (ue) comitia habebit, curato*) – respectiv a preoților aparținând cultelor publice, au fost aleși în *comitia curiata* –, ceea ce ar oferi o generalizare a concluziilor cercetării privind alegerea pontifilor și augurilor în municipalitate. Aceasta se coroborează cu concluziile cercetătorilor din domeniul în sensul că pontifii și augurii municipiului erau aleși în cadrul adunărilor populare organizate în curia, iar celelalte funcții publice sacerdotale, „de tradiție romană,” au fost alese probabil de *ordo decurionum*<sup>36</sup>.

În fapt, legea municipală din Troesmis face referiri surprinzătoare la documente juridice excepționale din istoria Romei și a umanității: *lex Iulia de maritandis ordinibus* (în traducere liberă „*Legea Iulia privind modul de căsătorire în cadrul ordinilor*”). Prin aceasta, Augustus a reglementat poziția elitei imperiului roman, care consta din ordinul senatorial (*ordo senatorius*) și ordinul equestru (*ordo equester*). Legea încuraja natalitatea prin impunerea condiției ca pretendenții la magistraturi să aibă trei copii (*ius trium liberorum*) și stabilea limite minime de vârstă pentru ocuparea magistraturilor. Legea mai citează un *commentarius* juridic publicat în anul 5 d. Cr., în consulatul lui Messala și al lui Cinna Magnus și o *lex Papia Poppaea* din anul 9 d. Cr., despre care se știu puține detalii. În continuare, aceste noi dispoziții vor reprezenta o provocare pentru specialiștii dreptului roman<sup>37</sup>.

Concret, capitolul XXVII prevede că oricine dintre cetățenii municipiului conduce o votare ar trebui să se îngrijească de faptul, ca în cazul în care un candidat (la o funcție preoțască) este mai tânăr de 35 de ani, să se respecte *ratio annorum* așa cum este prevăzut în *kap(ut) VI, lex Iulia de maritandis ordinibus*; de-asemenea și regulile prevăzute în *kap(ut) VI, lex Iulia de maritandis ordinibus*; precum și regulile din *kap(ut) XLVIII al commentariului*, emise sub Consulul Cn. Cinna Magnus și Volesus Valerius Caesus (anul 5 d. Chr.) la 28 iunie (*III kal(endas) Iulias*) și confirmate prin *kap(ut) XLIII de lex Papia Poppaea* în baza acestui *commentarius*.

<sup>35</sup> *Matrimonium iustum* era o căsătorie încheiată strict după normele dreptului roman. Existau și alte căsătorii, care intrau în sfera *concubinatus*-ului. *Concubinatus* era o instituție foarte onorabilă în lumea romană, iar astăzi pare să redevină. Profesor emerit Ioan Piso, *op. cit.*, Universitatea Babe-Bolyai din Cluj.

<sup>36</sup> Romeo Cîrjan, *op. cit.*, p. 297.

<sup>37</sup> Comunitatea tiinifică a fost total surprinsă de existența acestui *commentarius* din legislația augustină, ca propunere legislativă din anul 5 d. Chr., inexistentă în documentele cunoscute până în prezent. Problema de drept roman, care va confrunta cunoașterea tiinifică, constă în provocarea de a explica motivul pentru care experții din *consilium periti* imperial – care au redactat la sfârșitul domniei lui Marc Aurelius (177–180 d. Chr.) legea municipiului Troesmis –, au revenit la acest *commentarius* și nu s-au limitat la citarea exclusivă a paragrafului corespunzător din *lex Papia Poppaea*. Werner Eck, *op. cit.*... O explicație ar fi interesul lui Marcus Aurelius în domeniul legislației matrimoniale augustine, în special al dispozițiilor care reglementează normele de integritate pentru candidații la funcțiile publice, incapacitatea de a deține funcții publice și preocuparea legiuitorului de a se asigura că viitorii magistrați și sacerdoși vor avea o conduită morală responsabilă.



Cel ales în func ie f r respectarea acestor dispozi ii legale (condi ii de na tere liber , avere i *dignitas*; vârst , trei copii, reguli cuprinse în *commentarius* i preluate în *lex Papia Popena*), se confrunta cu *sanc iunea nulit ii procedurii electorale*: nu va putea fi un *duumvir* anual, nici pentru cinci ani (*quinquennalis*) i nici edil (*aedilis*), nici chestor (*quaestor*) i nici sacerdot (*sacerdos*). Acela care, înc lcând reglement rile sus-men ionate, prin *fraud (dolo malo) va fi validat alegerile*, va pl ti cet enilor municipiului Troesmis, drept amend , suma de 10 000 de sester i. Despre persoanele autorizate s urm reasc în justi ie autorul fraudei electorale, textul prevede c , oric rui cet ean al municipiului va dori, îi va fi permis prin lege s îi cear ace ti bani printr-o ac iune în justi ie: „*qui aliter quam hac lege licebit creatus erit, is neque annu<u>s Ilvir neque q(uin)q(uennalis) neque aedilis neque quaestor neque sacerdos esto. quique eorum quem scies d(olo) m(alo) creaverit is singulas res s(upra) s(criptas) X (milia) n(ummum) munic<pi>bus municipi M(arci) Aureli Antonini et L(uci) Aureli Comodi Aug(usti) Troesm(ensium) d(are) d(amnas) esto eiusque pecuniae deque ea pecunia munic<pi>ibus municipi eius, qui volet cuique per hac lege licebit, actio petitio persecutio esto*<sup>38</sup>”.

O dispozi ie sanc ionatorie similar se g se te, cu mici modific ri, în *lex Irnitana* i *lex Malacitana*, de obicei cu amenda de 10 000 sester i<sup>39</sup>. Aceast sum trebuia pl tit direct comunit ii, dar numai dup un proces constatator al fraudei, desf urat în fa a judec torului.

Exper ii remarc relevan a trimiterilor f cute de legea municipal emis de Marcus Aurelius la reglement ri speciale din legile augustine: referirea la capitolul VI din *lex Iulia de maritandis ordinibus* care precizeaz riguros vârsta necesar pentru accesarea în anumite func ii. Prevederi similare sunt cuprinse i în capitolul (*kaput*) XLVIII din *commentarius*-ul publicat la 28 iunie anul 5 d. Chr., sub Consulii Volesus Valerius Messala i Cn. Cornelius Cinna Magnus. Acest *commentarius* este descris ca o lege structurat pe capitole, legat de o dat cert de comunicare a textului (*data propositio*). Dup 4 ani, în anul 9 d. Chr., astfel cum rezult clar din aceast tabl , textul de referin a constituit baza emiterii *lex Papia Poppaea*<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> *Lex Municipalis Troesmensium, Kap. XXVII.*

<sup>39</sup> *Lex Irnitana* § 26. 47. 48. 62. 67. 72. 74. 75. 90; in § 45: 20 000 sester i; in § 96: 100 000 sester i; *lex Malacitana* § 26. 58. 61. 62. 67. Werner Eck, *Die Lex Troesmensium: ein Stadtgesetz für ein municipium civium Romanorum.*

<sup>40</sup> Ini iativa legii î i are originile în timpul celor doi *consules ordinarii*, din anul 5 d. Chr., respectiv sub forma unui *commentarius* elaborat ce a cuprins un minim de 49 de *kapita*. Durata de 4 ani scurs pân la transformarea acestuia într-un text de lege ar fi fost generat de opozi ia contra legii, îndeosebi demonstra iile cavalerilor relatate de c tre Cassius Dio. Aceast situa ie tensionat era nefavorabil unor ac iuni legislative cu impact asupra popula iei, care ar determinat o agravare a situa iei interne. În decursul anului 9 d. Chr. ambian a politic la Roma s-a relaxat, iar Augustus a reu it – în mandatul celor doi *consules suffecti* Papius Mutillus i Poppaeus Sabinus –, s transforme propunerea din anul 5 d. Chr. într-un act normativ oficial, *lex Papia Poppaea*. Werner Eck, *op.cit.*

3.2. *Textul tablei A (anexa II), care cuprinde capitolul XI*, reglementează modul de numire a diploma ilor, a reprezentanților comunității ceterae altele comunități, ceterae împărțite, oficialități imperiale și provinciale etc., termenul de anunțare – cu cel puțin în cinci zile înainte – a misiunii diplomatice, inclusiv posibilitatea ca asemenea înșirări să fie refuzate. Din textul tablei A, rezultă obligația cetățeanului care a îndeplinit o magistratură publică – duumvir, edil sau chestor –, de a prezenta la finalul mandatului o *dare de seamă* privind actele efectuate în perioada mandatului său, acte care trebuiau să fie aprobate de consiliul decurionilor.

Decurionii sau conscripții au stabilit că este *incompatibil să fie trimis ca ambasador* cel care atunci (la delegare) sau în anul precedent a îndeplinit o funcție publică – „este sau a fost duumvir, edil sau chestor –, în acest municipiu și nu a prezentat o *dare de seamă* a actelor din vremea mandatului său, acte care au fost aprobate de decurioni sau conscripții”; de asemenea, este *incompatibil* pentru misiuni diplomatice „oricine a avut în posesia sa bani care sunt proprietatea comună a cetățenilor municipiului, care a *distrus religia sacră* și sfânt care este a saliiilor; sau cel care a avut sau a gestionat, s-a ocupat, a epuizat finanțele sau afacerile cetățenilor din municipiul său și nu a restituit acei bani fondului comun al cetățenilor municipiului său sau nu a prezentat decurionilor sau nu a demonstrat conturile”<sup>41</sup>.

*Lex municipalis Troesmensium* poate fi parțial reconstituit de experți. Conform studiului acestora rezultă că din prima parte a legii lipsesc 10 paragrafe, deoarece tabla A începe cu kaput XI. Între tabla A și tabla B lipsesc 15 paragrafe și jumătate, și anume între sfârșitul kaput XI, pierdut și începutul pierdut al kaput XXVII. Cercetarea științifică are misiunea de a reconstitui, cu prudență, paragrafele pierdute de la începutul kaput XXVIII și până la sfârșitul legii<sup>42</sup>.

Analiza operei juridice reprezentate de textele celor două table, relevă faptul că emiterea legii municipale din *Troesmis* – procesul de elaborare a legilor municipale –, a fost, doar în parte, un act de creație originală (*creatio ex nihilo*). În general, elaborarea a fost rezultatul unei compilații între diverse surse normative: legi municipale emise pentru orașele cu dimensiuni similare, care aveau un statut juridic similar, precum și alte izvoare de drept. Cercetarea evidențiază existența unui cadru constituțional în care *consilium principis* elabora toate constituțiile municipale similare cu *lex Flavia municipalis*,<sup>43</sup> a unor arhive conținând actele normative ale cancelariei imperiale. Acestea asigurau temeiul juridic și modelul pentru redactarea actelor de statut municipal – în materia dreptului public și privat –, conform tradiției legislative a Romei. Începând cu domnia lui Hadrian (76–138 d. Chr.), este atestat

<sup>41</sup> *Lex Municipalis Troesmensium, Kap. XI, De legatis mittendis excusationi omnibusq accipiendis* (Despre trimiterea ambasadurilor și despre acceptarea justificărilor).

<sup>42</sup> Unii experți apreciază că la prezentarea acestei legi pe table de bronz fiecare paragraf ar cuprinde mai mult de o tablă, iar până la sfârșitul paragrafului XXVIII am putea cuantifica minim 28 de table. Wener Eck, *op. cit.*

<sup>43</sup> A se vedea *Lex Irnitana*, cap. XLV (similar *lex Troesmensium*, Tab. A, cap. XI) și *lex Malacitana*, capitolul LIV și LV (similar *lex Troesmensium*, Tab. B, cap. XXVIII). Romeo Cîrjan, *op. cit.*, p. 298.

existența a unei cancelarii destinate arhivării constituțiilor imperiale. Spre sfârșitul perioadei Principatului, din inițiativă privată, apar colecții de constituții utilizate drept coduri de audiență pentru judecători, avocați și funcționari administrativi<sup>44</sup>.

Magistraturile erau exercitate de titularii lor în mod gratuit (*honores*)<sup>45</sup>. Experiența epigrafiștilor atestă că la romani expresia de *magistratus* era sinonimă cu *honos*. Astfel se explică obligația de a avea un anumit nivel economic, de a prezenta garanții de solvabilitate și moralitate. Cei care ocupau magistraturile făceau acte costisitoare de binefacere, prin care urmăreau realizarea unui anumit echilibru economic și social. Această conduită era impusă de conștiința propriei poziții în societate, de datorianța continuă tradițiilor strămoșești (*mos maiorum*)<sup>46</sup>.

Dreptul roman a ajuns la un nivel de reglementare, atingând cele mai înalte culmi ale rafinamentului și rigorii științifice, exprimate în *constantele dreptului*. Ele și-au dovedit durabilitatea până în zilele noastre, modelând lumea modernă<sup>47</sup>. Astfel, dreptul natural (*ius naturalae*), un drept „permanent echitabil și bun” (*semper aequum et bonum*) este definit de Ulpian ca un drept comun, scutit de natura umană în conștiința oamenilor și instinctele vieuitoarelor, după care toți oamenii sunt egali (*Quod ad ius naturale attinet, omnes omnes aequales sunt*)<sup>48</sup>.

Principii atribuite dreptului natural – ca legitimitatea apărării, nevalabilitatea unei obligații care are ca obiect o prestație imposibilă, îmbogățirea fără just cauză etc. –, au fost cuprinse și conservate în dreptul pozitiv<sup>49</sup>. În sec. al XIX-lea, pe temeiul constantelor dreptului natural, juristul transilvănean Simion Brănuțiu<sup>50</sup> a redactat

<sup>44</sup> Cele mai cunoscute sunt: Codul Gregorian care cuprindea, în ordine cronologică, constituțiile imperiale din perioada 196–201 și codul Hermogenian care cuprindea constituțiile emise între anii 293–294. Tot din perioada lui Hadrian, împăratul legifera indirect prin *senatus-consulta* propuse de el și votate de Senat. Acestea erau redactate de o comisie și depuse în arhivele statului: inițial în Templul zeiței Ceres, apoi în Aerarium. Vladimir Hanga, *op. cit.*, p. 76–80. *Aerarium stabulum* sau „casa tezaurului” reprezenta tezaurul public sau finanțele publice. Era adăpostit de Templul lui Saturn și administrat de Senatul roman.

<sup>45</sup> Vladimir Hanga, *op. cit.*, p. 51.

<sup>46</sup> Ca magistrat „nu numai că nu băgă bani în buzunar, ci trebuia să-și scoie.” Profesor emerit Ioan Piso, Universitatea Babe-Bolyai din Cluj, [http://tvr2.tvr.ro/placile-de-la-troesmis-din-mainile-hotilor-inapoi-la-muzeu\\_16286.html](http://tvr2.tvr.ro/placile-de-la-troesmis-din-mainile-hotilor-inapoi-la-muzeu_16286.html)

<sup>47</sup> Despre analiza constantelor dreptului roman, în actualitate, a se vedea Tudor Avrigeanu, *Știința dreptului penal ca știință politică*, în Revista „Studii și Cercetări Juridice” – [www.rscj.ro](http://www.rscj.ro), Anul 6 (62), Nr. 1 Ianuarie–Martie, 2017, p. 35.

<sup>48</sup> Drepturile și libertățile fundamentale azi nu sunt conferite de dreptul internațional, ci și-au sorgintea în identitatea universală a persoanei umane, adică sunt legate de simpla calitate de ființă umană. Ovidiu Predescu, *Drepturile Omului și ordinea mondială*, <https://lege5.ro/Gratuit/ge3dinzge2a/drepturile-omului-si-ordinea-mondiala>

<sup>49</sup> Vladimir Hanga, *op. cit.*, p. 25.

<sup>50</sup> Simion Brănuțiu a analizat critic conceptele gândirii juridice moderne care valorifică dreptul roman – între care și cele ale lui Friedrich Carl von Savigny și ale școlii Istorice a Dreptului –, conform celor instituite juridice poartă în ele trecutul unui popor, iar spiritul poporului (*Volksgeist*) se manifestă în dreptul unei națiuni. Astfel, la 14 mai 1848, Brănuțiu a expus, iar Adunarea Națională din Blaj a proclamat, egalitatea în drepturi a națiunii române, inclusiv în utilizarea oficială a limbii sale: „drepturile unei națiuni nu se pertractează, ele se impun.”

programul revoluției de la 1848, formulând drepturile naționale ale românilor, inspirate din programul de la 1791, *Supplex Libellus Valachorum*<sup>51</sup>.

Între constantele sale, dreptul roman a formulat *postulate juridice (postulatum)*, adevăruri sau principii de bază, în drept, care nu au nevoie să fie demonstrate. Spre exemplu, tezaurul de înțelepciune juridică transmis de străbunii noștri latini, cuprinde dictonul „*si vis pacem, para iustitiam*”, prin care în alegem că acela care vrea pace (inclusiv pace socială), trebuie să pregătească o justiție efectivă.

Similar, lumea modernă a moștenit dictonul „*summum ius summa iniuria*”, devenit proverbial în epoca lui Cicero, dar foarte actual, prin care se înțelege că celei mai fidele aplicări a dreptului poate să-i corespundă cea mai mare nedreptate. Este o expresie care atrage atenția asupra aplicării formale a legii, a *principiului priorității formei, fără a observa scopul și rațiunea acesteia*, în dauna intenției reale a părților contractului<sup>52</sup>. Dreptul roman ne-a mai transmis instituțiile care au stat la baza ordinii publice aflate într-o continuă dinamică: clasică, modernă, iar în prezent se discută tot mai mult de o ordine publică comunitară<sup>53</sup>.

**4. Concluzii.** Care sunt *spiritul legii și lecțiile severe* care ar trebui învățate de pe urma pasionantei aventuri mondiale privind *furtul calificat* din situl arheologic monument istoric – în circumstanțele *coruperii unor funcționari publici* –, traficul pe două continente, urmărirea și recuperarea tablelor *Lex Municipalis Troesmensium*, *cel mai valoros document scris al istoriei noastre antice?*

4.1. *Lecția de cultură juridică* ne iluminează despre existența, pe actualul teritoriu al României, în urmă cu două milenii, a unei riguroase ordini de drept, organizată de străbunii noștri latini, reprezentată de legi municipale – caracterizate prin promovarea *spiritului de integritate civică*, dispoziții foarte actuale de etică și integritate pentru ocuparea funcțiilor publice –, acte normative publicate prin afișare în *forum* – spre a fi accesibile cetățenilor. Aceste legi reglementau inclusiv delegarea ambasadurilor și sistemul electoral roman.

Tabla A din *Lex municipalis Troesmensium* reglementează, în cap. XI, *procedura, locul și persoana împuternicită* pentru comunicarea misiunii, condițiile delegării ambasadurilor municipale (cu cel puțin în cinci zile înainte, inclusiv posibilitatea ca înscrinarea să fie refuzată). Reglementează, de asemenea, regimul

---

Asemănător, Eugen Ehrlich, profesor de drept roman la Universitatea din Cernăuți susținea refundarea științei juridice prin cercetarea *empirică* a „realităților” juridice, considerarea ca *drept viu* a *dreptului popoarelor din Bucovina*, în acest mod putând fi îndeplinit legatul lui Savigny și al colii Istorice a Dreptului. Mircea Dușu, „*Ecologia dreptului*” și „*Dreptul viu*” *astăzi*, <https://www.juridice.ro/essentials/3280/ecologia-dreptului-si-dreptul-viu-astazi>. Mircea Dușu, *Un secol de stat unitar și drept național (1918–2018). Perspective istorice culturale-științifice*, Editura Academiei Române/Editura Universul Juridic, 2018, p. 196 și urm.

<sup>51</sup> Ioan Chindriș, *Simion Bărnuțiu la 1848*, în *Transilvanica I, Studii și secvențe istorice*, Editura Cartimpex, Cluj-Napoca, 2003, p. 420.

<sup>52</sup> Vladimir Hanga, *op.cit.*, p. 60.

<sup>53</sup> Cu referire la definiția, analiza și evoluția conceptelor ordinii publice, a se vedea dr. h.c. Liviu Pop, prof. emerit la Universitatea „Babe-Bolyai” Cluj-Napoca, membru corespondent al Academiei Române, *Despre ordinea publică clasică și ordinea publică modernă*, în „Dreptul” nr. 12/2019, p. 9.

incapacit ilor, *persoanele incompatibile* de a fi trimise în misiuni diplomatice (este sau a fost *duumvir, edil sau chestor...* i nu a prezentat o *dare de seamă* a actelor din vremea mandatului s u... a avut *în posesia sa bani, proprietatea comun ... a epuizat finan ele sau afacerile cet enilor i nu a restituit acei bani* fondului comun al cet enilor municipiului, *nu a prezentat decurionilor ori nu a demonstrat conturile*).

Tabla B a legii prevede, în cap. XXVII–XXVIII, *procedura* organiz rii alegerilor, condi iile privind *capacitatea* corpului electoral de a vota, respectiv condi iile de eligibilitate pentru func ii publice, magistra i i sacerdo i municipali (solvabilitate, vârst , etice). Ea mai reglementează *consecin ele înc lc rii* normelor electorale, respectiv *regimul nulit ilor i incapacit ilor*. (Altul care va fi ales în pofida acestei legi, nu va deveni nici duumvir anual pentru cinci ani, nici edil, nici chestor, nici sacerdot), *regimul sac ionator*. (Acela care, în ciuda acestor reglement ri, prin vicle ug (*dolo malo*) va fi validat alegerile, va trebui s pl teasc cet enilor din Troesmis, 10 000 de sester i, amend , din banii s i). Legiuitorul reglementează *persoanele autorizate* s recupereze sanc iunea pentru bugetul municipal i procedura de urmat, *printr-o ac iune în justi ie* (cu privire la ace ti bani, oricui va dori îi va fi permis prin această lege s îi cear printr-o ac iune în justi ie).

4.2. *Lec ia de cultur istoric* ne înva c România – stat care a avut pe teritoriul s u o civiliza ie antic –, trebuie s - i protejeze vestigiile acestei civiliza ii, patrimoniul cultural, identitatea proprie, prin *m suri ferme, în primul rând preventive i mult mai eficace* decât a f cut-o pân în prezent. Din România i alte state de origine pleac ilegal i sistematic marile valori ale patrimoniului nostru cultural spre statele cu pia dezvoltat , care îi protejeaz cump r torii prin legisla ia proprie. Concomitent, noi nu ne putem permite s cump r m alte valori culturale. Atâta timp cât acest dezechilibru juridic-financiar se men ine, suntem obliga i s ne construim un cadru legislativ – conform directivei Uniunii Europene, dar mult mai ferm –, care s ne apere patrimoniul. Ministerul Culturii – reprezentând autoritatea român în protejarea patrimoniului -, trebuie s aib rol activ, apelând la exper ii veritabili spre a propune asemenea legi i a crea cadrul legislativ al unei protec ii juridice efective.

*Lec ia istoric* include obliga ia de a demonstra c avem *capacitatea de a ne proteja efectiv patrimoniul cultural, istoria*, pe care trebuie s le cunoa tem, respect m i în elegem drept crea ii ale str bunilor no tri. Astfel, avem obliga ia de a dovedi c nu numai cândva în istorie, ci chiar ast zi suntem demni de Europa c reia îi apar inem prin istorie, cultur i civiliza ie. Putem realiza acest obiectiv printr-un alt fel de educa ie în coli i în familie, concretizat într-o nou conduit , european , în ac iune civic , cunoa tere i protejare a patrimoniului cultural. În locul unei istorii evenimen iale, tineretul, publicul larg, s cunoasc semnifica ia monumentului istoric în con tiin a na iunii i importan a protej rii patrimoniului cultural-istoric<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> A se vedea <https://www.mediafax.ro/cultura-media/ioan-piso-romania-trebuie-sa-si-apere-mai-bine-patrimoniul-ministerul-culturii-sa-propuna-legi-pentru-a-stopa-furtul-14362082>

4.3. *Lecia judiciară, de integritate și anticorupție* de înșușit este aceea care, funcționarii publici, *corupția ucide identitatea culturală și ființa națională prin pierderea bunurilor culturale caracteristice*. Într-o lume globalizată, România trebuie să se dezvolte – asemenea altor state europene –, *anticorpii judiciari, servicii specializate eficiente* (magistrați, ofițeri de poliție, frontieră, vamă, experți) în mers să *combată corupția administrației publice*, să cunoască mult mai aprofundat regimul legal de protecție a patrimoniului cultural. Aceste servicii trebuie să aibă *un rol preventiv efectiv*, cunoscând atent vulnerabilitățile și profilul etic al funcționarilor<sup>55</sup>. În cazul de față, braconierii, comercianții de antichități și sponsori ai unui pretins proiect de cercetare arheologică în monumentul istoric *Troesmis*, au primit acces în situl arheologic – echipați cu un utilaj pentru nivelat terenul și detector de metale –, chiar de la directorul unei instituții de cercetare, aparent partener în proiect, cu tăinuirea funcționarilor Ministerului Culturii<sup>56</sup>.

Cu puțin excepții, magistrații și polițiștii au insuficiente cunoștințe de istorie, arheologie și de istoria artelor, iar piesele recuperate reprezintă doar o mică parte din patrimoniul pierdut prin conduita deviantă a cetățenilor și autorităților române. Analiza principalelor cauze penale, judecate sau încă aflate pe rolul instanțelor, ne demonstrează că desfășurarea proceselor penale a fost condusă adeseori de apărători abili, cu diverse cereri, până la constatarea intervenirii *prescripției și spunderii penale*, chiar pe masa judecătorilor<sup>57</sup>. Magistrații trebuie să cunoască atent *modus operandi*, doctrina și jurisprudența în domeniu, să aibă capacitatea de a coopera cu structuri similare, să pășind bine instrumentele juridice de cooperare internațională, pentru a recupera bunurile sustrate, dispuse sau exportate ilegal. Organele judiciare au nevoie imperioasă de activarea *relelor naționale (europene) specializate, de magistrați și polițiști*<sup>58</sup>, precum și a unui *corp de specialiști auxiliari*, experți și consilieri, recrutați dintre cei mai buni istorici și arheologi etc., cu profil moral, care să se bucure de expertiză și recunoștință la

<sup>55</sup> Despre continuarea afectării patrimoniului și capacitatea administrativă redusă în materie, a se vedea analizele media, <https://www.g4media.ro/bucati-din-cetatea-antica-tomis-aruncate-pur-si-simplu-la-gunoi-de-investitorul-imobiliar-care-construieste-un-bloc-pestevestigiile-istorice-arheologice-denunta-distrugerea-unor-marturii-inestimabil.html>

<sup>56</sup> Parchetul de pe lângă Tribunalul Tulcea, dosarul nr. 282/P/2003, conexat la dosarul nr. 1335/97/2017 al Curții de Apel Alba Iulia. Pentru investigația jurnalistică, a se vedea: [https://adevarul.ro/cultura/istorie/jaf-precedent-cetatea-troesmis-1\\_50ba08bd7c42d5a663b11bc9/index.html](https://adevarul.ro/cultura/istorie/jaf-precedent-cetatea-troesmis-1_50ba08bd7c42d5a663b11bc9/index.html)  
[https://adevarul.ro/news/societate/jaful-monedelor-decoratiilor-cetatea-troesmis-isi-arata-roadele-hilton-bucuresti-1\\_50acfab57c42d5a6638d016b/index.html](https://adevarul.ro/news/societate/jaful-monedelor-decoratiilor-cetatea-troesmis-isi-arata-roadele-hilton-bucuresti-1_50acfab57c42d5a6638d016b/index.html)

<sup>57</sup> Analiza ne mai indică faptul că deși, în final, inculpații au fost obligați de instanțe la sume considerabile cu titlu de despăgubiri pentru prejudiciile aduse statului român, recuperarea lor de către Ministerul Culturii – prin executarea bunurilor mobile și imobile indisponibilizate –, s-a efectuat într-o măsură redusă.

<sup>58</sup> Relele de procurori și polițiști specializați, din Ministerul Public și Poliția Română, au nevoie de reactivare și completare cu resurse umane în urma pierderilor masive de personal, îndeosebi prin pensionarea procurorilor și polițiștilor care au lucrat dosarele de referință din ultimii 15 ani.

nivel național și internațional<sup>59</sup>. Pentru combaterea fenomenului la nivel european, va fi necesar *acordarea de competențe, în materia cercetării infracțiunilor de trafic transfrontalier, Parchetului European*<sup>60</sup>.

Studiind prin coroborare textele reglementării antice din *Lex municipalis Troesmensium* și legile similare din Spania, remarca importantă acordată de legiuitorul roman, în cadrul ordinii de drept, măsurilor preventive de integritate și anticorupție cuprinse în dispozițiile – foarte moderne și actuale –, ale legilor municipale emise în urmă cu 2000 de ani.

Acestea erau puse în discuție de *spiritul de integritate preventiv*, fiind menite să prevină *conflictul de interese* între interesul public și cel privat, prin reglementarea unor *incompatibilități* pentru cei care exercitau funcții publice. Astfel, normele legii municipale *exclud magistratii și rudele lor în afacerile financiare ale municipalității*, cum ar fi închirierea sau vânzarea de terenuri comune și tranzacții similare (*Lex Irmitana*). *Lex Troesmensium* a stabilit ca *incompatibil să fie trimis ambasador* cel care a îndeplinit o magistratură publică și nu a prezentat o *dare de seamă* a actelor mandatului său, acte care să fie aprobate de consiliul decurionilor. De asemenea, este *incompatibil* pentru misiuni diplomatice cel care a avut *în posesia sa bani care sunt proprietatea comună a cetățenilor municipiului*, care a *dovedit lipsă de respect față de religie și bunurile sacre*; sau cel care a gestionat, a epuizat *finanțele sau afacerile cetățenilor* din municipiul său și *nu a restituit acei bani fondului comun al cetățenilor municipiului sau nu a prezentat decurionilor sau nu a demonstrat conturile*.

Normele juridice din *Lex Troesmensium* – caracterizate prin *spiritul de integritate* –, sancționează sever *frauda la vot* comisă în următoarele modalități alternative: *înclăcarea cu rea-credință (dolo malo) a dispozițiilor legale privind condițiile care trebuiau îndeplinite de candidații la magistraturile publice* (amenda de 10 000 sesterii, inclusiv nulitatea procesului electoral fraudat) și *votul multiplu, prin introducerea mai multor buletine de vot*. Ele sancționează falsificarea documentelor și evidențelor electorale prin *raportarea de rezultate false*. Aceste infracțiuni – surprinzător de moderne și actuale –, le regăsim reglementate în dispozițiile art. 387 alin. (1), 391 și 392 din C. pen.: *frauda la vot, falsificarea documentelor și evidențelor electorale și faptele săvârșite în legătură cu un referendum*.

<sup>59</sup> Este necesară reactivarea Grupului Interministerial de Coordonare și Monitorizare (cooperarea autorităților culturale, judiciare, vamale, polițienești) creat cu ocazia aderării României la UE, prin Proiectul internațional Twinning – dintre Agenția de Integrare Europeană și Dezvoltare Economică din Austria și Ministerul Culturii și Cultelor din România: „Consolidare instituțională, elaborare legislației secundare și instruire referitoare la Patrimoniul Cultural Mobil și Bunurile Culturale Mobile” – RO/06/IB/OT/03 contract PHARE 2006/018 –147.03.14.01. Proiectul a mai dezvoltat termenii de referință pentru un *Sistem de Management al Informației*, inclusiv design-ul arhitectural și cerințele de funcționalitate. Pentru detalii, a se vedea Aug. Lazăr, JAE Vervaele et alii, *Combating the Criminality Against the European Cultural Heritage, Patrimonium II*, Editura Mega, Cluj-Napoca, 2009, p. 12.

<sup>60</sup> Aug. Lazăr, *Illicit Trafficking in Cultural Goods in South-East Europe* în volumele *Countering Illicit Traffic in Cultural Goods, The Global Challenge of Protecting the World's Heritage*, ICOM Paris, pag. 107, editat de France Desmarais, 2015.

*Lex Municipalis Troesmensium* sintetizează imperativul liderșipului din antichitate – și din toate timpurile –, până azi: asigurarea criteriilor, garanțiilor de integritate, competență și dignitate pentru candidații la funcțiile publice. Străbunii noștri latini au construit o civilizație, care este recunoscută ca temelie a lumii moderne, pentru că au creat o *ordine de drept întemeiat pe spiritul de integritate și echitate*. Au respectat și promovat constant aceste principii juridice, integritatea și dignitatea, au educat tinerele generații asupra pericolului reprezentat de conduita agresiv-coruptă, deghizată, a unor persoane care îndeplinesc funcții publice și ne-au avertizat, lăsându-ne inclusiv morala din fabula lui Esop: *Lupus Ovis Pelle Indutus* (Lupul îmbracă în piele de oaie)<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> *Pastor respondet: „Amici, quid in arbore videtis? Ovesne videtis, an lupum? Pellis quidem est ovis, opera autem lupi sunt!”* (Pastorul răspunde: Prieteni, ce vedeți în arbore? Oaie vedeți sau lupul? Pielea este de oaie, dar opera este a lupului!). A se vedea <https://nodictionaries.com/text-word-note/2118655-lupo-ovis-pelle-induto--lupus-ovis-pelle-indutus-ovium-se>.



**UN PRECEDENT JURISPRUDENȚIALO-CONSTITUȚIONAL  
IMPORTANT ÎN RECUNOAȘTEREA ȘI EXPRIMAREA JURIDICĂ A  
INTERDEPENDENȚELOR DINTRE MEDIU ȘI SĂNĂTATE**  
[Decizia Consiliului Constituțional al Franței din 31 ianuarie 2020 (2019-823 QPC)]

*Mircea M. Dușu-Buzura\**

**Abstract:** *In a relatively slow but constant evolution, the case law of the Constitutional Council of France has admitted, by a decision of January 31st, 2020, the nature of constitutional valuable objectives both for environmental and human health protection, in balance with the freedom of enterprise. The new case law consolidates the relation between environment and public health, favors the emergence of concepts bordering the both fields, and bears an important meaning in comparative law.*

**Key words:** *environmental protection; human health; objective of constitutional value; freedom of enterprise; environmental health.*

Prin decizia sa din 31 ianuarie 2020 pronunțată într-o cauză privind constituționalitatea unor dispoziții din Codul rural și de pescuit maritim francez, care interzic, începând cu 1 ianuarie 2022, producerea, stocajul și circulația produselor fitofarmaceutice conținând substanțe active neaprobate din motive legate de protecția sănătății umane, animale ori a mediului conform regulamentului Consiliului UE din 21 octombrie 2009 în raport cu drepturile și libertățile pertinente garantate de legea fundamentală, Consiliul Constituțional al Franței a adus o semnificativă contribuție jurisprudențială, cu posibile puternice rezonanțe de drept comparat într-o zonă de notabilă intersecție între problematicile juridice aferente conceptului complex de sănătate a mediului. De remarcat că, adoptat în 2005 dar chestiunea prealabil de constituționalitate abia în 2010, Carta mediului (adugată Constituției din 1958) se bucură de o recunoaștere a valorii constituționale a tuturor dispozițiilor sale. Mai precis, Consiliul Constituțional a făcut aplicabilă consecventă acesteia și în special a considerentelor și prevederilor diferitelor sale articole. El a luat act în mod solemn de deplină valoare constituțională a tuturor dispozițiilor Cartei și, în consecință, a semnificațiilor lor normative, fiecare fiind în continuare aplicabilă. S-a considerat astfel că stipulațiile art. 5 al documentului „ca ansamblu de drepturi și îndatoriri definite în Carta mediului au

---

\* Masterand

valoare constituțională; c ele se impun puterilor publice și autorităților administrative în domeniul lor de competență respectiv; c în acest mod incumbă Consiliului Constituțional, sesizat în aplicarea art. 61 din legea fundamentală a Franței, să asigure că legislatorul nu a ignorat principiul precauției și a luat în considerare sursele proprii de garanție și respectarea lui de către celelalte autorități publice”. Instanța constituțională a statuat și subliniat, de asemenea, în jurisprudența sa că se cuvine să se aplice dispozițiile Cartei exact precum toate cele ale Declarației drepturilor omului și cetățeanului din 1789 și a Preambulului din 1946 pentru că aceste norme au aceeași valoare. În fine, s-a precizat că prevederile Cartei mediului „se impun... ansamblului de persoane” nu numai celor publice, ci și celor private<sup>1</sup>. Aadar, prevederile de mediu ale legii fundamentale sunt aplicate, în virtutea valorii lor constituționale de către toate jurisdicțiile, fie că este vorba de Consiliul Constituțional, jurisdicțiile administrative sau cele judiciare. Contenciosul pe această temă a progresat cu pași mici dar siguri, cu o mare prudență din partea instanțelor competente, pentru a nu spune chiar o excesivă temeritate mai ales din partea „înțelepților constituționali”. Această deschidere jurisprudențială către protecția mediului se explică atât prin principiile generale adoptate, cât și existența mai multor tipuri de control care pot și fie puse în operă pentru aplicarea Cartei mediului. Impactul noii jurisprudențe constituționale mai jos evocate a fost deja remarcat de specialiștii domeniului și exprimat în publicațiile franceze specializate, ale căror repere fundamentale le vom urmări și noi în prezentarea de față<sup>2</sup>, cu speranța că își pot găsi rezonanța necesară și în doctrina și jurisprudența constituțională din România.

*„Consiliul Constituțional  
31 ianuarie 2020*

*Consiliul Constituțional își întemeiază hotărârea pe următoarele motive:*

*1. Paragraful IV al articolului L 253-8 din Codul rural și al pescuitului maritim, astfel cum a fost modificat prin legea din 30 octombrie 2018 susmenționată, prevede: „se interzic începând cu 1 ianuarie 2022 producția, stocarea și comercializarea produselor fitofarmaceutice care conțin substanțe active neaprobate pentru motive legate de protejarea sănătății umane, animale sau a*

<sup>1</sup> Pentru aplicarea Cartei mediului și a efectelor sale în jurisprudența Consiliului Constituțional al Franței, a se vedea: Michel Prieur ș.a., *Droit de l'environnement*, 8e édition, Edition Dalloz, Paris, 2019, p. 75–86.

<sup>2</sup> De exemplu: Béatrice Parance, Sébastien Mabile, *Les riches promesses de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement?*, în „Recueil Dalloz”, nr. 20, 4 juin 2020, p. 1159–1163; V. Goessel-Le Bihan, *Tribune*, AJDA 2020, p. 264; M. Kamal-Girard, *La protection de l'environnement: du patrimoine commun des êtres humains au patrimoine constitutionnel français*, „Gazette du Palais” no. 9, p. 25.

mediului, conform regulamentului CE 1107/2009 al Parlamentului european i al Consiliului din 21 octombrie 2009 precitat, sub rezerva respect rii regulilor Organiza iei Mondiale a S n t ii;

2. Conform preten iilor reclamantei, la care a aderat i unul dintre intervenien i, interzicerea exportului, instituit prin aceste dispozi ii, cu privire la anumite produse fitofarmaceutice care con in substan e neaprobrate de c tre Uniunea European ar fi, prin gravitatea consecin elor sale pentru societ ile produc toare sau exportarea, contrar libert ii de întreprindere. Aceasta apreciaz c în aceast privin , o atare interdic ie nu are leg tur cu obiectivul protec iei mediului i a s n t ii, în m sura în care statele importatoare care autorizeaz aceste produse nu vor renun a la utilizarea acestora, deoarece se pot aproviziona de la concuren a întreprinderilor cu sediul în Fran a;

3. Libertatea de întreprindere reiese din articolul 3 al Declara iei drepturilor omului i cet eanului din 1789;

4. În condi iile preambulului Cartei mediului: „viitorul i îns i existen a umanit ii sunt legate indisociabil de mediul s u natural de existen ... mediul reprezint patrimoniul comun al fiin elor umane... conservarea mediului trebuie urm rit în aceea i m sur ca i celelalte interese fundamentale ale na iunii... cu scopul de a asigura o dezvoltare durabil , op iunile prin care se urm re te satisfacerea necesit ilor prezentului nu trebuie s compromit capacitatea genera iilor viitoare de a- i satisface propriile necesit i”. Rezult c protec ia mediului, ca patrimoniu comun al fiin elor umane, constituie un obiectiv cu valoare constitu ional ;

5. În condi iile alienatului 11 din Preambulul Constitu iei din 1946, na iunea „garanteaz tuturor... ocrotirea s n t ii”. Rezult , din aceasta, c s n tatea public reprezint un obiectiv cu valoare constitu ional ;

6. Legiuitorul este obligat s asigure concilierea obiectivelor precitate cu exerci iul libert ii de întreprindere. Cu acest titlu, legiuitorul trebuie s in cont de efectele prin care activit ile desf urate în Fran a pot aduce atingere mediului din alte ri;

7. În virtutea regulamentului din 21 octombrie 2009 sus-men ionat, produsele fitofarmaceutice nu pot fi puse pe pia a european decât dac substan ele active pe care le con in au fost aprobate de institu iile competente din cadrul UE. O asemenea aprobare este refuzat în cazul substan elor care produc efecte nocive asupra s n t ii umane sau animale, sau efecte inacceptabile asupra mediului.

8. Dispozi iile contestate interzic produc ia, stocarea i comercializarea în Fran a a produselor fitofarmaceutice care con in substan e active neaprobrate, pe baza unor asemenea efecte, de c tre Uniunea European . Acestea împiedic atât vânzarea unor asemenea produse în Fran a, dar i exportul acestora.

9. În primul rând, prin adoptarea acestor dispozi ii, legiuitorul a în eles s previn atingerile aduse s n t ii umane i mediului, susceptibile a rezulta din

r spândirea substanțelor active pe care le conțin produsele în cauză, a căror nocivitate a fost constatată în cadrul procedurii prevăzute de regulamentul din 21 octombrie 2009. Consiliul constituțional nu este în măsură, neavând o putere generală de apreciere și de decizie precum parlamentul, să examineze dispozițiile astfel adoptate de legiuitor;

10. Împiedicând deci ca societățile care operează în Franța să participe la comercializarea acestor produse oriunde în lume și, pe această cale, orice atingeri ce pot rezulta pentru sănătatea umană sau pentru mediu, în condițiile în care în afara UE producția și comercializarea acestor produse sunt susceptibile de a fi permise, legiuitorul a adus atingere libertății de întreprindere, corelată cu obiectivele cu valoare constituțională ale protecției sănătății și mediului.

11. În al doilea rând, prin amânarea până la 1 ianuarie 2022 a intrării în vigoare a interdicției de producere, stocare sau comercializare a produselor fitofarmaceutice care conțin substanțe active neaprobată, legiuitorul le-a acordat întreprinderilor vizate un termen de aproape 3 ani în care să-și adapteze în mod corespunzător activitatea;

12. Rezultă din cele expuse că, prin adoptarea dispozițiilor contestate, legiuitorul a asigurat o conciliere care nu este vădit dezechilibrată între libertatea de întreprindere și obiectivele cu valoare constituțională ale protecției mediului și sănătății umane. Sesizarea întemeiată pe încălcarea acestei libertăți se impune a fi respinsă.

13. Paragraful IV al articolului L. 253-8 din codul rural și al pescuitului maritim, care nu încalcă niciun drept sau nicio libertate garantate prin constituție, trebuie declarat conform cu aceasta.

Consiliul Constituțional hotărăște:

**Art. 1 – Paragraful IV al articolului L. 253-8 din Codul rural și al pescuitului maritim, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 2018-938 din 30 octombrie 2018 privind echilibrul relațiilor comerciale în sectorul agricol și alimentar și o alimentație sănătoasă, durabilă și accesibilă tuturor, este constituțional.”**

1. În fapt, instanța constituțională franceză a fost chemată să aprecieze și să se pronunțe în cadrul unei chestiuni prealabile de constituționalitate (QPC) dacă dispozițiile paragrafului IV al articolului L-253-8 al Codului rural și pescuitului maritim prin care „Se interzice începând cu 1 ianuarie 2022 producția, stocarea și circulația produselor fitofarmaceutice care conțin substanțe active neaprobată din rațiuni legate de protecția sănătății umane ori animale sau a mediului” conform Regulamentului CE 1107/2009 al Parlamentului European și Consiliului din 21 octombrie 2009, sub rezerva respectării regulilor Organizației Mondiale a Comerțului (OMC) și în complexitatea implicărilor lor, sunt conforme literei și spiritului libertății de întreprindere ce decurge din art. 4 al Declarației drepturilor omului și cetățeanului din 1789, temeiurile Preambulului Cartei mediului care

prev d c „viitorul i chiar existen a umanit ii sunt indisociabile mediului s u natural... mediul este patrimoniul comun al fiin elor umane... prezervarea mediului trebuie c utat cu acela i titlu ca celelalte interese fundamentale ale Na iunii... în scopul de a asigura o dezvoltare durabil , optim destinate a r spunde nevoilor prezentului f r a compromite capacitatea genera iilor viitoare i ale altor popoare de a satisface propriile nevoi”, circumscrise celui de al 11-lea alineat al Preambulului Constitu iei din 1946 potrivit c ruia Na iunea „garanteaz tuturor... protec ia s n t ii” din care ar decurge ca obiectiv de valoare constitu ional proteguirea acesteia.

A adar, sintetic ar rezulta atestarea jurispruden ial a faptului c protec ia mediului, „patrimoniul comun al fiin elor umane”, constituie, în dreptul i viziunea franceze, un „obiectiv de valoare constitu ional ”. Dincolo de elementele sale concrete aceast decizie jurispruden ial-constitu ional francez deschide bogate perspective deopotriv în cadru intern i prin for a modelului oferit în dreptul comparat datorit dimensiunii sale extrateritoriale i prin leg tura pe care o stabile te între protec ia mediului i cea a s n t ii, permi ând astfel formularea de noi r spunsuri în privin a provoc rilor ridicate de conceptele intermediare i practicile majore precum cele de „s n tate a mediului” i abord rile lor globale de genul „o singur s n tate: a omului, animalului i a ecosistemului” .a.

2. Pentru a declara dispozi iile legislative respective conform Cartei mediului i a respinge obiec ia de neconstitu ionalitate, Consiliul Constitu ional al Fran ei i-a construit propriul ra ionament cristalizat în jurul mai multor considera ii ale semnifica ilor textelor constitu ionale pertinente cazului. Astfel, invocându-se dispozi iile Preambulului Cartei mediului din 2004 se proclam existen a unui obiectiv de valoare constitu ional al protec iei mediului; apoi se afirm c apar ine legislatorului s asigure concilierea acestui obiectiv i a celui de ocrotire a s n t ii cu exerci iul libert ii de întreprindere i c , cu acest titlu, legiuitorul este îndrept it s în cont de efectele activit ilor efectuate în Fran a i care pot s aduc atingeri în str in tate. Se concluzioneaz astfel c , în spe , legiuitorul nu a adus o afectare a libert ii de întreprindere, o atingere care s-ar afla în leg tur cu obiectivele de valoare constitu ional ale precau iei urm rite în materie de s n tate i mediu, v zut a adar într-o ecua ie unic .

Dincolo de faptul c aceast consacrare a protec iei mediului ca obiectiv de valoare constitu ional vine s marcheze punctul culminant al unor evolu ii de mai mul i ani în jurispruden a constitu ional francez , r mân de analizat perspectivele deosebit de promi toare pe care le deschide o atare asociere, mai ales prin faptul c dimensiunea extrateritorial a problemei devine predominant . O asemenea recunoa tere este f cut în rela ie direct cu obiectivul protec iei s n t ii. Pentru cercet torul i cititorul român poate c considerente de genul c o atare jurispruden demonstreaz în mod clar dorin a Consiliului de a spori instrumentele juridice aflate în serviciul consolid rii protec iei mediului întrucât, pe de o parte, se confer prevederilor Preambulului Cartei mediului o nou ampolare i, pe de alta,

se identifică un alt obiectiv care nu a fost proclamat valoarea constituțională, prezintă o mai redusă relevanță. Cea mai importantă apărare constatărea că pentru prima dată protecția mediului este astfel calificată ca obiectiv cu valoare constituțională, în urma unei evoluții jurisprudențiale declanșate printr-o decizie a instanței franceze de contencios constituțional în 13 iulie 2011, prin care se interzicea recurgerea la fracturarea hidrolică a straturilor de roc pentru a explora în vederea exploatarea hidrocarburilor pe teritoriul național. După abordările și aprecierile nu lipsite de unele oscilații, dar fără abateri fundamentale de direcție, judecatorul francez constituțional lărgea spectrul protecției societății a mediului statuând că „legiuitorul este înțeles în contextul efectelor pe care activitățile exercitate în Franța pot să le aducă mediului în străinătate”. O altă concluzie comportă două precizări importante. Prima, că obiectivele protecției societății a mediului sunt de mărimea mării libertății de întreprindere și pot presupune limitări în consecințele acesteia; cum în virtutea exigenței integrității aferente dezvoltării durabile dezvoltarea economică trebuie conciliată cu protecția mediului, o altă apreciere s-a impus de la sine. În al doilea rând, noțiunea de protecție a mediului este mai largă spațial, întrucât ea nu se oprește la teritoriul francez, ci, în coerență cu afirmația din Preambulul Cartei mediului (2004) potrivit căreia mediul este patrimoniul comun al ființelor vii, se extinde în plan universal.

În concluzie, promovând o viziune universală asupra mediului, Consiliul Constituțional conferă protecției sale o perspectivă extraterritorială, prin asocierea societății cu mediul, ajunge la conceptul de sinteză interdependentă a societății și mediului și mijloacelor sale complexe de natură intermediară, tranzitorie dar și integratoare.

O altă viziune globală este în acord cu abordarea științifică care reliefează dimensiunea planetară și interdependentă a ecosistemelor și reflectă cel mai bine fenomene de genul încălzirii climatei și schimbărilor climatice și declinului fără precedent al biodiversității. Provocările ridicate în prezent de problematica societății și mediului sunt imense, fie că e vorba de poluarea atmosferică, diferitele forme de poluare chimică ce au generat problema perturbatorilor endocrieni ori de eurile din plastic pretutindeni prezente, cu o persistență seculară și care se descompun în microparticule. Ori pare că sistemul juridic este mai puțin pregătit să răspundă cu eficacitate acestor noi mize care au ca punct comun faptul de a reuni diferite forme de complexitate: cea științifică, complexitatea de suprapunere de multiple expuneri chimice dificil de cuantificat, complexitatea determinată de situația atingerilor aduse persoanelor ori faunei susceptibile să fie cauzat prin acele poluări sunt de natură multifuncțională, ceea ce face foarte delicată stabilirea unor legături de cauzalitate complexe prin prezența unor actori economici în producția și utilizarea substanțelor poluante.

Jurisprudența de față deschide noi perspective tocmai prin alianța pe care o realizează între obiectivele de valoare constituțională ale protecției societății și protecției mediului, a căror combinare permite în mod inedit să contrabalanseze

libertatea de întreprindere. În decizia sa, Consiliul Constitu ional re ine c atingerea adus libert ii de întreprindere nu este în mod manifest dezechilibrat cu obiectivele de protec ie a s n t ii i a mediului, ceea ce este un control de o mare intensitate. Astfel, degajând obiectivul de protec ie a mediului i combinându-l cu cel de protec ie a s n t ii, instan a constitu ional a conferit un plus de ap rare mai eficace a mediului i, în perspectiv , a ecua iei s n t ii mediului.

Aceast nou „arm ” de protec ie fusese sesizat , cu particularit ile cadrului judiciar aferent, i de judec torul administrativ francez în una din numeroasele cauze relative la hot rârile anti-glifosat luate de unii primari i contestate prin procedur de ordonan pre edin ial de c tre prefec i. Într-o ordonan din 3 martie 2020, instan a de contencios administrativ din Montreuil a respins cererea prefectului reamintind, mai întâi, c „revine autorit ilor administrative, precum i legiuitorului s asigure concilierea protec iei mediului, patrimoniul comun al fiin elor umane, i a s n t ii, obiective de valoare constitu ional cu alte interese fundamentale ale Na iunii i în special cu libertatea de întreprindere”. Apoi s-a apreciat c „în cazul de spe hot rârea contestat nu era de natur s aduc o grav atingere din moment ce glifosatul nu era utilizat pe teritoriul comunei decât pentru între inerea spa iilor verzi de c tre comanditari i a c ilor ferate”. Se poate percepe astfel importan a nou a acestui obiectiv de valoare constitu ional a c rui conciliere cu alte interese fundamentale ale Na iunii, în special libertatea de întreprindere, va trebui s fac obiectul unei aprecieri de la caz la caz.

Pornind de la asemenea constat ri doctrina francez a concluzionat c aceast decizie istoric particip la avântul unei ordini publice ecologice c reia judec torii judiciari, de contencios administrativ i constitu ional acord o aten ie sporit i contribuie la garantarea exigen elor sale, r spunzând astfel a tept rilor din ce în ce mai pregnante privind problematica mediului.

R mânând în planul ultimelor jurispruden e constitu ionale franceze semnificative în materie de mediu i cu titlu subsidiar mai evoc m hot rârea Consiliului din 28 mai 2020 (no. 2020-843 QPC) prin care s-a statuat c decizia de autorizare a exploat rii unei instala ii de producere a electricit ii constituie o decizie public având o inciden asupra mediului în sensul art. 7 din Carta mediului aferent Constitu iei Fran ei. Sesizarea aferent avea ca obiect conformitatea drepturilor i libert ilor garantate de legea fundamental a prevederilor art. L-311-5 din Codul energiei potrivit c rora exploatarea unei instala ii de produc ie a energiei electrice este subordonat unei autorizatii administrative eliberat operatorului cu observarea anumitor criterii stipulate de reglement rile specifice domeniului. Potrivit reclamantei, decizia administrativ de autorizare a exploat rii unei instala ii de produc ie de electricitate având o inciden direct i semnificativ asupra mediului, lipsa de nu fi prev zut posibilitatea particip rii publicului la elaborarea respectivei decizii conduce la neconformitatea cu textul constitu ional pertinent. Instan a constitu ional a reamintit în acest context c , potrivit prevederilor art. 7 din Carta mediului, „Orice

persoană are dreptul, în condițiile și limitele definite de lege, de a accede la informațiile de încredere de autoritățile publice și de a participa la elaborarea deciziilor publice având o incidență asupra mediului”. A adăugând, în virtutea acestor dispoziții îi incumbă legislatorului și, în cadrul definit de lege, autorităților administrative de a determina, în respectarea principiilor astfel enunțate, modalitățile de a pune în aplicare aceste dispoziții.

Sunt două exemple elocvente ale modului în care, pe calea interpretării precise, creații dinamice, jurisprudența constituțională poate contribui la dezvoltarea dreptului mediului.

Ca o concluzie generală, dincolo de impactul politic și moral al unor atari efecte juridice, un drept la mediu considerat ca o libertate fundamentală poate servi în continuare ca bază a recunoașterii și consolidării efectivității dreptului mediului, a obligației pentru puterile publice de a respecta mediul (în special consacărând luarea în calcul a ecologiei în reglementarea legală și practicile administrative), oferă judecătorului civil mijloace noi pentru repararea daunei ecologice dincolo de teoria tulburărilor anormale de proprietate, servește ca bază legală pentru a ataca pentru exces de putere regulamentele care ar fi contrarii mediului și fondează posibilitatea de a pronunța măsurile provizorii față de riscurile de distrugeri ireversibile ale mediului. În fine, este de domeniul evidenței că, așa cum se remarcă în doctrina franceză de specialitate, efectele recunoașterii constituționale din 2005 vor fi perceptibile mai ales pe termen lung și vor fi condiționate în mare parte de evoluțiile și progresele percepute și exprimate în acest context de jurisprudența Consiliului Constituțional.



**Henri Jacquot, François Priet, Soazic Marie, Droit de l'urbanisme,  
8e édition, Editions Dalloz, Paris, 2019, 1364 p.**

Reprezentând lucrarea de referință ca manual-compendiu în domeniul din Franța *Droit de l'urbanisme* („Dreptul urbanismului”), ajuns la a 8-a ediție în prestigioasa colecție „Precis” a bine-cunoscutei edituri juridice pariziene, a fost inițial redactat de prof. Henri Jacquot (1937–2017), cui s-a asociat la a treia ediție, în 1988, prof. François Priet, iar la cea de față Soazic Marie. Amintim cu precizie această „paternitate” în treptele și relevăm rolul inițial și determinant al prof. H. Jacquot la realizarea lucrării, totodată, generozitatea și deschiderea sa spre tinerele generații de specialiști, având în vedere și sprijinul acordat de el afirmării acestei discipline juridice în România. Profesor titular și din 2002 profesor emerit la Facultatea de drept, economie și gestiune a Universității din Orléans el s-a implicat major în cooperarea internațională universitară și cercetarea științifică partajată în materie, mai ales în calitate de secretar general al Asociației Internaționale de Dreptul Urbanismului (AIDRU) și director-fondator al Grupului de Cercetare a Institutelor și Dreptului Amenajării, Urbanismului și Habitatului (GRIDAUH) de pe lângă Facultatea de Drept a Universității Paris I (Panthéon-Sorbonne) și coordonator al publicației sale „Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme, de l'Habitat” (DAUH), calitate în care a acționat și pentru prezența specialiștilor români în acest cadru.

Gratie demersurilor sale prof. Mircea Dușu, fondatorul dreptului urbanismului în România, a fost cooptat în conducerea AIDRU și la activitățile sale, iar în numărul din 2008 al DAUH a publicat studiul de pionierat *Le droit de l'urbanisme en Roumanie*, „un étude remarquable” (redacția).

La peste trei decenii de la prima sa apariție, manualul francez își propune să aducă elementele de cunoaștere necesare unui public format deopotrivă din studenți, universitari și practicieni, iar prin concluziile demersului de cercetare aferent a reușit să contribuie la schimbul reciproc, absolut necesar, de puncte de vedere și experiențe între cercetători și profesioniști. Această a opta ediție a „manualului” are, în mod evident, în primul rând calitățile de concepție ale celor precedente și sporul de expunere acum adăugat. Dar ca oricare nouă ediție, ea îmbogățește pe precedentă care datează din 2015. Cele 120 de pagini suplimentare se justifică prin intrarea în vigoare a noilor legi și regulamente, precum și a noilor jurisprudențe aferente domeniului. Se

remarc , înainte de toate, caracterul complet al lucr rii care ne prezint dreptul urbanismului francez în multitudinea fa etelor sale. Obiectul analizei i studiului monografic îl constituie, desigur, dreptul actual al urbanismului caracterizat ca un drept stufos, marcat de neînctate reforme legislative, dar, de asemenea, i poate cu prec dere, un drept viu, în permanent mi care, deopotriv în planul ideilor i cel al practicilor concrete. Este relevant în acest sens situa ia reglement rilor aferente la nivelul dreptului pozitiv din Hexagon i cu atât mai mult cu cât dup legea solidarit ii i renov rii urbane din 13 decembrie 2000, dreptul urbanismului se for eaz a fi în serviciul dezvolt rii durabile, fapt confirmat la nivel reglementar i prin cele mai recente legi privind evolu ia locuirii, amenaj rii i digitalului (ELAN) din 23 noiembrie 2018. Fiind, prin excelen , un drept de poli ie administrativ , marcat prin unilateralitate, el tie s se deschid negocierilor i încheierii contractelor cu operatorii priva i; legea ELAN se înscrie într-o atare perspectiv , creând categoria contractelor de proiect partenerial de amenajare. C utarea securit ii juridice reprezint , de asemenea, una din preocup rile sale fundamentale; în acest sens, crearea în 1971 a certificatului de urbanism a urmit stabilizarea regulilor de urbanism aplicabile proiectelor de construc ii i din 1994 legiuitorul francez a trebuit s r spund unui fenomen a c rui amploare a surprins puternica cre tere a contenciosului administrativ de urbanism: instituirea de noi reguli de încadrare a ac iunilor în justi ie a fost urmat de atribuirea de puteri regionale în favoarea judec torului în vedere asan rii excesului de putere în scopul de a permite o regularizare a anumitor acte de fiecare dat când aceasta devine posibil .

Pe lâng asemenea repere de reglementare, volumul comport numeroase referin e jurispruden iale i doctrinale, precum i un index alfabetic spre a face consultarea sa mai facil .

Definind dreptul urbanismului ca ansamblu de reguli i instituii relative la amenajarea i dezvoltarea urban , cu voca ie de a încadra evolu ia fizic a urbaniz rii, autorii îi reliefeaz i caracterele de a fi un drept în mi care, discriminatoriu i teritorializat, cu precizarea i explicarea semnifica iilor fiec reia dintre acestea.

Un element important în configurarea profilului propriu îl constituie stabilirea raporturilor sale cu ramurile de drept vecine, respectiv cu dreptul construc iei, cel al amenaj rii teritoriului, politicii ora ului i, mai ales, dreptul mediului. În acest ultim privin se remarc , pe bun dreptate, c , în m sura în care respectiva ramur se constituie deopotriv prin „datul natural i datul construit uman”, dreptul urbanismului particip i la protec ia ecologic , f când din ce în ce mai mult subiectul preocup rilor de mediu. În pofida deosebirilor nete ale obiectelor de reglementare, cele dou ramuri cunosc o apropiere accentuat i o intersectare tot mai ampl i mai nuan at în condi iile ultimelor evolu ii privind dezvoltarea durabil .

Deosebit de relevant, inclusiv din perspectiva impactului de drept comparat, este prezentarea formării istorice a dreptului urbanismului modern și a tendințelor sale de dezvoltare. Constituit progresiv, cel puțin în Franța, dar cu reflexe corespunzătoare și în alte țări, inclusiv România, începând cu 1919 acesta a parcurs mai multe perioade, fiecare cu particularități importante. Prima în timp a adus principalele mecanisme de control individual al ocupării solului în scop de urbanism: permisul de lotizare și apoi cel de construire. Inaugurat în perioada imediat următoare celei de a doua conflagrații mondiale, etapa secundară, care va dura până la începutul anilor 1970, este aferentă a-zisei „explozii urbane” și se caracterizează prin elaborarea, adoptarea și promovarea principalelor instrumente de planificare urbană (scheme directe, planuri de ocupare a solului) și de urbanism operațional (zone de amenajare concertată) care aveau să fie utilizate până la sfârșitul secolului al XX-lea. O a treia perioadă, care a început prin relansarea creșterii urbane și reformele din 1975–1976, a fost marcată de căutarea de noi echilibre socio-urbanistice. În fine, actele normative și documentele strategico-programatice de după 2000 orientează în mod explicit dreptul urbanismului spre realizarea obiectivelor dezvoltării durabile. Planul lucrării a pornit de la și a urmat cu consecvență exprimarea celor trei obiective ale dreptului urbanismului asumate și de autorii săi: reglementarea uzajului solurilor, dând afecțiunii spațiului, adică determinând tipurile de ocupare ori utilizare care pot și sunt admise ori, dimpotrivă, interzise; permiterea amenajării solurilor pentru a le face apte, dacă nu sunt deja, să primească ocupațiile ori utilizările admise ori reînnoirea urbană; controlarea respectării regulilor stabilite prin intermediul regimurilor de autorizare prealabilă a ocupării ori utilizării solului.

Expus în cele patru părți ale volumului, materia manualului este structurată pe tot atâtea mari problematice: planificarea și reglementarea ocupării spațiului (sistemul general de planificare și reglementare, planificarea strategică, regulile de urbanism, procedurile și regulile particulare), amenajarea urbană (noiunea de amenajare, dobândirea și pînirii funciare, finanțarea amenajării urbane, lotizarea, zonele de amenajare concertată, procedurile speciale de amenajare), autorizațiile de ocupare a solului (certificatul de urbanism și de proiect, câmpul general de aplicare a autorizării, reguli specifice de eliberare și punere în aplicare a autorizațiilor de urbanism) și contenciosul de urbanism (cu cele două componente ale sale: contenciosul administrativ și, respectiv, contenciosul judiciar).

Un substanțial și relevant capitol este consacrat contenciosului de urbanism ce se remarcă prin varietatea și consistența sa. Stabilind faptul că prin definiție controlul judecătoresc administrativ are ca obiect a constrânge autoritățile publice competente să respecte atât regulile de procedură cât și pe cele de fond care guvernează ocuparea și utilizarea solului, acesta a cunoscut o evoluție și diversificare crescândă, cu

particularități care îi confer o anumită originalitate în raport cu contenciosul administrativ tradițional. În lucrare este prezentat, mai întâi, organizarea generală a contenciosului de urbanism, care prezintă specificități importante. Dimpotrivă, formulele apar în toată controlul judecătoresc administrativ românesc; controlul de legalitate se exercită în majoritatea cazurilor în cadrul acțiunii pentru exces de putere și are ca scop să excludă și pe cea vizând aprecierea validității. Își adaugă acțiunea în indemnizare în situațiile în care aplicarea neconformă a regulilor de urbanism a generat un prejudiciu administrativ. Un loc aparte este acordat contenciosului civil legat de faptul că edificarea neregulată a unei clădiri poate angaja răspunderea civilă a constructorului potrivit unor modalități diferite după cum acțiunea în reparare emană de la terți victime ai unei construcții ilegale ori de la autoritatea administrativă în caz de construcții neconforme. Regimul răspunderii civile a constructorului pus în aplicare de către terți rămâne esențialmente de origine jurisprudențială; atunci când acestea sunt victime ai unei construcții ilegale pot să se constituie parte civilă dacă faptul aflat la originea tulburării constituie o infracțiune. Dar el poate, de asemenea, să sesizeze direct judecătoresc civil în scopul de a obține repararea prejudiciului suferit. Sunt prezentate alte două regimuri de răspundere de origine legală privind unele persoane care construiesc ori realizează operațiuni, amenajări, instalații și lucrări ilegale și altul proprietarii de construcții al căror permis a fost anulat prin acțiunea prefectului și pe care numai autoritățile administrative le pot promova în fața judecătorescului.

Expunerea și analiza rămân tributare preponderent scopului didactic al lucrării; referirile pertinente și complete la jurisprudență îi sporesc caracterul practic, iar reflecțiile proprii ale autorilor și raporturile la alte puncte de vedere exprimate în doctrină pe anumite teme și aspecte controversate îi confer surplusul teoretic necesar.

Desigur, manualul de *Drept al urbanismului* pe care îl prezentăm cititorilor români se înscrie în evantaiul mai larg al lucrărilor de gen universitar (cursuri magistrale, lucrări esențiale, caiete de seminar), dar se remarcă prin caracterul comprehensiv, soliditatea structurii și tradiția pe care astfel a impus-o în învățarea și studiul acestei ramuri de drept și discipline juridice în Franța. Fiecare dintre edițiile sale a adus actualizarea reglementărilor juridice, practicilor judiciare și avansului doctrinar, la care autorii au adăugat propriile experiențe și contribuții teoretice.

S-a ajuns astfel la o formulă care s-a impus la nivel național ca manualul francez de drept al urbanismului care pretinde să aibă drept reprezentant modelul de reper și pentru doctrina din alte țări, în special cele de cultură juridică neolatină, precum România.

*Andrei Duțu-Buzura\**

---

\* Conf. univ. dr., Facultatea de Administrație Publică, SNSPA; e\_mail: andrei.dutu@administratiepublica.eu

**Michel Prieur .a., Droit de l'environnement, 8e édition,  
Editions Dalloz, Paris, 2019, 1394 p.**

Devenit clasic în materie, lucrarea profesorului Michel Prieur și a colaboratorilor săi (Julien Bétaille, Marie-Anne Cohendet, Hubert Delzangles, Jessica Makowiak și Pascale Steichen), *Droit de l'environnement* (Dreptul mediului), ajuns la cea de a 8-a ediție (revizuit și inovant grație contribuțiilor echipei de redacție) și apărut în colecția „Precis” a celebrei edituri juridice franceze Dalloz, reprezintă compendiul de referință în materie, în literatura francofonă de specialitate. Prima ediție datează din 1984, cea de a 7-a din 2015 și iată că în 35 de ani lucrarea-fanion în materie, păstrându-și intacte toate numeroasele sale calități, actualizându-și valențele, adaugă o nouă și importantă pagină în literatura de specialitate reprezentativă, francofonă și mondială.

Nu putem purcede la prezentarea volumului fără câteva referiri la personalitatea autorului său principal, profesorul Michel Prieur. Pionier al dreptului mediului în Franța și în lume, este astăzi decan de onoare al Facultății de Drept și Științe Economice a Universității din Limoges, profesor emerit, președinte al Centrului Internațional de Drept Comparat al Mediului (CIDCE), fondator al „Revue Juridique de l'Environnement” (RJE), director științific al Centrului de Cercetări Interdisciplinare în Dreptul Mediului, Amenajării și Urbanismului (CRIDEAU-OMIJ) al Universității din Limoges. Prieten al României și sprijinitor al dezvoltării dreptului mediului în țara noastră, mai ales în cadrul cooperării universitare francofone de profil (AUPEL-UREF), a colaborat cu Institutul de Cercetări Juridice al Academiei Române, cu prof. Marilena Uliescu și Dumitra Popescu, dar mai ales cu prof. Mircea Dușu, care este și membru în Consiliul de administrație al CIDCE și ale cărui lucrări le menționăm în bibliografia lucrării ce face obiectul prezentei de față. În 2010 profesorului Michel Prieur i-a fost decernat titlul de *Doctor Honoris Causa* al Universității Ecologice din București.

Desigur, volumul, așa cum se precizează în scurta *Prefa* ce îl deschide, nu are ca obiect să prezinte o reflecție doctrinală asupra specificității dreptului mediului și a contribuției sale la modernizarea dreptului; el nici nu caută să fie

exhaustiv aprofundând aspectele multiple ale unei materii în evoluția permanentă a științelor referențiale, totuși indispensabile. Mai modest, arată autorul, se vrea a fi „un instrument de abordare a unei discipline științifice care privește nu numai juristul, ci și cetățeanul...”. În plus, noua ediție, la fel ca și precedenta, este fructul unei munci colective „asigurându-se astfel tranziția generațiilor în privința cultivării mediului”.

Rolul de pionier în domeniu, activitatea bogat desfășurată timp de multe decenii de prof. M. Prieur de mobilizare, formare și colaborare a specialiștilor în dreptul mediului din întreaga lume francofonă și francofilă, inclusiv România, face ca dincolo de litera expozeului științific și demersul analitic și transparent și spiritul militant, de adevărată fașă de cauza ecologică, în afara cărui nu se poate scrie cu adevărat un manual de drept al mediului și înfăptui un redevabil compendiu al acestuia care să se impună ca un reper absolut între întreprinderile de gen. Surprinderea și expunerea concludivă, precisă și relevantă străbat în toate paginile lucrării. În fața amenințurilor pentru sănătatea mediului și a riscurilor de regresivitate a dreptului mediului, volumul vizează să clarifice, deopotrivă, autorii și victimele dezordinilor ecologice în privința drepturilor și îndatoririlor ce le revin. Instrument de referință exhaustiv asupra dreptului francez al mediului codificat în 2000, postat în interacțiunile sale extreme, în primul rând cu cele aparținând dreptului UE în materie, el răspunde nevoilor și se adresează astfel tuturor părților interesate: studenților, întreprinderilor, lumii agricole, asociațiilor, colectivităților teritoriale și regionale, profesiilor judiciare, administrațiilor și simplilor cetățeni.

Pe conștient, lucrarea abordează practic toate aspectele acestui nou drept consacrat de Constituția franceză din 1958 (revizuit) în urma adoptării Cartei mediului, intrat în vigoare în 2005, ca un drept fundamental al omului și îmbogățit în semnificațiile sale definitorii grație unei jurisprudențe bogate și nuanțate a Consiliului Constituțional în această privință.

Această 8-a ediție, după cum se vede din titlul lucrării franceze de gen în care este conținută evoluțiile cele mai recente, de la consecințele constituționalizării mediului la cele ale punerii în aplicare ale legii nr. 2016-1087 (privind biodiversitatea și peisajele) și la reforma autorității de mediu. Totodată, ea tratează mai multe reforme privind, deopotrivă, mediul și alte sectoare precum patrimoniul cultural, urbanismul și agricultura și are în vedere, potrivit principiului integrității, autoritățile publice trebuie să introducă mediul în toate politicile sectoriale. Nu în ultimul rând sunt actualizate și jurisprudența și doctrina aferente.

După o relevantă bibliografie generală și o introducere necesară (cuprinzând definiția și câmpul de studiu ale dreptului mediului, trăsăturile acestuia ca nou

disciplin juridic ori perspectiva unei analize sistemice) în cele apte pri ale lucrării este expus sistematic, sintetic și comprehensiv întreaga materie a domeniului: dreptul omului la mediu și declinările sale (premisele legislative: declararea mediului de interes general, consacrarea internațională și constituțională a dreptului la mediu, principiile și regulile care decurg din dreptul uman la mediu, conceptele unui conținut incert), politica și administrația mediului (politicile mediului, administrația în domeniu), dreptul naturii și al biodiversității (regimul faunei și florei, protecția habitatelor naturale, p durile și vegetația forestieră, exploatarea faunei, protecția prin achiziție), dreptul poluitorilor și victimilor (instrumentele generale ale luptei contra poluitorilor, instrumentele sectoriale, prevenirea riscurilor naturale și tehnologice), dreptul utilizării resurselor naturale (proprietatea și utilizarea apelor, resursele subsolului, energiile regenerabile), dreptul mediului urban, rural și cultural (mediul urban, mediul rural, mediul cultural), supravegherea, sancțiunile și restaurarea mediului (supravegherea stării mediului, repararea atingerilor aduse mediului, repararea daunei ecologice, aducerea în starea anterioară a mediului și asigurarea poluitorilor) și concluzii.

Considerând mediul (termenul și conceptul în raport cu care se definește și delimitează obiectul de reglementare și de studiu al noii ramuri și discipline juridice) ca o „noțiuneameleon”, relevându-i cele două sensuri obișnuite (cel rezultat din științele naturii și aplicat societăților umane și, respectiv, cel spațial, atașat vocabularului arhitecturilor și urbanitelor), autorul caracterizează dreptul mediului ca un drept de finalitate, un drept pentru mediu și nu cu vocație ireversibilă. Delimitat astfel precum câmp de studiu și admițând o mare supleț și porozitate în frontierele sale, dreptul mediului este definit într-o perspectivă pozitivistă ca studiul regulilor juridice existente în materie de mediu, adică un drept relativ la mediu; adugând în acest demers și un criteriu finalist, cel care prin conținutul său contribuie la sănătatea publică și menținerea echilibrelor ecologice, adică un drept pentru ameliorarea progresivă a mediului ori un drept environmental.

În economia analizei remarcăm contribuțiile referitoare la problematica principiilor dreptului mediului: prevenția, precauția, informarea, participarea, concertarea, accesul la justiție, poluatorul-plătitor, neregresia nivelului de protecție a mediului, dezvoltarea durabilă și integrarea, conceptelor: patrimoniu comun, justiția de mediu sau „noile pseudo-principii”, precum solidaritatea ecologică (concept ecocentric care consacră interdependența reciprocă a organismelor vii, inclusiv omul), utilizarea durabilă, complementaritatea mediului, agriculturii, agriculturii și p durilor, principiile în materie de deșeurile (proximități, responsabilități legate de producătorii de deșeurile, autosuficiența, reversibilități

pentru stocare), tranziția către o economie circulară, consumul responsabil și responsabil etc. O tratare exhaustivă, cu multe accente inovatoare, cu o abordare complexă a cunoașterii problematice a dreptului la mediu, din care decurg toate celelalte principii și concepte structurante ale domeniului. Surprinzând emergența sa în dreptul internațional și european, dreptul constituțional comparat și constituționalizarea sa în Franța, volumul ne propune o viziune sistemică a acestui nou drept uman fundamental, aparținător celei de-a treia generații a drepturilor omului, cea a „drepturilor de solidaritate”, cu tendința clară de a dezvolta semnificații și dimensiuni noi prin particularizarea conținutului la marile domenii ale protecției mediului (biodiversitate, schimbări climatice, poluare).

O preocupare de pionierat și o contribuție notabilă la dezvoltarea doctrinei în materie ale prof. M. Prieur sunt legate de formularea și recunoașterea dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic. În viziunea sa, la fel ca pentru drepturile sociale, consacrat ca drept uman mediul dobândește un caracter ireversibil care interzice orice regresie; principiul neregresiunii dreptului la mediu este inerent reglementărilor juridice în domeniu care au întotdeauna ca finalitate o mai mare protecție a mediului ce corespunde exigențelor dreptului internațional și dreptului european al mediului vizând „un nivel ridicat de protecție a mediului” (art. 3 al Tratatului UE) și garantând acquis-ul comunitar. Nu în ultimul rând, în același context și cu aceleași virtuți inovante, se plasează și tema dreptului generațiilor viitoare la mediu sănătos și echilibrat ecologic. Ireversibilitatea anumitor atingeri aduse mediului natural și speciilor animale și vegetale afectează în mod necesar generațiile viitoare, ceea ce impune luarea în considerare a efectelor directe și indirecte pe termen lung ale activității umane, cerință consacrată juridic prin recunoașterea drepturilor generațiilor viitoare care se poate traduce ca o îndatorire pentru generațiile prezente de a proteja mediul pe termen lung, prezervând bunurile patrimoniului comun.

Un subiect nou, încă în discuție, este cel al poluării produse de câmpurile electromagnetice aflate la originea unor tulburări reale ale sănătății dar ale căror cauze și amploare rămân controversate. Ele provin în special de la liniile electrice de înaltă tensiune, implementarea antenelor releu de la radiotelefonie mobilă și alte asemenea surse, activitatea în domeniu fiind puternic guvernată de principiul precauției. Recomandările adoptate în cadrul Consiliului European, liniile directoare edictate în UE și normele și reglementările tehnice preluate și implementate în cadrul național tind să încadreze normativ și să instituie un control public asupra unui nou fenomen care amenință sănătatea umană și calitatea mediului, în condițiile în



care, fapt mai puţin în obiectiv, progresul şi performanţele tehnice şi efectele lor necunoscute evoluează mai rapid decât concluziile procesului de evaluare şi creşterea efectelor noilor tehnologii asupra sănătăţii şi vieţii. Contenciosul relativ la câmpurile electromagnetice cunoaşte o anumită tendinţă de dezvoltare, chiar dacă soluţiile judiciare nu au efectul sperat. De cele mai multe ori jurisprudenţa s-a limitat să constate că „la starea actuală a cunoştinţelor ştiinţifice asupra riscurilor care ar putea rezulta pentru public din expunerea sa la câmpurile electromagnetice emise de antenele reţelei de telefonie mobilă” autoritatea competentă ar putea elibera o autorizaţie fără a afecta principiul precauţiei. Dimpotrivă, Consiliul de Stat (instanţa supremă de contencios administrativ în Franţa) într-o cauză s-a pronunţat în 2013 în sensul că „numeroase studii concordate, în pofida limitelor lor, au pus în evidenţă o corelaţie statistic semnificativă între factorul de risc invocată de reclamant (riscul crescând de leucemie la copii prin expunerea rezidenţială la câmpuri electromagnetice) şi incidenţa unei atări patologice superioare mediei”.

Cu o puternică vocaţie prospectivă, exprimată la fiecare aspect analizat lucrarea se încheie cu un substanţial capitol de concluzii structurate în jurul a patru axe de perspectivă viitoare: dreptul mediului, marile proiecte de infrastructură şi politică, regresia ori progresia dreptului mediului?, ineficacitatea dreptului mediului şi necesitatea creşterii de indicatori juridici şi principiul neregresiunii dreptului mediului ori progresia necesară ameliorării mediului. În această ultimă privinţă sunt formulate o multitudine de propuneri de *lege ferenda* (reforme), printre care, cu titlu de imperios necesare, sunt: conferirea asociaţiilor neguvernamentale de veritabile mijloace spre a suplini acţiunea autorităţilor publice şi Parchetului; ordonanţa preşedinţială ecologică care să permită o mai bună constatare şi a face să înceteze provizoriu o poluare; suspendarea automată a deciziei din momentul aducerii unei atingeri la mediului; acordarea unui statut de domeniialitate publică proprietăţilor domeniiale spre a se garanta inalienabilitatea lor; stabilirea unui organism ştiinţific de control al studiului de impact exterior administraţiei şi independent; generalizarea obligaţiei de independenţă şi de imparţialitate a experţilor; suprimarea noţiunii de nocivitate neglijabilă pentru deversurile în ape; suprimarea tuturor autorizaţiilor tacite; dreptul de a crea o contra-expertiză în domeniul nuclear şi în materie de poluare; instituirea unui mediator special pentru probleme de mediu; generalizarea „auditului verde”; controlul utilizării abuzive a publicităţii care se serveşte de mediu şi stabilirea de sancţiuni adecvate. Progresul principal al dreptului mediului este considerat inserarea sa constituţională, în Franţa graţie Cartei mediului din 2005 iar în alte ţări prin modificările „pigmentelor”

ecologice aduse legii fundamentale, ceea ce face de dorit continuarea procesului de constituționalizare a imperativului ecologic. Deopotrivă prin consolidare tehnico-juridică și diversificarea aspectelor de referință concretă, precum cele înrând de conservare a biodiversității și de combaterea schimbărilor climatice.

Toate asemenea dezvoltări sunt preconizate, argumentate și încurajate din dorință și cu speranță, ilustrând astfel spiritul militant al acestei discipline, ca dreptul mediului să nu redevină ceea ce a fost pentru un timp, respectiv o „necropolă juridică”, mai ales prin promovarea axiomei că în materie ecologică este indispensabilă „gândirea globală și acțiunea locală”, a reflectării acțiunii, a aplicării principiilor concrete și a promovării consecvent noului.

La finalul acestor considerații nu ne rămâne decât să constatăm că suntem în fața unui reper definitoriu al doctrinei franceze, în special în materia de drept al mediului, unul în plan general și a unui model remarcabil pentru dezvoltarea sa în sistemul juridic neolatin și fenomenul mondial de hibridizare a dreptului global.

*Mircea M.*

*Du u-Buzura\**

---

\* Masterand

**Boz Zeynep, Fighting the illicit trafficking of cultural property: a toolkit for European judiciary and law enforcement, UNESCO Publishing, 2018, 119 p.**

*Combaterea traficului ilicit de bunuri culturale: un set de instrumente pentru Sistemul European judiciar și aplicarea legii* este una dintre lucrările recente a lui Boz Zeynep.

Boz Zeynep este un recunoscut expert ce își desfășoară activitatea în Departamentul pentru Combaterea traficului ilicit de bunuri culturale din cadrul Ministerului de Cultură și Turism din Turcia.

UNESCO și Uniunea Europeană au cooperat la pregătirea acestei publicații dedicate luptei împotriva traficului ilicit de bunuri culturale. Traficul ilicit de bunuri culturale este considerat un fenomen endemic care presupune activitate infracțională organizată și contribuie la finanțarea terorismului. De aceea, s-a impus o reacție internațională, mai mult ca oricând, este necesară creșterea nivelului de cooperare a specialiștilor, inclusiv a ofițerilor judiciari europeni pentru aplicarea legii.

Acest set de instrumente își propune să permită celor interesați o înțelegere a principiilor internaționale edificată în acest domeniu, consolidarea cunoștințelor privind cadrul legal, dar și o serie de exerciții practice ce asigură o experiență interactivă, fie că este vorba despre o persoană, fie că se referă la grupuri.

Lucrarea este structurată în șase capitole, la rândul-le divizate în secțiuni și subsecțiuni.

În capitolul 1, intitulat *Introducere*, principalele secțiuni se referă la *Scopul acestui instrument*, la *Importanța protecției patrimoniului cultural prin prevenirea traficului ilicit*, inevitabil, la *Cadrul legal internațional și regional pentru prevenirea traficului ilicit de bunuri culturale*.

Traficul de bunuri culturale poate lua diferite forme, începând cu furturi de la instituții ce dețin un patrimoniu cultural sau din colecții private, la jefuirea siturilor arheologice până la deplasarea de artefacte din cauza războiului. De fiecare dată, principala consecință a traficului de bunuri culturale a fost sărăcirea țărilor de origine de aceste comori, dar și daune ireparabile patrimoniului cultural comun al omenirii. De cele mai multe ori, acest tip de comerț este legat de criminalitatea organizată, spălarea de bani și terorism.

Tot din primul capitol reținem intenția acestor lucrări. Astfel, scopul acestui set de instrumente destinat prevenirii *traficului ilicit de obiecte culturale* este o

necesitate fundamental pentru protecția patrimoniului cultural. Controlul social al acestui tip de criminalitate necesită cunoștințe și experiențe specifice instrumentelor juridice internaționale, inclusiv implementarea lor practică. Autorii consideră că, cel mai important pentru a coopera eficient în această problemă, este ca toți actorii implicați în diminuarea traficului ilicit de bunuri culturale să fie bine pregătiți. Orice pierdere de timp îi poate favoriza doar pe contrabandiști, perioadă în care se subminează patrimoniul cultural, și, deopotrivă, ținea și chiar speranța. Tocmai de aceea, acest manual îi propune să furnizeze documentele de referință și instrumentele practice dezvoltate de organizațiile guvernamentale internaționale sau regionale sau neguvernamentale reprezentative în domeniu. Avem în vedere, următoarele entități: Consiliul de Securitate al Națiunilor Unite (UNSC), Organizația Națiunilor Unite pentru Educație, Știință și Cultură (UNESCO), Institutul Internațional pentru Unificarea Dreptului Privat (UNIDROIT), Organizația Internațională de Poliție Penală (INTERPOL), Oficiul Națiunilor Unite privind Drogurile și Criminalitatea (UNODC), Organizația Mondială a Văilor, Consiliul Internațional al Muzeelor (ICOM), Eurojust–Europol.

Protecția proprietăților culturale este un demers complex asociat, de regulă, cu profesioniștii implicați în conservarea patrimoniului cultural, cum ar fi arheologii, istorici de artă, antropologi și profesioniștii muzeelor, etc.

În ceea ce privește cadrul legal, reținem cronologic, faptul că, până în secolul al XIX-lea instrumentele legale referitoare la bunurile culturale, s-au limitat la acordurile bilaterale sau multilaterale.

Capitolul al II-lea este consacrat următoarelor aspecte: *Convenția de la Haga din 1954 pentru protecția bunurilor culturale în caz de conflict armat și cele două protocoale ale acesteia din 1954 și 1999; Ocupația beligerantă; Încălțiri grave; Convenția UNESCO din 1970 privind mijloacele de interzicere și prevenire a importului, exportului și transferului ilicit de proprietate culturală; Cum este reglementat Convenția UNESCO din 1970?, Rezoluția Consiliului de Securitate a ONU; Deși există mai multe instrumente juridice, este important să se adapteze instrumentele anterioare din această rezoluție datorită impactului global generat, Cadrul legislativ al Uniunii Europene privind importul, exportul și returnarea bunurilor culturale.*

În secțiuni este vorba despre Directiva Parlamentului European și a Consiliului 2014/60 / UE, despre Directiva 93/7 / CEE137 privind returnarea obiectelor culturale scoase ilegal de pe teritoriul unui stat membru (adoptată în martie 1993). Necesitatea unui asemenea instrument juridic în această arie, este legată de crearea Pieței Unice Europene.

Revenind la Convenția de la Haga, în sensul acestui manual, se reamintește că cea mai importantă dispoziție este articolul 4 alineatul (3) care interzice furtul, jafurile și deturnarea bunurilor culturale. Se impune o precizare însă în ceea ce privește acest articol: invocarea sintagmei „necesitatea militară imperativă” nu este considerată o apărare valabilă, deoarece furtul proprietăților culturale poate fi

greu justificat ca o necesitate militară. Tocmai de aceea, în timp ce forțele militare în sine trebuie să evite angajarea în orice fel de deturnare și vandalism, părțile implicate într-un conflict, în timpul ostilităților, trebuie să interzică și să prevină astfel de acte ale altor actori, adică oricărui formățiuni criminale locale sau grupuri de criminalitate organizată.

Dreptul internațional impune anumite obligații puterii ocupante, considerându-l drept custodele teritoriului în timpul vidului temporar de conducere a autorității statului suveran. Acestea îi revin de asemenea, mai multe îndatoriri legate de protecția bunurilor culturale, în caz de conflict armat.

Edificatoare în sensul celor menționate mai sus este situația apărută între Irak și Kuweit în timpul primului război din Golf. Astfel, Muzeul Național din Kuweit a fost invadat și mai multe artefacte au fost duse în Irak. Autoritățile kuweitiene au notificat UNESCO cu privire la scoaterea de pe teritoriul propriu a unui număr mare de obiecte culturale și au solicitat entitățile internaționale să ajute la recuperarea lor. La 2 martie 1991, UNESCO a adoptat Rezoluția 686 (1991) prin care solicita Irak-ului „să înceapă imediat să returneze toate proprietățile Kuweitiene confiscate de Irak, iar această restituire să se finalizeze în cea mai scurtă perioadă posibilă. Obiectele culturale în litigiu aparținând Muzeului Național al Kuweitului au fost returnate de către autoritățile irakiene între 14 septembrie și 20 octombrie 1991.

Capitolul III, intitulat „*Traficul ilicit de bunuri culturale ca formă a criminalității organizate*” dezbate probleme legate de Convențiile internaționale, referindu-se la: *Orientări operaționale ale Convenției UNESCO din 1970; Convenția UNIDROIT din 1995 privind obiectele culturale furate sau ilegal exportate; Anexa II la Convenția de la Nairobi - Organizația Mondială (OMC); Convenția Naunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate (UNTOC); Convenția Consiliului Europei privind infracțiunile referitoare la bunurile culturale; Rezoluțiile Consiliului de Securitate al Naunilor Unite.*

În ceea ce privește sursele, rețeaua *Spiriturile/excavarile ilegale* (grupuri, motivații, comportamente). Astfel, motivele pentru care unii indivizi se implică în excavarile ilegale diferă de la o regiune la alta, de la o țară la alta, de la o provincie la alta, pentru că, prin vânzarea obiectelor culturale speră să scape de sărăcie extremă.

În secțiunea vizând *Transportul și comerțul* se explică etapele traficului, respectiv, după ce „sursa” găsește sau produce ilegal obiectele, el/ea le livrează unui intermediar, responsabil pe regiune. Acest prim intermediar poate fi un resident din regiune care vizitează adesea satele și orașele zonei pentru a direcționa „sursele”, poate fi un proprietar al unei afaceri mici, ceea ce îi conferă posibilitatea de a fi în contact cu potențiali clienți sau alți intermediari, fie ei vizitatori sau turiști. Ulterior, în *Tranzitul și destinațiile*, se precizează că din motive istorice, culturale, economice și sociale traseele de trafic ilicit se pot schimba.

O altă secțiune a capitolului, se referă la *Câteva concepte relevante*, tratând ca subsecțiuni:

- Diligența necesară (reprezintă totuși pașii pe care îi face cumpărătorul pentru a se asigura că bunul cultural pe care dorește să îl achiziționeze are documentația legală necesară.) Dacă în cazul achiziționării de la autoritățile legale se prezumă „bună-credință”, în cazul unei cereri, cumpărătorii vor fi mai atenți pentru a evita să cumpere obiecte culturale cu origine dubioasă. De aceea, primul lucru despre care vor întreba este *Care este proveniența bunului?* De aceea, solicită informații despre artefact, inclusiv locul descoperirii sau cea mai recentă istorie cunoscută despre acel bun. Se verifică *Documente de proveniență?*, care reprezintă principalul mijloc de identificare a artefactelor în circulația legală.
- Ulterior, o altă secțiune este dedicată *Certificatelor false de export/Declarațiilor vamale falsificate*, pentru a ascunde istoria ilegală sau suspectă a obiectelor culturale, producerea de documente false este o practică comună a traficantilor. Pentru a preveni asemenea situații, în unele legislații naționale sunt prevăzute interdicții sau restricții la export. De exemplu, procedurile de export ale statelor membre ale UE sunt reglementate de Regulamentul (CE) nr. 116/2009 și 1081/2012 al Consiliului.
- *Vânzările online* au fost reglementate în anul 2006 când, UNESCO, INTERPOL și ICOM au emis o declarație comună privind comercializarea online a bunurilor culturale intitulată „*Acțiuni de bază privind obiectele culturale care sunt oferite spre vânzare prin Internet*”
- *Rețeaua întunecată a internetului* prezintă ceea ce au relevat unele cercetări recente, respectiv faptul că acesta poate fi accesat inclusiv de către grupuri teroriste. Natura complexă a criminalității informatice a determinat autoritățile naționale să ia măsuri active, puternice pentru diminuarea acestui tip de infracțiuni.

De aceea, una dintre orientările operaționale ale Convenției UNESCO din 1970 oferă o definiție foarte largă și foarte recunoscută a proprietății culturale și chiar naturale, care include mai multe obiecte din exemplare de faună, obiecte arheologice, timbre, mobilier, instrumente muzicale, tablouri și multe alte tipuri de obiecte culturale. Convenția UNESCO din 1970 se referă la mijloacele de interzicere și prevenire a importului, exportului și transferului ilicit de proprietate culturală.

Creșterea furturilor din muzee și jefuirea siturilor arheologice la începutul anilor 1960, precum și creșterea interesului pentru artă prin rile importatoare a impus elaborarea unui instrument juridic internațional care să poată fi aplicat în perioade de pace pentru a aborda problema obiectelor culturale exportate și importate în mod fraudulos. În aprilie 1970, în cea de-a șaisprezecea sesiune, Conferința generală a UNESCO a adoptat Convenția care se bazează pe trei principali piloni: prevenire, returnare și cooperare internațională.

Se impun câteva precizări: spre deosebire de Convenția UNIDROIT din 1995, Convenția din 1970 nu este un instrument de aplicare imediată, prin urmare,

implementarea efectivă a Convenției din 1970 depinde de includerea acesteia în legislația națională și de instituirea mecanismelor operaționale. În unele state, odată ce o convenție internațională este ratificată, este adoptată o legislație națională, dar această legislație declarativă și aprobatoare provoacă adesea confuzie. De aceea, legislația națională ar trebui să includă o definiție clară a proprietății culturale, precum și dispoziții privind proprietatea statului deoarece lipsa unor dispoziții clare la nivel național poate săibi atât încercările interne, cât și internaționale de a preveni traficul ilicit și ar putea duce la pierderea drepturilor în cazul unei cereri de returnare a unei proprietăți culturale utilizând instrumentele internaționale.

Legislația națională relevantă ar trebui să prevadă restricții la export și la eliberarea de certificate de export sau documente de permisiie temporară pentru a controla fluxul de proprietăți culturale care traversează frontierele.

Statele părți sunt obligate să păstreze colecțiile muzeale clare, luând în considerare sursele necesare pentru a împiedica muzeele instituții similare să dobândească bunuri culturale care au fost exportate ilegal dintr-un alt stat.

Întrucât Convenția din 1970 conține anumite *dispoziții* ce pot fi diferit interpretate și conduce la diverse modalități de implementare la nivel național s-a propus/s-a acceptat soluția ca Dispozițiile Convenției UNIDROIT din 1995 să fie scrise într-un mod foarte clar, astfel ca această Convenție să reprezinte un instrument de auto-implementare care combină deja principiile principale ale sistemelor de drept civil și de drept comun. Practic, Convenția din 1995 nu necesită transpunerea în legislația națională, ea fiind *ab initio* un document armonizat.

Din capitolul IV, denumit *Măsuri și instrumente practice* reținem: *Instrumentele UNESCO* au fost puse la dispoziția statelor pentru a le sprijini în lupta împotriva traficului ilicit de bunuri culturale.; *Pe de o parte vorbim despre Acțiuni UNESCO*, respectiv, activități de atenționare, care includ campanii de sensibilizare prin evenimente de formare, materiale vizuale și publicații, disponibile pe pagina WEB. Pe de altă parte, apar ca indispensabile *Norme de mediere și conciliere cu privire la conflicte legate de proprietatea culturală*. De aceea, în cadrul strategiilor concepute și implementate pentru a facilita activitatea ICPRCP și pentru a accelera procesul de restituire a obiectelor culturale, în cadrul Conferinței Generale UNESCO s-a adoptat la a 33-a sesiune o rezoluție care articulează în mod explicit funcțiile de mediere și de conciliere ale ICPRCP.

Alte secțiuni tratează aspecte precum: *Acțiuni referitoare la obiectele culturale care sunt oferite spre vânzare pe Internet*; *Un cod de etică pentru dealerii în proprietatea culturală*; *Model de certificat de export*; *Baza de date a legilor privind patrimoniul cultural național*; *Dispoziții model privind proprietatea de stat a obiectelor culturale nedescoperite*; *Orientări internaționale pentru prevenirea criminalității și răspunsurile justiției penale cu privire la traficul de bunuri culturale*.

Despre Convenția Naunilor Unite împotriva criminalității transnaționale, criminalitate manifestată prin grupuri infracționale care acționează într-un mod structurat și utilizează tehnologii moderne și sofisticate apare ca necesitate deoarece

exist dovezi c traficul transna ional de antichit i este legat de alte activit i ilicite în care sunt implicate grupuri criminale organizate, inclusiv contraband cu droguri i arme, violen , corup ie i sp lare de bani. Aceasta are dispozi ii privind incriminarea sp l rii produselor infrac iunilor. De aceea, solicit statelor p ri: s criminalizeze infrac iunile care sanc ioneaz transferul inten ional al dreptului de proprietate sau ascunderea originii unei astfel de propriet i (articolul 6); s stabileasc m suri care s permit confiscarea acestor produse infrac ionale i s identifice i s urm reasc propriet ile care pot fi calificate ca atare încas ri (articolul 12); s r spund la cererile de confiscare din partea altor state p ri (articolul 16); s extr deze infractori suspec i (articolul 16); s se angajeze în cele mai largi m suri de asisten juridic reciproc (articolul 18); s ia în considerare desf urarea de opera iuni comune i alte m suri de cooperare pentru aplicarea legii (art. 27); s îmbun t easc instruirea specializat pentru oamenii legii (art.29).

Participarea la un un grup infrac ional organizat (conform defini ei UNTOC, implic cel pu in trei persoane), sp larea produselor infrac iunii, corup ia i obstruc ionarea justitiei sunt infrac iuni definite în UNTOC i, de asemenea, care pot fi coroborate cu traficul de bunuri culturale.

Cap. V, intitulat *Asisten juridic reciproc i Tehnici speciale de investigare*, examineaz în diferite sec iuni: *Asisten a juridic mutual* (MLA), care are ca prim pas asisten a informal sau administrativ , urmat de scrisorile rogatorii prin cereri de sechestrul sau confiscare, strângerea de dovezi, executarea deciziilor de condamnare, de amend , de confiscare emise de instan e str ine. De asemenea, aceste scrisori sunt necesare i pentru audierea infractorului, a victimei, martorilor, etc.; tehnicile speciale de investigare sunt tehnici de colectare sistematic de informa ii, f r alertarea persoanei vizate, aplicate de oamenii legii pentru a detecta i investiga suspec i i infractori.

Alte instrumente i modalit i de cooperare sunt: Ordinul European de Investiga ii (OIE) este o decizie judiciar , Conven ia Uniunii Europene privind asisten a juridic reciproc (2000); Conven ia Uniunii Europene privind asisten a i cooperarea reciproc între administra iile vamale (Napoli II); mandatul european de arestare; Echipe comune de investiga ie (JIT), Comitetele na ionale de drept interna ional umanitar reprezint un alt exemplu de cooperare între agen ii.

Foarte important în atingerea prevenirii i controlului social al criminalit ii este Eurojust, compus din 28 de membri na ionali, unul din fiecare stat membru al UE. Membrii na ionali sunt numi i de state i pot fi judec tori, procurori sau ofi eri de poli ie, care formeaz Colegiul Eurojust. Practic, Eurojust are o re ea de contacte la nivel mondial i îi propune s consolideze coordonarea investiga iilor interna ionale, precum i urm rirea penal în statele membre ale UE.

Cadrul legislativ se completeaz i cu urm toarele acte normative: Rezolu ia Consiliului de Securitate al ONU 1483/2003; Rezolu ia 2199 (2015) a Consiliului de Securitate al ONU, Rezolu ia Consiliului de Securitate al ONU 2347 (2017); Conven ia UNIDROIT; Instrumente INTERPOL.



și alte m suri/instrumente completează cadrul legal, pentru a asigura o bună prevenire: Proiectul academic (UCAP), Baza de date pentru operele de art furate, Organiza ia Vamal Mondial , Listele ro ii – Consiliul Interna ional al muzeelor (ICOM), Sistemul de informare al pie ei interne, Utilizarea sistemului IMI în conformitate cu Directiva 2014/60/UE.

Capitolul VI, care se refer la *Cooperarea inter-agen ii*, include sec iuni precum: termeni de referin : „cooperare”, „sinergii”, „capacit i sporite” și „sensibilizare” sunt no iuni cheie privind lupta împotriva traficului ilicit de bunuri culturale; ariile și tipurile de cooperare (activit i de formare, identificarea bunurilor culturale; cooperarea dintre ONG-uri.

În România, Ministerul Culturii, Direc ia General a V milor, poli ia și poli ia de frontier au semnat protocoale de cooperare pentru a lupta împotriva traficului ilicit de bunuri culturale într-o manier coordonat .

Conceput ca un manual, volumul de fa invit la autodidactism sau autoeducare, oferind o serie de r spunsuri ce pot c l uzi practicienii care sunt angrena i în controlul social și prevenirea traficului ilegal de bunuri culturale.

Lucrarea încearc s creeze o simetrie în succesiunea capitolelor. Astfel, după expunerea con inutului fiec rei sec iuni/subsec iuni, capitol, se prezint un sumar al con inutului expus, apoi exemple / aplica ii, iar ulterior exerci ii și întreb ri de autoevaluare.

*Cerc. st. gr. III Aura Preda\**

---

\* Cercet tor tiin ific gr. III, Institutul de Cercet ri Juridice „Acad. Andrei R dulescu” al Academiei Române; contact: aurapreda7@yahoo.ro