STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE

Anul 9 (65), Nr. 2 **Aprilie–Iunie 2020**

S U M A R

Studii

Centenar juridic

MIRCEA DUȚU, Tratatele de pace din 1919–1920 și rolul lor în dezvoltarea dreptului internațional. Un secol de drept al păcii și cooperării interstatale 159
MIRCEA DUȚU, TUDOR AVRIGEANU, Trianon şi „Calvarul Păcii" – dreptul unei naţiuni şi autodeterminarea naţională de la Wilson la Ehrlich 217

Probleme juridice actuale

IOANA VERONICA VARGA, GHEORGHE BUTA, Efectele lucrului judecat – întinderea efectului pozitiv al autorității lucrului judecat..... 251
DRAGOȘ-ALIN CĂLIN, IRINA ALEXE, *Festina lente* sau cum poate uzurpa legiuitorul delegat și excepțional atribuțiile de esență ale unui parlament 259
ANDREI DUȚU-BUZURA, „Pactul verde pentru Europa" și provocările sale. Dimensiuni juridico-instituționale 287

Recenzii

Jean Combacau, Serge Sur, *Droit international public*, 13ème édition, L.G.D.J., Paris, 2019, 882 p. (*Mircea Duțu*) 303
Frédéric Baleine du Laurens (dir.), *L'usage du referendum dans les relations internationales*, Editions A. Pedone, Paris, 2018, 116 p. (*Mircea M. Duțu-Buzura*)..... 307
Centenaire de l'OIT, Dossier coordonné par S. Robin-Olivier, „Droit social", no 1, janvier 2020 *(Mircea M. Duțu-Buzura*) 311

Note de lectură

Bogdan Buneci, *Minorul. Subiect de drept din perspectiva interferenței criminalisticii cu normele procesual-penale*, Editura Universul Juridic, Colecția Monografii, București, 2019, 247 p. (*Aura Preda*) 315
Revue Française de Criminologie et Droit penal, nr. 11/2018, Paris, Franța (*Aura Preda*)..... 319

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 9 (65), nr. 2, p. 153–322, Bucureşti, aprilie–iunie, 2020

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE

Année 9 (65), N°. 2 **Avril-Juin 2020**

S O M M A I R E

Études

Centenaire juridique

MIRCEA DUȚU, Les Traités de paix de 1919–1920 et leur rôle dans le développement du droit international. Un siècle de droit de la paix et de la coopération entre les Etats 159
MIRCEA DUȚU, TUDOR AVRIGEANU, Le Trianon et le « calvaire de la paix » - le droit d'une nation et l'autodétermination nationale de Wilson a Ehrlich..... 217

Actualités juridique

IOANA VERONICA VARGA, GHEORGHE BUTA, Les effets de la chose jugée - l'étendue de l'effet positif de l'autorité de la chose jugée 251
DRAGOȘ-ALIN CĂLIN, IRINA ALEXE, Festina lente, ou comment peut usurper le législateur délégué et exceptionnel les attributs essentiels d'un parlement 259
ANDREI DUȚU-BUZURA, „Le Pacte Vert pour l'Europe" et ses défis. Dimensions juridiques et institutionnelles 287

Revues

Jean Combacau, Serge Sur, *Droit international public,* 13ème édition, L.G.D.J., Paris, 2019, 882 p. (*Mircea Duțu*) 303
Frédéric Baleine du Laurens (dir.), *L'usage du referendum dans les relations internationales*, Editions A. Pedone, Paris, 2018, 116 p. (*Mircea M. Duțu-Buzura*) 307
Centenaire de l'OIT, Dossier coordonné par S. Robin-Olivier, „Droit social", no 1, janvier 2020 (*Mircea M. Duțu-Buzura*) 311

Comptes rendus

Bogdan Buneci, *Le mineur, sujet de droit de la perspective de l'interférence de la criminalistique avec les normes processuelles pénales* Editura Universul Juridic, Colecția Monografii, București, 2019, 247 p. (*Aura Preda*) 315
Revue Française de Criminologie et Droit Pénal, nr.11/2018, Paris, France (*Aura Preda*) 319

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 9 (65), nr. 2, p. 153–322, Bucureşti, aprilie–iunie, 2020

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE

Year 9 (65), No. 2 **April–June 2020**

S U M M A R Y

Studies

Juridical centenary

MIRCEA DUȚU, The Peace Treaties of 1919–1920 and their Role in the Development of International Law. A Century of Peace Law and Interstate Cooperation 159
MIRCEA DUȚU, TUDOR AVRIGEANU, Trianon and the "Calvary of Peace" – the Right of a Nation and National Self-Determination from Wilson to Ehrlich 217

Curent legal issues

IOANA VERONICA VARGA, GHEORGHE BUTA, The Effects of the *Res Judicata* – the Extent of the Positive Effect of the Authority of the *Res Judicata* 251
DRAGOȘ-ALIN CĂLIN, IRINA ALEXE, *Festina lente* or How Can the Delegated and Exceptional Legislator Usurp the Essential Powers of a Parliament 259
ANDREI DUȚU-BUZURA, The "Green Pact for Europe" and its Challenges. Legal and Institutional Dimensions 287

Reviews

Jean Combacau, Serge Sur, *Public International Law*, 13th edition, L.G.D.J., Paris, 2019, 882 p. (*Mircea Duțu*) 303
Frédéric Baleine du Laurens (dir.), *The Use of the Referendum in International Relations*. A. Pedone, Paris, 2018, 116 p. (*Mircea M. Duțu-Buzura*) 307
ILO Centenary, coordinated by S. Robin-Olivier, "Droit social", no 1, January 2020 (*Mircea M. Duțu-Buzura*) 311

Reading notes

Bogdan Buneci, *Minor. Subject of Law from the Perspective of the Interference of Forensics with the Procedural-Criminal Norms*, Universul Juridic Publishing House, Monographs Collection, Bucharest, 2019, 247 p. (*Aura Preda*) 315
French Journal of Criminology and Criminal Law, no. 11/2018, Paris, France (*Aura Preda*) 319

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 9 (65), nr. 2, p. 153–322, Bucureşti, aprilie–iunie, 2020

TRATATELE DE PACE DIN 1919–1920 ȘI ROLUL LOR ÎN DEZVOLTAREA DREPTULUI INTERNAȚIONAL. UN SECOL DE DREPT AL PĂCII ȘI COOPERĂRII INTERSTATALE

Prof. univ. dr. Mircea DUȚU[*]

Abstract: *The marking of the hundredth anniversary of the Peace Conference and international treatise of Paris (1919–1920), which ended the First World War and consecrated the new political and strategical, European and international realities, is treated rather indifferently, and when it actually is taken into consideration, critiques to the "Versailles system" are overrated, the injustice brought by it and its dour consequences are highly claimed, its merits and inheritance being highly ignored. Neglected and insufficiently analyzed, its inheritance, in the field of international law and practice, remains highly important. The Peace Treaties and their eventual conventional developments have marked the entrance of international law in its modern phase, have consolidated its criminal norms, and by applying the principle of nationalities, the nation state has become the main subject of international normativity, enriched with new principles and values. Organizing peace by law was to lead, in the following decade, to the prohibition of war, collective security would know important experiences, and by creating the Society of Nations, international relations would become institutionalized. Continuing these foundations will generate, after the second great conflict, first by the U.N. and their Charter (1945), the phase of contemporary international law and the international juridical and institutional civilization still standing as of today. For Romania, the international context created in 1919–1920 has favored the completion of the creation of the unitary nation state and a period of great creative development and international affirmation of its statehood. As a creation of law and of the principles of nationalities, the Great Romania has been so tightly linked to the "Versailles system", that its broader strokes would last just as long as it did. However, even today's Romania, despite the territorial readjustments brought on by force starting with 1940, is still a "Romania of the Trianon", the Treaty signed with Hungary on June 4th, 1920, by which its North-West border was settled, has passed the test of time but has remained a subject of dispute regarding its significance. The permanent revisionism of Budapest, developed under new forms as of today, and replicated in Bucharest by a deafening silence, does not favor the "reconciliation of memory", but, in lack of actual dialogue, it amplifies suspicion.*

Key words: *nation state, international public law, transnational law, Paris Peace Conference 1919–1920, peace treaties, unitary nation state, Romanian school of international law, national jurisprudence, legal centenary, Versailles system, Trianon Treaty (1920), Europe of nations.*

---

[*] Directorul Institutului de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu" al Academiei Române; e_mail: juridic_institut@yahoo.com.

Primul Război Mondial prin consecințele sale a reprezentat un eveniment epocal în istoria umanității, în general și în cea a Europei și României, în special. Marcând desăvârșirea unei noi mondializări și purtând în sine germenii alteia înfăptuită ulterior, la orizontul unui secol, ordinea politico-juridică astfel instaurată a devenit un reper în dezvoltarea omenirii și împlinirea aspirațiilor sale. Prăbușirea marilor imperii învinse și victoria mișcărilor de eliberare și autodeterminare a popoarelor eliberate a condus în plan european la reformulări statale importante. Sfârșitul anului 1918 a fost decisiv în această privință. Austria s-a proclamat la 12 noiembrie republică, Ungaria a fost redusă la ceea ce reprezenta elementul etnic și avea un nou guvern la 31 octombrie, la 29 octombrie s-a proclamat Republica Cehoslovacă, la 1 decembrie se crea Regatul Sârbilor, Croaților și Slovenilor și în aceeași zi Transilvania își proclama unirea cu România. Evoluțiile de ordin juridic nu au fost mai puțin semnificative. Conferința de la Paris, menită să consfințească terminarea războiului și încheierea păcii, a fost chemată, prin hotărârile adoptate și tratatele ce urmau a fi semnate, să edifice o nouă ordine, deopotrivă la nivelul Europei dar și cu viguroase rezonanțe într-un cadru mai larg, de amploare mondială. Spre deosebire de întreprinderea anterioară de acest fel – Conferința și tratatul de la Viena din 1815, care reconstruiau o ordine europeană imperială – acum se trece la ceva nou, rezultat din evoluțiile timp de un secol sub impulsul ideii și principiului naționalităților. În lupta seculară dintre Europa națiunilor și Europa imperiilor, prima învingea net și definitiv. Noul echilibru, fondat pe dreptul popoarelor de a dispune de ele însele, a însemnat crearea de noi state ori reîntregirea celor existente, în succesiunea imperiilor german, austro-ungar și rus, demantelarea imperiului otoman, partajul coloniilor germane, resetarea relațiilor dintre China și Japonia, lucrare ce depășea conținutul european cu repercusiuni internaționale. Deschiderea spre universalitate era marcată și accentuată prin instituționalizarea relațiilor internaționale pe calea creării Societății Națiunilor. Așadar, războiul fiind unul, primul mondial și pacea restabilită și ordinea (ordinile) stabilită presupuneau și dobândeau aceleași dimensiuni.

Din păcate, în pofida unei atare perspective, împlinirea a 100 de ani de la semnarea tratatelor de pace de la Paris din 1919–1920, care au consfințit încheierea Primului Război Mondial, au prefigurat reperele politico-juridice ale unei noi ordini europene și internaționale (interbelice) și au marcat impunerea dreptului internațional modern ca drept a păcii și cooperării internaționale, este tratată cu generală indiferență deopotrivă de lumea politică – internațională și națională – și de cea științifică de specialitate. Desigur, din motive posibil diferite, dar greu de explicat și mai ales de

justificat. Așa, de exemplu, în Franța lui Clemenceau, „părintele victoriei", pretextul aniversar al Tratatului de la Versailles cu Germania din 28 iunie 1919 a fost folosit mai ales pentru a-i sublinia defectele; criticat de învinși ca o injustiție, într-o percepție generalizantă, el ar fi eșuat mai în toate privințele; s-ar fi dovedit incapabil să asigure o ordine europeană stabilă și prin excesele sale ar fi favorizat ridicarea nazismului, afirmarea revizionismului și, în cele din urmă, izbucnirea celei de a doua conflagrații mondiale, marcând mai degrabă începutul unei perioade de confruntări care avea să se termine *de facto* în 1945 și *de iure* în 1947 tot la Paris, prin (reluarea) conferinței și încheierea tratatelor de pace definitive[1]. În două formule consacrate și cvasigeneral acceptate de-a lungul timpului de atunci și până astăzi: *Versailles est trop doux pour ce qu'il a de dur et trop dur pour ce qu'il a de doux* (Jacques Bainville, *Les Conséquences politiques de la paix,* 1920) și, respectiv, *Versailles a conservé une mauvaise réputation, non pas tout celle d'un traité injuste que celle d'un traité qui soulevait plus de difficultés qu'il n'en résolvait* [Georges-Henri Soutou, *La Grande Illusion. Quand le France perdait la paix 1914–1920* (2015)] s-a surprins și exprimat sugestiv situația, ultimului mare (sistem) tratat de pace.

Din punct de vedere tehnic, al redactării textelor, li s-a reproșat „celor 5 într-unul" tratate a fi fost rău concepute, negociate și acceptate. S-a considerat astfel, cu referire directă la Tratatul de la Versailles (prototipul evident), că ar fi fost prost conceput în măsura în care, în realitate, nu s-ar fi sprijinit pe niciun principiu clar, dar asocia numeroase principii în mod mai mult sau mai puțin contradictoriu[2].

Primul și principalul exemplu ar fi cel „al păcii prin drept", „cel mai retoric", căruia i s-ar fi adăugat alte patru – cel al naționalităților, care a desăvârșit reconstrucția ordinii europene, tehnica echilibrului, stabilirea și de frontiere strategice și securitatea colectivă – la fel de neclare și doar parțial puse în aplicare. De altfel, încă de acum 100 de ani, imediat după semnarea și publicarea lor oficială, tratatele sistemului Versailles nu s-au bucurat de o primire favorabilă din partea tuturor specialiștilor din domeniul dreptului, în privința calității tehnice, de „lucrări juridice". Se criticau, printre altele, existența unui tipar unic și repetarea lui în toate cele cinci cazuri (cu Germania, Austria, Bulgaria, Turcia și Ungaria), ceea ce ar fi împiedicat luarea în considerare în mod suficient a particularităților de fapt și de drept existente, lipsa de unitate pe fond și prea adesea de claritate pe formă,

[1] Alain Garrigou, Jean-Paul Guichard, *Le Traité de Versailles à cent ans. Keynes et le prix de la paix,* în „Le Monde diplomatique", juillet, 2019, p. 3.

[2] André La Meauffe, *Versailles (1919–1939): l'échec du dernier grand traité de paix,* în „Questions internationales", no. 99-100, septembre-décembre 2019, p. 44.

cu consecințe negative în privința interpretării clauzelor și punerii în aplicare a prevederilor acestora[3]. Desigur, acribia tehnicistă impune rigoare la toate textele oficiale și cu atât mai mult referitor la cele de o asemenea importanță, dar nu pot fi ignorate condițiile speciale în care au fost elaborate, negociate și încheiate, așa că problemele respective permit o anumită îngăduință în judecata lor, cu atât mai mult astăzi când aparțin pe deplin istoriei.

Percepțiile și atitudinea față de Tratatul de la Trianon cu Ungaria din 4 iunie 1920, celălalt mare tratat din cele cinci ale sistemului de acum un secol, alături de cel din 28 iunie 1919, ale cărui clauze teritoriale au trecut proba timpului, cel mai aspru, dar și definitiv judecător, contestat neîntrerupt de la Budapesta încă din ziua încheierii sale, par a intra într-o nouă perioadă, cu contururi încă nu pe deplin afișate, însă ușor de bănuit. Neorevizionismul, promovat după 2001, continuă tradiția contestărilor devenită seculară cu instrumente noi, dar și cu concepte tradiționale, și rămâne (aproape) fără reacție (într-o strategie de abandon a unui denunțat sindrom

[3] Într-o recenzie a lucrării *Arbitrajul internațional în Societatea Națiunilor* de Dr. Magyary (apărută în limba germană, la Berlin, în 1922) publicată în „Ardealul Juridic" din 1 iulie 1922 (anul II, nr. 13, p. 9-10), dr. Ștefan Laday formulează (în pofida cadrului pe care îl presupune o atare specie publicistică) o serie de critici la adresa tratatelor de pace de la Paris din 1919–1920, în frunte cu cel de la Versailles, cu bătaie lungă și majore consecințe, ascunsă sub frazele unei „abordări tehniciste". „Primirea tratatelor de pace – își începea prezentarea jurisconsultul ardelean – în lumea științifică n-a fost deloc favorabilă. Mai toți juriștii serioși au constatat că tratatele de pace, ca lucrări juridice, merită o critică aspră. Dacă numai germanii și-ar bate joc de juriștii care au redactat Tratatul de la Versailles, am spune că în critica lor se manifestă amărăciunea națiunii învinse și nu conștiința juridică a poporului care a dat lumii pe un Windscheld și pe un Jhering. Însă nici francezii nu sunt mai puțin severi față de tratat". Și este citat printre aceștia din urmă L. Barthou, care îl caracteriza „lipsit de unitate pe fond și prea adesea de claritate pe formă". Și continuând cu aprecieri proprii, nu fără o ironie nedisimulată și bine țintită, Laday apreciază că *Tratatul de pace* („căci este numai un tratat, al cărui text variază după cum s-a încheiat cu Germania, cu Austria, cu Ungaria sau cu Bulgaria") ca lucrare provoacă critică. "Însuși faptul că s-a făcut numai un tratat în care au fost vârâte raporturile de drept internațional ale atâtor state interesate este izvorul cel mai puternic de imperfecțiuni. În astfel de împrejurări orice interpretare a tratatului de pace întâmpină cele mai mari greutăți. Găsim o mulțime de dispoziții «în alb», o mulțime de contraziceri și, mai ales ca trăsătură generală, o lipsă completă de claritate". Referințe, la subiectul concret al lucrării avute în vedere, reduse la câteva fraze, se pierd în contextul unor asemenea considerații. Dar mesajul articolului mascat sub tehnica unei recenzii este evident, țintit și deosebit de periculos: toate tratatele de pace (pentru că sunt patru într-unul, inclusiv cel de la Trianon!) sunt redactate deficitar, pe fond și în formă, ca tehnică juridică, neclare în privința textului, iar consecința nu e greu de întrevăzut: imposibilitatea, cel puțin parțială a aplicării lor și forța juridică diminuată pe măsură și, nu în ultimul rând, consecința ultimă astfel sugerată: nevoia „rescrierii lor", semănarea îndoielii și alimentarea supozițiilor și interpretărilor de tot felul, menite să pună în discuție textul și să pledeze în favoarea revizuirii prevederilor acestora!

anti) și cu speranța unei acoperiri/aplanări a unor asemenea tendințe în cadrul unei Europe unite, integrate, privează însă de dialogul necesar și cuvenit înaintării pe calea așa-zisei „reconcilieri a memoriilor", una în care apele se impun a fi lămurite și limpezite prin cooperare și înțelegere a spiritului și mersului istoriei.

Chiar și cei mai pesimiști au considerat că ar fi eronat a afirma că atât conferința de pace, cât și tratatele care i-au rezultat nu au lăsat nicio moștenire în istoria umanității. Dimpotrivă, s-a apreciat că prin hotărârile stabilite s-a operat o adevărată „revoluție" în modul de a concepe relațiile internaționale, obstaculate ulterior de egoismele naționale și atitudinile revanșarde în unele privințe, însă fără a putea înlătura influența civilizatoare și rolul acestora în eradicarea războiului din viața internațională.

Pentru prima dată în istorie soluționarea unui conflict internațional s-a făcut cu anunțarea principiilor care trebuiau să permită aplicarea sa și care implicau adeziunea popoarelor și nu numai pe cea a guvernelor și diplomaților, s-a încercat realizarea unei ordini internaționale fondată nu pe rațiunea celui mai puternic, ci pe drept și justiție, iar negociatorii au dorit să ofere lumii o organizare internațională destinată să păstreze pacea mondială[4].

Dincolo de asemenea viziuni uneori tributare prea mult trecutului și spiritului confruntării, analiza științifică poate opera și trebuie să facă o separare de planuri posibilă și binevenită între cel al faptului istoric și rezonanțelor sale de-a lungul și din perspectiva unui veac scurs de la producerea sa (din punct de vedere formal, al dreptului pozitiv tratatele de pace din 1919–20 au devenit caduce încă de acum 75 de ani, rămânând astfel ca importante evenimente ale istoriei interbelice) respectiv, cel al moștenirii lor exprimate mai ales în privința consecințelor aplicării acestora, preluate și confirmate de documentele internaționale pertinente ulterioare și acreditate ca realități până azi, precum și cu precădere la nivelul ideilor, și practicilor diplomatice și conținutului dreptului internațional, marcându-i și particularizându-i perioada modernă a existenței sale. Pentru România se adaugă rolul avut în crearea premiselor constituirii Școlii de drept internațional public, afirmarea doctrinei naționale în materie și promovarea specificului diplomației românești.

1. O conferință fondatoare pentru lumea secolului care i-a urmat. Spre deosebire de reuniunile internaționale de acest gen anterioare și chiar de cele ce aveau să-i urmeze, Conferința de pace de la Paris din 1919–1920 se remarcă prin radicala

[4] Serge Bernstein (coord.), *Ils ont fait la paix. Le traité de Versailles vu de France et d'ailleurs,* Ed. „Les Arènes", Paris, 2018, p. 390.

noutate și formidabila complexitate a problemelor pe care a fost chemată să le soluționeze și care, prin hotărârile adoptate și formulele juridice de consacrare a lor au stabilit „tiparele” definitorii ale cadrul juridico-instituțional mondial ulterior, continuat, precizat și dezvoltat până astăzi. O conferință care, deși în mod inevitabil nu putea să nu fie înainte de toate una a învingătorilor, nu s-a înscris în tradiția păcilor de tip „cartaginez” oferind, cu anumite limite, șanse învinșilor de reabilitare și revenire în clubul partenerilor. Nu era pentru prima dată când o reuniune internațională era chemată să stabilească o nouă ordine pe continentul european după un război, dar era pentru întâia oară când dilema de conferință a învingătorilor sau congres al păcii dobândea un caracter accentuat. Sub imperiul unei asemenea îndoieli existențiale Conferința fondatoare cu efecte seculare de la Paris avea să se remarce în istorie, deopotrivă prin preliminarii, desfășurare propriu-zisă și mai ales consecințe durabile. Ca orientare de principiu și angajantă juridic țările Antantei stabiliseră încă din 5 septembrie 1914 în privința deznodământului războiului „a nu pune condiții de pace fără acordul prealabil al tuturor aliaților”. Numai că diversitatea obiectivelor urmărite, proiectate la izbucnirea războiului, ambițioase, dar în plan european pentru Franța și Rusia, mondiale pentru Marea Britanie, durata neașteptată a războiului, diversele evoluții sinuoase ale ostilităților, intrarea în conflagrație, cu un rol care se va dovedi decisiv și, în același timp, definitoriu pentru viitorii 100 de ani, a S.U.A. și nu numai, au exprimat, fără îndoială, particularitățile și marcat semnificațiile momentului istoric respectiv. Când războiul se apropia de sfârșit, acordul de abordare, negociere și exprimare juridică a condițiilor păcii nu era prefigurat. *Memorandumul* francez din 27 noiembrie 1918, constatând lipsa bazelor juridice ale convocării unui congres de pace, preconiza întrunirea prealabilă a unei conferințe internaționale destinată să elaboreze preliminariile de pace. Conjunctura concretă determinată de evoluțiile speciale a făcut ca respectivele „condiții preliminare ale păcii” să fie „impuse separat dușmanului și fără discuție cu acesta”. S-a început, astfel, cu Germania și Bulgaria, cu speranța evitării inconvenientelor mai facile și un progres în creștere în înțelegerea situației; referitor la Austro-Ungaria, aceasta dispărea de pe harta Europei spre a rămâne în istorie și făcea loc principiului naționalităților așa încât se ridica preliminar chestiunea admiterii la congresul păcii a noilor state și, în primul rând, a aspectelor trasării noilor frontiere. Problema imperiului otoman rămânea complicată și presupunea punerea în discuție a multor aspecte particulare, cu atât mai mult cu cât, după tratatul din 1856 de la Paris ce punea capăt Războiului Crimeii, fusese inclusă în cadrul european. După stabilirea preliminariilor păcii, cele patru mari puteri învingătoare au trebuit să se înțeleagă asupra reprezentării diferitelor state, neutre și beligerante, inclusiv a statelor

inamice la viitoarea conferință de pace. Aceasta a presupus o distincție în privința numărului delegațiilor și a participării la diferitele organe ale conferinței, între marile și micile puteri. S-a impus apoi definirea regulilor de procedură și acordul asupra ordinii de zi, aceasta din urmă articulată în jurul a două capitole principale, chestiunile relative la reglementarea războiului și organizarea viitoarei Societăți a Națiunilor. În fine, conform *Memorandumului* francez erau luate în discuție plasarea conferinței sub și respectarea în cadrul lucrărilor sale a câtorva mari „principii directoare de justiție, moralitate și libertate", printre care „dreptul persoanelor de a dispune de ele însele" combinat cu „dreptul minorităților". Dincolo de asemenea trăsături au rămas întrebări cu răspunsuri dificile și complicate: ce loc să se facă și cum să se exprime concret și juridic ideile proclamate de W. Wilson, președintele S.U.A., putere extraeuropeană implicată mai târziu dar în mod decisiv într-un conflict planetar? În ce fel să reconstruiești Europa și lumea în absența Rusiei devenită sovietică și preocupată de înfăptuirea „revoluției mondiale" și instaurarea propriului său imperiu „roșu"? Ce urmări să fie acordate exploziei imperiilor austro-ungar și otoman și resurecției naționalităților, ce nou Orient Apropiat să se afirme, cum să fie tratate China și Japonia și relațiile dintre acestea, ce să se facă cu (fostele) colonii germane? Cum să organizăm pacea prin drept așa încât să-i asigurăm perpetuitatea? Atunci cu ce mijloace să dotăm și ce rol să se confere Societății Națiunilor, chemată de acum înainte să regleze relațiile interstatale? În ce mod să se asigure securitatea Franței, principalul contribuitor al victoriei, față de o Germanie care își păstra întreaga putere, care rămânea convinsă că nu ar fi fost învinsă și credea că ar fi primit faimoasa „lovitură de cuțit în spate"? Și, în acest context, de „pax francesa", cum să se organizeze „cordonul sanitar" în fața pericolului „molimei bolșevice" generat de noua față a imperiului Rusiei? În fine, dar nu în ultimul rând, care sunt contururile statale ale noii Europe, ca urmare a aplicării principiului naționalităților și exercitării dreptului la autodeterminare al popoarelor? Din punct de vedere tehnic s-a remarcat și lucrările sale s-au desfășurat cu implicarea liderilor politici, s-au promovat noi proceduri, viziuni și abordări de perspectivă care au presupus participarea, în unele privințe decisivă, echipelor interdisciplinare de specialiști chemate să analizeze și să formuleze propuneri în probleme complexe precum cele legate de desenarea noilor granițe, după criterii în frunte cu cele etnice și strategice. Prin tratatele adoptate mai ales dar nu numai, Conferința a contribuit major la dezvoltarea dreptului internațional și instaurarea păcii prin drept, iar prin promovarea consecventă a ideii necesității respectării normelor acestuia a făcut din ordinea juridică internațională jalonul și din legalitatea internațională instrumentul de asigurare a noii ordini europene și mondiale.

1.1. Necesara dimensiune juridică. Fără îndoială, la 100 de ani de la semnarea și punerea lor în aplicare, dezbaterea științifică asupra tratatelor de pace din 1919–1920 de la Paris nu se mai poate reduce, aproape exclusiv, la semnificațiile evenimentelor istorice pertinente, implicațiile (clauzele) lor teritoriale și configurarea granițelor în Europa, ca până acum, ci presupune, într-o dinamică nouă a lumii aflate în plină reașezare a bazelor sale politico-juridice și geo-strategice sub impulsul conjugat al integrării regionale și globalizării multidimensionale, abordarea integrată a tuturor aspectelor relevante în frunte cu cele de ordin juridic, mult timp neglijate, cu concluzii care pot constitui o moștenire valoroasă ce se impune a fi valorificată în procesul de reconstrucție a lumii. Într-adevăr, după experiențele revizionismului interbelic, care a atins apogeul său în perioada 1938–1941, corectările și definitivările aduse în materie de conferința și tratatele din 1947 și reajustările care au urmat imediat după 1989, în contextul demontării sistemului comunist central-est-european, și el o moștenire a celui de al Doilea Război Mondial, dar și în cele ale neorevizionismului actual, menit să exprime adaptarea mijloacelor de acțiune la exigențele integrării euroatlantice și globalizării, opera juridico-teritorială inițiată în urmă cu un secol pare a-și fi exprimat pe deplin și definitiv elementele definitorii. Clauzele teritoriale ale unui tratat internațional odată puse în aplicate nu mai pot fi revizuite, epuizându-și efectele. Din acest punct de vedere, dintre cele cinci tratate ale „sistemului Versailles", cel încheiat la 4 iunie 1920 cu Ungaria la Trianon, deși poate cel mai radical prin consecințele sale teritoriale și care a generat și întreține până în prezent cele mai încrâncenate dispute deopotrivă între politicieni și, din păcate, și între specialiști, a supraviețuit probei celei mai dificile, cea a timpului și exprimă azi, într-o Europă unită și o lume globalizată, frontiere intangibile și inviolabile juridic. Fiind primul act internațional de stabilire a frontierei între Ungaria și România, ca state naționale unitare, fondat pe normele dreptului și pe echitate și ținând de caracterul etnic, clauzele sale teritoriale au fost confirmate ulterior prin toate documentele bilaterale și multilaterale pertinente care i-au urmat, intrând astfel definitiv în datul politico-juridic aferent și bucurându-se de autoritate de lucru judecat.

În același timp, sistemul tratatelor de pace din 1919 punea bazele noii ordini europene și internaționale, întemeiată pe reperele ferme ale dreptului, organiza un nou tip de pace și securitate internațională garantat instituțional, creând Societatea Națiunilor și instituită prin Pactul său, stabilea fundamentele dreptului internațional contemporan, esențialmente interstatal, și consacra statul național ca subiect primordial al vieții internaționale.

Se deschidea astfel o nouă etapă în dezvoltarea dreptului internațional, cu actori noi, principii și reguli fundamentale inedite, instituții specifice și trăsături

inconfundabile, ceea ce avea să caracterizeze dreptul internațional modern. Deși devenite formal caduce în sensul dreptului pozitiv, tratatele „sistemului Versailles" au rămas și persistă în multe privințe în dreptul internațional de azi cu o serie de concepte, instituții și principii prefigurate atunci, confirmate de istorie și păstrate în arhiva ideatică a științei dreptului. La un secol de atare evoluții și consolidări ale normativității juridice internaționale și ținând cont de starea sa actuală de tranziție spre o nouă fază de dezvoltare (transnațională), dezbaterea științifică își poate asuma ca prioritate și o asemenea perspectivă de analiză a Conferinței și tratatelor de pace de la Paris și împrejurimile sale, din 1919–1920, și a rolului lor fondator, precum și a semnificațiilor pentru devenirile ulterioare ale dreptului internațional public.

2. Un moment fondator al dreptului internațional public. Hotărârile conferinței de pace de la Paris din 1919–20 și tratatele în care s-au exprimat pot fi privite prin prisma consecințelor lor atât în plan concret, cât și în cel al avansurilor înregistrate astfel în materia dreptului internațional. Din primul punct de vedere, a fost vorba de o veritabilă „pax americana", vorbindu-se de „programul de pace" pe care președintele S.U.A., W. Wilson, l-a enunțat (expres) în mesajul său din 8 ianuarie 1919 și care va rămâne în istorie sub denumirea consacrată de „Cele paisprezece puncte", care cuprindeau trei idei esențiale: *absoluta libertate a mărilor*, *crearea unei Societăți a Națiunilor* și *redecuparea Europei pe baza principiului naționalităților*. Această din urmă operațiune fundamentală presupunea întocmirea unei baze de date bogată și adecvată, bine realizată și corect aplicată, iar în respectarea principiului liberei determinări a popoarelor, atunci când alte principii strategice, economice ori politice nu i se opuneau, W. Wilson prevedea trei mijloace: *statutul minorităților impus noilor state*, *recursul la arbitrajul Societății Națiunilor* și *referendumul*[5]. Uzându-se de asemenea repere s-a ajuns la atingerea unui anumit echilibru teritorial european, care avea să fie amenințat însă de absența unui acord cu Rusia și pornirile revanșarde ale Germaniei și Ungariei.

Nu mai puțin semnificativ rămâne aportul „sistemului Versailles" la progresul dreptului internațional public.

Unul dintre cei mai remarcabili analiști români ai problematicii juridice a momentului istoric 1918–1920, hotărârilor și tratatelor Conferinței de pace de la Paris și a semnificațiilor lor pentru România, prof. George Sofronie (1901–1961),

[5] Jacques-Alain de Sedouy, *Wilson et le référendum dans les traités de 1919–1920,* în vol. Société d'histoire générale et d'historie diplomatique, „L'usage du référendum dans les relations internationales", Editions A. Pedone, Paris, 2018, p. 31, 35.

aprecia, într-o caracterizare generală, că tratatele de pace din 1919–1920 au pus bazele de drept „ale noii Comunități internaționale”, reprezentând o adevărată „reconstrucție a dreptului internațional”, având ca idee călăuzitoare principiul naționalității. O construcție juridico-internațională novatoare și expresivă, constituită din cele 5 tratate încheiate de Puterile aliate și Puterile asociate cu: Germania (Versailles, 28 iunie 1919), Austria (Saint Germain, 10 septembrie 1919), Bulgaria (Neuilly-sur-Seine, 27 noiembrie 1919), Ungaria (4 iunie 1920) și Turcia (Sèvres, august 1920), având ca „frontispiciu Pactul Societății Națiunilor” (prin cele 26 articole ale sale), „instituție care urmărește consolidarea păcii internaționale” și „ca o consecință logică… imperiul dreptului internațional”. Iar concluzia generală era aceea că astfel se deschidea „o nouă epocă în dezvoltarea acestei discipline juridice”, care avea la bază două idei definitorii: principiul naționalităților cu corolarul său autodeterminarea și, respectiv, cooperarea dintre state suverane, democratice și egale, care înlocuia pe cel al echilibrului puterilor, proclamat ca decăzut din rangul de odinioară de principiu călăuzitor în materie internațională[6].

Dintr-o asemenea perspectivă profesorul român concluziona în 1947, după experiența unei noi conflagrații mondiale și având în vedere consecințele sale: „Independent de faptul caducității lor, tratatele de pace din 1919–1920 rămân în istoria diplomatică printre cele mai importante și progresive. Lichidând cel dintâi război mondial, ele au pus bazele juridice ale unei noi ordini internaționale, orientându-se spre organizarea-i juridică”[7]. Din această perspectivă, primul dintre ele și „cel mai important”, Tratatul de la Versailles din 28 iunie 1919, cu cele 440 de articole ale sale constituia un adevărat „cod de drept internațional contemporan”. Ansamblul celor 5 tratate având aceeași structură și natură juridică, consfințea *principiul naționalităților* și pe cel al *cooperării popoarelor* și exprima „tendința, în materie a dreptului internațional… , generalizarea în măsura putințelor, a formei de stat omogen și rărirea formei de stat eterogen. Dispariția Monarhiei Habsburgice rămâne ilustrativă, din acest punct de vedere”[8]. Tratatele erau considerate „instrumentele care au statuat noua ordine de drept prin clauzele lor teritoriale, politice, economice, financiare și militare, ca și prin obligațiile pe care le cuprindeau”; că „echilibrului forțelor materiale de odinioară i s-a opus echilibrul forțelor morale prin introducerea în noul statut al Europei a unui element obiectiv și de esență superioară, fără de care nu se poate concepe progres și

[6] G. Sofronie, *Curs de drept internațional public,* Cluj, 1936, p. 61.

[7] Idem, *Curs de Drept Internațional. Noțiuni și principii sistematizate,* București, 1947, p. 690.

[8] *Ibidem*, p. 58.

civilizație: dreptul”[9]. Nu în ultimul rând, ele refăceau „întreaga Europă continentală”, reprezintă „pilonii juridici ai noii Comunități internaționale”, având ca idee călăuzitoare principiul naționalităților, iar prin aplicarea acestuia „ele creează noi state sau măresc teritorialicește pe altele sau îl impun statelor transformate astfel în statutul lor teritorial, ca bază a organizării lor interne”[10].

Astăzi, la 100 de ani de la semnarea lor, tratatele de pace de la Paris sunt considerate „acte de închidere a unei istorii începute în secolul al XIX-lea, secol european prin excelență și debutul unei faze noi în istoria relațiilor internaționale… care au fasonat Europa în care trăim și-i marchează încă imaginea… A căuta a înțelege cum au fost elaborate permite a sesiza mai bine nu numai trama evenimentelor care le-au urmat între cele două războaie mondiale, ci și realitățile de azi”[11].

Criticat mai ales, sistemul Versailles, în frunte cu „matricea” sa din 28 iunie 1919, și-a păstrat „proasta reputație” nu atât pentru că ar fi cuprins măsuri injuste, ci mai ales întrucât ar fi ridicat mai multe dificultăți decât cele pe care le-a rezolvat; rău conceput, negociat și acceptat, ar fi reprezentat un eșec al stabilirii păcii prin drept[12]. Totuși, în alt plan, toate cele cinci tratate componente, inclusiv cel de la Trianon, au conținut, unele în germene, o serie de inovații, care au fost apoi reluate și amplificate și au constituit bazele ordinii internaționale după cea de a doua conflagrație mondială, atât în plan universal, cât și în ceea ce privește construcția Europei. În registrul prevenirii, ansamblul internațional normativ a exprimat noutăți privind asigurarea păcii prin drept, a securității colective și instituirea unei organizații internaționale cu vocație universală, Societatea Națiunilor[13].

3. Inaugurarea dreptului internațional modern, ca drept al păcii și cooperării interstatale. În dezvoltarea și evoluția istorică a dreptului internațional public, dependent de devenirea „societății internaționale care constituie mediul său

[9] R. Seișanu, *Principiul naționalităților. Originile, evoluția și elementele constitutive ale naționalității,* Tipografia Universul, București, 1935, p. 385.

[10] M. Djuvara, *Principiile și spiritul ultimelor tratate de pace,* în vol. Institutul Social Român „Politica externă a României”, 1924, p. 69.

[11] Jacques-Alain de Sédouy, *Ils ont refait le monde : 1919–1920. Le traité de Versailles,* Editions Tallandier, Paris, 2017, p. 17–18.

[12] Printre lucrările franceze recente relevante: Georges-Henri Soutou, *La Grande Illusion. Quand la France perdait la paix 1914–1920).* (2015); Jacques-Alain de Sédouy, *Ibidem*; Serge Berstein (sous la direction), *Ils ont fait la paix. Le traité de Versailles vu de France et d'ailleurs* (2018).

[13] André La Meauffe, *Versailles (1919–1939) : l'échec du dernier grand traité de paix,* în „Questions internationales”, no. 99-100, septembre-décembre 2019, p. 43–44.

natural" (D. Carreau), conferința și tratatele de pace de la Paris din 1919–1920 ocupă un loc și joacă un rol aparte. După puternicul șoc produs de Primul Război Mondial în viața comunității internaționale și a conștiinței contemporanilor, ele aveau să semnifice ruptura ideatico-juridică cu dreptul internațional clasic (respectiv, faza sa specifică secolului al XIX-lea și primelor două decenii ale celui următor) și să marcheze decisiv etapa sa ca dreptul internațional modern devenit apoi unul al păcii, securității organizate și cooperării interstatale, iar prin Carta O.N.U. și dezvoltările sale perioada contemporană. Păstrându-i rolul primordial în procesul normativ internațional, statul devine preponderent unul național, încetează totuși să mai fie subiectul unic, exclusiv al dreptului internațional. Sunt create organizații internaționale ca entități și cu misiuni noi, în frunte cu Societatea (Liga) Națiunilor, prima organizație politică internațională cu vocație universală – constituită prin Pactul din 28 iunie 1919, privit ca parte integrantă a înseși tratatelor de pace – și menită – în intenția autorilor săi – de a dezvolta cooperarea între națiuni și a promova pacea și securitatea internațională. De asemenea, prin regimul minorităților (naționale), „sistemul Versailles" aducea în planul dreptului internațional problematica individului. Nu în ultimul rând, sub impulsul reglementărilor internaționale din 1919–1920 și sub influența doctrinei juridice astfel generate, s-a ajuns ca prin Pactul Briand-Kellog (Tratatul de la Paris) din 1928 să se interzică recurgerea la război ca mijloc de realizare a politicii naționale consacrându-se, totodată, obligația statelor de a rezolva diferendele exclusiv prin mijloace pașnice; dreptul la pace devenea astfel un drept fundamental al popoarelor și indivizilor, o funcție nouă a dreptului internațional modern, iar dreptul internațional ca atare se îndrepta vertiginos spre ipostaza de drept al păcii, securității și cooperării internaționale. Moștenirea sa astfel creată avea să fie determinantă pentru cristalizarea și definitivarea noii perioade de transformare și dezvoltare a normelor și instituțiilor juridice, care – după cel de Al Doilea Război Mondial – vor forma, în ansamblul lor, dreptul internațional contemporan.

Continuitatea normativă și filiația ideatică între cele două etape de dezvoltare ale dreptului internațional sunt evidente și unanim acceptate și recunoscute; ca atare, tratatele de pace din 1919–1920 sunt considerate a fi definitivate, în primul rând, în privința clauzelor teritoriale, prin cele rezultate din Conferința de la Paris în 1946–1947, Societatea Națiunilor și Pactul său (1919) reprezintă precursorii incontestabili ai Cartei și Organizației Națiunilor Unite (O.N.U.) din 1945, iar multe dintre principiile și regulile de drept stabilite și fasonate în perioada interbelică au fost preluate, îmbogățite și consacrate pe deplin de ordinea juridică internațională postbelică.

În noile condiții ale realităților și relațiilor internaționale dreptul internațional devenit contemporan, se diversifică și se îmbogățește în conținutul, sfera de aplicare și funcțiile îndeplinite; principiile fundamentale se constituie și structurează într-un sistem de reguli (preponderent) juridice care dobândesc o însemnătate centrală în ansamblul procesului normativ internațional, se detașează în cadrul acestora principiile fundamentale, ca norme de maximă generalitate și cu caracter imperativ, se amplifică rolul tratatelor multilaterale, al organizațiilor internaționale și dreptului diplomatic în relațiile bi și multilaterale.

Păstrându-și caracterul său „clasic și modern" interstatal, dreptul internațional contemporan devine mai complex și mai diversificat prin formarea unor instituții juridice și ramuri noi, iar prin funcțiile sale și-a accentuat și definitivat dimensiunile de drept al păcii și securității internaționale, al cooperării diversificate, cu participarea tuturor statelor, a altor entități interesate și promovarea în protecția drepturilor omului ca funcție umanitară un obiectiv central. Grație caracterelor sale și conținutului în mișcare și continuă adaptare a normelor componente, omenirea a reușit în ultimii 75 de ani să evite o nouă conflagrație mondială, asigurându-se echilibrul și limitele necesare în marile crize ale războiului rece (prin „coexistența pașnică"), revenirea la starea de unipolarism (1989) și așezarea globalismului neoliberal.

Dreptul internațional rămâne, prin natura sa, un drept interstatal fără ca rolul statului să fie exclusiv și tot atât de important ca în fazele sale anterioare, la formarea și în aplicarea sa contribuind și intervenind și alte entități internaționale și actori inediți (de natură economică, socio-civilă), anunțându-se o veritabilă criză a „suveranității" și o vizibilă tranziție spre un „drept transnațional". Această constatare implică în sine o altă mare provocare a moștenirii juridice a momentului fondator de acum un secol: ce rol se atribuie statului (național) în formarea și punerea în aplicare a noului drept internațional?

4. Moștenirea de drept internațional. Hotărârile conferinței și tratatele de pace aduceau contribuții importante, de drept pozitiv în privința problemei personalității de drept internațional a națiunii, a „acestui agregat uman ai cărui membri își recunosc și li se atribuie suficiente elemente de apropiere, de natură morală unele, de natură materială altele"[14]. Într-adevăr, într-o concepție considerată tradițională, clasică, elaborată și impusă în secolul al XIX-lea, autori reputați ca M.

[14] G. Sofronie, *Curs de Drept Internațional. Noțiuni și principii sistematizate,* București, 1947, p. 22.

Blüntscheli, P. Fiou ș.a. au susținut că acestea, în conjuncție cu statul, sunt singurele subiecte ale dreptului internațional în accepțiunea deplină, „normală" a acestui termen; această teză s-a menținut până la sfârșitul Primului Război Mondial, când li s-a recunoscut și altor entități, precum Vaticanului, Comisiei Europene a Dunării sau Confederațiilor de state personalitate juridică parțială sau atipică. În perioada interbelică tendința pozitivistă a avut o influență deosebită asupra gândirii juridice, dar au apărut și opinii care acordau o atare calitate altor entități, inclusiv indivizilor. Multă vreme națiunii nu i s-a recunoscut calitatea de „persoană de drept internațional", însuși conceptul de *națiune* neafirmându-și plenar virtuțile decât în secolul al XIX-lea, când dobândește un rol sporit și un interes crescând din punct de vedere social, cultural, juridic și politic. Preocupată de reîntregirea statală și sensibilă subiectului, școala italiană de drept s-a pronunțat și a acționat pentru substituirea *națiunii* în locul *statului* ca o „persoană de drept internațional și suport al drepturilor și datoriilor internaționale". Pentru reprezentanții săi, concordanța dintre stat și națiune, respectiv organizarea statelor pe bază națională apărea ca un procedeu menit să promoveze domnia dreptului în raporturile internaționale; statul național reprezenta o formulă progresivă, ca suport al păcii generale. Totuși, dat fiind mediul politico-social internațional, personalitatea juridică a națiunii era ignorată. Dificultățile unui atare proces, subliniate în doctrină (J. De Louter), țineau atât de lipsa de preciziune din punct de vedere fundamental mai ales de faptul „continuului amestec ce se operează între popoare și națiuni", așa încât se constata neputința de a se acorda personalitate juridică națiunilor cu același titlu ca statelor. Această tendință teoretică în sensul ca dreptul internațional să fie considerat nu atât un drept al statelor, cât unul al *națiunilor,* s-a consolidat prin tratatele de pace din 1919–1920. Într-adevăr, sub regimul organizării internaționale construită în jurul Pactului Societății Națiunilor (1919) – semnificative fiind în materie prevederile art. 1 și 10 – națiunea „se găsea dacă nu dotată cu personalitate juridică, dar desigur având dreptul la o anumită autonomie, la o anumită protecție, garantate la nevoie prin sancțiuni internaționale". În interpretarea acestei tendințe s-a constatat că sub imperiul principiului naționalităților: a) o națiune divizată între mai multe state, posedă dreptul imprescriptibil de a se separa de statele cărora aparține și de a se uni într-un stat național; b) statul în care se găsește partea principală a unei națiuni posedă, printr-un fel *de drept de revendicare,* facultatea juridică de a atrage la sine celelalte părți din națiune care trebuie să răspundă la apelul său. În fine, c) mai multe naționalități care coexistă într-un stat, trebuie garantate în egalitatea lor de drept, ca și în toate mijloacele de a-și menține specificul etnic. Această idee, concretizată în anumite texte ale tratatelor de pace din 1919/20, a format obiectul așa-numitelor

„tratate privind minoritățile” („tratate adiționale”); admisibile ca principiu, ele „au rămas, totuși, criticabile prin caracterul lor de excepție, fiind impuse numai unora dintre state, nu tuturor, încălcându-se astfel drepturile fundamentale, de suveranitate și egalitate, ale statelor”. „Moștenirea” postbelică, exprimată și în planul dreptului pozitiv a acestei teze, o reprezintă recunoașterea personalității juridice internaționale a popoarelor care luptă pentru eliberarea de sub dominația străină sau colonială și formarea unui stat independent. În virtutea dreptului de a-și hotărî singur soarta – temeiul juridic al personalității sale internaționale – fiecare popor, având mișcarea sa de eliberare națională, este titularul unor drepturi și obligații internaționale, se bucură de protecția nemijlocită a normelor juridice internaționale. Această calitate aparține popoarelor care, dispunând de o organizare determinată a mișcării lor pentru independență, exercită o serie de atribute în interesul deplinei lor eliberări. Totodată, dreptul internațional actual recunoaște dreptul fiecărui popor subjugat de a recurge la rezistență împotriva dominației străine, sub orice formă s-ar exercita asupra sa. De precizat că, prin conținutul și sfera sa de exercitare, acest statut juridic al mișcărilor de eliberare este însă limitat ori tranzitoriu, o etapă spre dobândirea deplinei independențe și, pe această bază, a unei personalități internaționale complete.

De remarcat, în acest context, că, în doctrina românească interbelică, în afara statelor, considerate „persoane normale”, această calitate de „subiect normal al dreptului internațional public”[15] se recunoștea și altor entități ca „persoane artificiale”, atribuită îndeosebi Ligii Națiunilor și Vaticanului. Deopotrivă, apare o nouă categorie de subiecte de drept internațional care exprimă ideea „regionalistă” în sensul funcțional al termenului, respectiv așa-zisele stabilimente publice internaționale; prima structură de acest tip, și ea o consecință a tratatelor de pace din 1919–1920, a fost Banca de Reglemente Internaționale (BRI) creată în 1930 pentru a asigura, între altele, plata datoriilor de război ale Germaniei, conform planului Young.

O poziție aparte, consecventă preocupărilor și concepției sale asupra dreptului internațional modern, o avea prof. G. Sofronie care admitea și națiunea (inclusiv dominioanele britanice) ca subiect de drept internațional, subliniind, totodată, că „în afară de state, subiectul normal de drept internațional public, se admit a fi și alte persoane artificiale și numărul lor e în continuă dezvoltare… în funcție de necesitățile vieții internaționale și de evoluția comunității statelor”[16].

---

[15] În acest sens, a se vedea: G. Sofronie, *Drept internațional public,* Cluj, 1935, p. 64 ; G. Plastara, *Dreptul internațional public,* Socec, București, 1927, p. 53.

[16] G. Sofronie, *op. cit.,* p. 68–69.

În perioada postbelică și, în prezent, teoria pluralistă asupra subiectelor de drept internațional reprezintă poziția dominantă și se admite că sistemul subiectelor de drept internațional cuprinde, în afară de state, organizațiile internaționale, popoarele care luptă pentru autodeterminare și Vaticanul; opinii diferite există în doctrină în privința personalității internaționale a Comunității internaționale a indivizilor, a Comunității britanice de națiuni, a unor ordine religioase sau asociații internaționale neguvernamentale[17].

În același context general, teoria drepturilor și datoriilor fundamentale ale statelor (națiunilor), dincolo de controversa privind natura acestora, a dobândit și exprimat o puternică semnificație democratică în procesul formării statelor naționale și consolidării lor ca entități independente, cunoscând prin tratatele de pace din 1919–1920 o exprimare juridică și înfăptuire practică majore. Doctrina românească interbelică s-a dovedit deosebit de receptivă în materie și a adus contribuții particulare remarcabile, în efortul de susținere teoretică a procesului de desăvârșire a statului național unitar român. Așa, de exemplu, prof. G. Sofronie reținea în această categorie dreptul de a-și conserva și perpetua existența, de independență (societate), de egalitate, de respect mutual, de comerț mutual și, ca datorii, cele referitoare la pace, respectarea convențiilor și ajutorul reciproc internațional,, respectul și independența statelor[18]. Pentru N. Titulescu, drepturile la viață, la pace, la suveranitate, independență națională și egalitate deplină, la neintervenție din partea altora și participare „în deplină securitate" la rezolvarea problemelor internaționale erau atribute inalienabile ale statului român, pe care le-a afirmat, le-a promovat și apărat în întreaga sa activitate politico-diplomatică și științifică în perioada interbelică.

Teoria și practica în domeniu au fost preluate și dezvoltate în epoca postbelică, Adunarea Generală a O.N.U. adoptând, prin rezoluția nr. 375/IV din 1949, *Declarația drepturilor și obligațiilor statelor,* urmată de alte documente internaționale relevante, iar doctrina românească și străină oferă dezvoltări substanțiale în această privință. Drepturile și obligațiile fundamentale decurg din calitatea și caracterul statului de subiect al dreptului internațional; consacrat în conținutul principiilor sale, dreptul internațional determină condițiile juridice în care fiecare stat își realizează personalitatea sa internațională, iar determinarea și clasificarea lor au în vedere nivelul de dezvoltare al normativității juridice internaționale de la un moment dat.

---

[17] Gh. Moca, M. Duțu, *Dreptul internațional public,* vol. I, Editura Universul Juridic, București, 2008, p. 147–148.

[18] G. Sofronie, *op. cit.,* p. 146–157.

Nu în ultimul rând se cuvin menționate și contribuțiile din alte domenii, precum cele care au consolidat funcția represivă a dreptului internațional și afirmarea componentei sale de drept penal sau cele cu privire la dezarmare.

4.1. Victoria principiului naționalităților. Apărut cu timiditate la începutul secolului al XIX-lea, prezent apoi tot mai hotărât în marile tratate internaționale din această perioadă, *principiul naționalităților,* sprijinit de „conștiința juridică a popoarelor" ce năzuiau spre forma de „stat național" și-a făcut loc treptat în procesul istorico-diplomatic al formării statelor. El a devenit o „idee călăuzitoare" în opera teritorială a tratatelor de pace din 1919–20. Chiar dacă ulterior acestea au devenit caduce, ele rămân în istoria juridico-diplomatică prin faptul de a fi exprimat mai ales prin clauzele lor teritoriale noile frontiere etnice ale Europei și consfințit teza „statului național" în „dauna statului eterogen, asupritor de naționalități"[19]. Totodată, cu „principiul naționalităților" ca idee directoare în procesul formării statelor se înregistra un pas înainte spre definirea unui criteriu juridic în materie și promovarea dreptului unei națiuni de a trăi într-un stat, care să fie conform propriilor particularități și să-i promoveze cu consecvență interesele și aspirațiile specifice. Și astăzi doctrina dreptului internațional subliniază importanța principiului naționalităților, dominat în secolul al XIX-lea și desăvârșit prin tratatele de pace din 1919–1920 în privința Europei Centrale și Orientale. El aducea statului național o „justificare rațională și o deschidere universală". Potrivit acestuia, pentru ca suveranitatea să fie efectivă, fiecare națiune are dreptul de a se constitui într-un stat independent; trebuie să existe atâtea state câte națiuni sunt; se impune ca frontierele unui stat să coincidă cu cele ale unei națiuni; dacă un stat înglobează mai multe națiuni este expus dezmembrării, pentru împlinirea acestui imperativ și invers, dacă aceeași națiune e divizată în mai multe părți încorporate în state diferite ele posedă dreptul de a-și reface unitatea în cadrul aceluiași stat. Așadar, precum principiul suveranității naționale și cel al naționalităților era deopotrivă revoluționar și conservator: revoluționar întrucât se opunea ordinii europene stabilite de statele monarhice, pe bază de cucerire ori de ereditate, conservator în sensul că legitimând statul național, el legitima, de asemenea, și statul suveran tradițional[20]. Astfel înțeles, un atare principiu își găsea prin tratatele de pace de la Paris de acum un secol împlinirea deplină și pentru români, alături de alte popoare europene (cehii, slovacii, slavii din sud, polonezii). Din această perspectivă, fără îndoială Europa din 1920 era

[19] G. Sofronie, *Curs de Drept internațional public,* București, 1947, p. 195.

[20] Nguyen Quoc Dinh, P. Daillier, M. Forteau, A. Pellet, *Droit international public,* 8e édition, LGDJ, Paris, 2009, p. 71–72.

mult mai apropiată de o „Europă a naționalităților” decât cea din 1914; rapid însă, revendicărilor „independiste” ale naționalităților supuse li s-au substituit pretențiile la autonomie ale minorităților naționale astfel apărute și noi tensiuni în relațiile interstatale. Această moștenire a fost preluată și întărită ulterior; tratatele de pace din 1947 au confirmat și consolidat principiul statului național care fusese filosofia dominantă a momentului 1919–1920. Mai mult decât atât, el s-a reafirmat imediat după 1990, în noile condiții istorice, prin dezmembrarea Iugoslaviei, separarea Slovaciei și Republicii Cehe și mai ales prăbușirea U.R.S.S. (imperiului sovietic), prin apariția ori reapariția de state naționale dispărute de decenii, precum țările baltice ori de secole (Ucraina).

Recunoașterea și promovarea principiului naționalităților a reprezentat într-un plan mai larg o adevărată schimbare de paradigmă în evoluția dreptului internațional prin plasarea ființei umane în centrul reglementării juridice interstatale așa încât din obiect al normei, ca până atunci, omul devine titular de drepturi, iar în anumite condiții chiar subiect de drept internațional. Se înregistra, prin urmare, un avans important în direcția „umanizării” dreptului internațional în sensul asimilării problematicii drepturilor omului și transformării acesteia într-un capitol semnificativ al său.

Așezat la baza soluțiilor adoptate de Conferința din 1919–1920, principiul naționalităților a marcat, ca principală consecință consemnată și sancționată prin tratate, descompunerea marilor imperii multinaționale și constituirea sau reîntregirea în locul lor a unei serii de state succesoare.

4.2. Dreptul statului la existență. Printre „moștenirile” de drept pozitiv ale „momentului juridico-instituțional 1919–1920” preluate și definitivate în etapa post 1945 se numără, în rândul principiilor-drepturi, dreptul statului de a-și conserva și perpetua existența. Recunoscut și impus chiar învinșilor după Primul Război Mondial (art. 81 și art. 116 din Tratatul de la Versailles și art. 46 și 53 din Tratatul de la Saint Germain), acesta a fost consacrat și prin Pactul Societății Națiunilor care recunoaște implicit dreptul la existență al statelor atunci când obligă membrii săi să-și garanteze reciproc integritatea teritorială și independența politică (art. 10), confirmându-se astfel doctrina care avansase deja în plan teoretic un asemenea principiu. În logica continuității și consolidării statului juridic și dezvoltării semnificațiilor conferite și dobândite între timp, Carta O.N.U. din 1945 stipula, în art. 2 paragr. 3, obligația tuturor membrilor organizației mondiale de a renunța, în cadrul relațiilor lor internaționale, la amenințarea folosirii forței împotriva integrității teritoriale sau independenței politice a vreunui stat. Desigur, în ultimii 75 de ani doctrina și jurisprudența aferente au îmbogățit în mod substanțial statutul

noțiunii și practica elementului politico-juridic respectiv. În același registru al continuității și promovării progresului juridic poate fi menționată și stimulată tema recunoașterii internaționale a statelor prin aspecte particulare.

O moștenire importantă a momentului juridic 1919–1920 și dezvoltărilor sale imediate se referă la limitarea, apoi interdicția recurgerii la forță în relațiile interstatale și instituționalizarea unei jurisdicții internaționale.

Pentru prima dată în istorie Pactul Societății Națiunilor prevedea posibilitatea reducerii dreptului statelor de a recurge la război pentru reglarea diferendelor lor (prin instituirea sistemului „moratoriului de război") și mijloacele concrete oferite în acest sens. În aceeași perspectivă, Pactul Briand-Kellog din 26 august 1928 mergea mult mai departe, în măsura în care scotea războiul în „afara legii internaționale"; deși va cunoaște violări flagrante și numeroase, avea să fie acceptat de toate statele și va servi ca bază pentru dispozițiile Cartei O.N.U. în materie. Eforturile privind crearea unui tribunal internațional permanent, însărcinat cu rezolvarea diferendelor între state pe baza dreptului internațional – eșuate până atunci – au fost reluate după Primul Război Mondial, în spiritul sistemului Versailles, au condus rapid la un acord special în 1920 privind Statutul unei Curți Permanente de Justiție Internațională (C.P.J.I.). Acest text, fără nicio modificare, constituie statutul actualei Curți Internaționale de Justiție (C.I.J.), fiind anexat Cartei O.N.U., dobândind aceeași valoare juridică, iar Curtea devenind parte din mecanismele O.N.U. și calificată „organ principal" al acesteia.

4.3. O etapă importantă în dezvoltarea dreptului internațional penal. Primul Război Mondial, prin experiențele sale și tratatele de pace care i-au urmat, au reprezentat o etapă importantă în configurarea și afirmarea dreptului internațional penal ca domeniu nou al dreptului internațional public. Răspunderea pentru infracțiunile comise în timpul conflagrației a dobândit o importanță reală după încheierea ostilităților militare, figurând în preliminariile tratatelor de pace, în special al celui de la Versailles și în încercările de aplicare ale acestora. Era, în primul rând, concepția generală a oamenilor politici francezi generată de ororile războiului abia încheiat; la 18 ianuarie 1919, în deschiderea Conferinței de pace, Poincaré vorbea de „crima" care fusese războiul, iar în același context al reuniunii diplomatice Clemenceau sublinia că „Războiul care debutase la 1 august 1914 este cea mai mare crimă contra umanității și contra libertății popoarelor pe care o națiune ce se consideră civilizată a comis-o conștient vreodată".

În consultația formulată în acest context de profesorii francezi Larnaude și G. de Lagradelle cu privire la responsabilitatea criminalilor de război și mai ales a împăratului Germaniei erau enumerate crimele de război comise de germani și se

făceau interesante considerații doctrinare asupra responsabilității statelor „… această responsabilitate este de natură juridică. Statul este din ce în ce mai mult supus dreptului, chiar în raporturile cu proprii săi cetățeni și cu atât mai mult în raporturile sale cu celelalte state, egalii săi. Când statul comite acte contrare dreptului, el își angajează responsabilitatea, care nu poate fi decât o responsabilitate juridică… Totuși, trebuie adăugat imediat că răspunderea statului sau statelor germane nu poate fi, în faza actuală a doctrinei juridice, decât civilă sau pecuniară, datorită calității lor de persoane morale, și că responsabilitatea penală trebuie să cadă, nu poate cădea, decât asupra indivizilor. Responsabilitatea personală pentru actele incriminate cade asupra tuturor oamenilor de stat germani, șefi civili și militari, în frunte cu Wilhelm al II-lea”. Totodată, pentru judecarea vinovaților se propunea înființarea unui Tribunal de justiție internațional[21].

Preluând asemenea idei, Tratatul de la Versailles prevedea înființarea unui Tribunal internațional competent pentru a-l judeca pe Wilhelm al II-lea, ex-împărat al Germaniei; conform art. 227 se stipula ca acesta să fie pus sub acuzație publică de către puterile aliate și asociate pentru ofensă supremă contra moralei internaționale și autorității sacre a tratatelor. Clauzele respective nu au fost aplicate întrucât guvernul Olandei, țară unde s-a refugiat fostul monarh german, a refuzat extrădarea acestuia. Referitor la ceilalți criminali de război, dispozițiile tratatului (art. 228–2209) obligau guvernul german să-i predea puterilor aliate și dispuneau că „autorii actelor contra resortisanților unei puteri aliate sau asociate vor fi traduși în fața tribunalelor militare ale acestei puteri”. Și celelalte tratate de pace cuprindeau prevederi privind sancțiunile; Tratatul de la Trianon (Partea VII. Sancțiuni, art. 157–160) prevedea, la rându-i, că „Guvernul ungar recunoaște Puterilor aliate și asociate libertatea de a trimite înaintea tribunalelor lor militare persoane acuzate de a fi comis ace contrare legilor și obiceiurilor războiului”, precum și obligația acestuia „de a preda… orice persoane care, fiind acuzate de a fi comis un act contrar legilor și obiceiurilor războiului, i-ar fi indicate nominativ” (art. 157).

Totuși, în practică, criminalii de război din prima conflagrație mondială au rămas nepedepsiți, prin escamotarea tratatelor și a legilor războiului.

Cu toate acestea, dispozițiile tratatelor de pace din 1919–1920, în frunte cu cele ale tratatului de la Versailles, „reprezintă o deosebită importanță pentru dezvoltarea dreptului internațional penal”[22] printre altele prin apariția pentru prima

[21] Grigore Geamănu, *Dreptul internațional penal și infracțiunile internaționale,* Editura Academiei R.S.R., București, 1977, p. 13.

[22] Grigore Geamănu, *Dreptul internațional penal și infracțiunile internaționale…, op. cit.,* p. 14;

oară în dreptul internațional a noțiunii de crimă de război și era tot pentru prima dată când un șef de stat era făcut răspunzător pentru politica sa de încălcare a dreptului ginților[23].

Prin noile dispoziții de drept pozitiv pertinente (cuprinse în tratate), considerațiile teoretice ocazionate și experimentele astfel generate, Conferința de pace de la Paris din 1919–1920 a constituit un moment important în consolidarea evoluțiilor procesului de afirmare a dreptului internațional penal și stimularea progreselor în eforturile de punere a războiului în afara legii și pedepsirea celor vinovați de nesocotirea normelor juridice internaționale. Sub impulsul momentului juridic centenar, în perioada interbelică domeniul s-a îmbogățit prin activitatea Societății Națiunilor, inițiativele Asociației Internaționale de Drept Penal (AIDP) care au înfăptuit misiunea pecare „nici diplomația, nici politica Societății Națiunilor nu au reușit să o îndeplinească" și contribuțiile fondatoare ale unor doctrinari majori precum Vespasian V. Pella (1897–1952), Q. Saldana (1878–1938) ori J. Dumas. Mișcarea de interzicere a războiului și incriminare a sa se va subsuma și dezvolta mai ales în cadrul preocupărilor vizând sistemul de securitate stabilit prin Pactul Societății Națiunilor. Proiectul de tratat de asistență reciprocă elaborat sub auspiciile organizației în 1923 (anteproiectul Robert Cecil-Requin) prevedea că „Războiul de agresiune constituie o crimă internațională" (art. 1) și exprima o nouă percepție a securității care nu mai era gândită în funcție de Germania, ci preconizată ca o chestiune de ordin universal și nu numai ca o problemă de natură politică, ci juridică[24]. S-au formulat astfel propuneri de recunoaștere a răspunderii penale a statelor, de consacrare și codificare a crimelor contra păcii și de război și instituirea unei jurisdicții penale internaționale cu caracter permanent, care aveau să conducă la progresele remarcabile de după cel de al Doilea Război Mondial, concretizate în activitatea tribunalelor internaționale de la Tokyo (1945) și Nuernberg (1946) și mai ales prin înființarea Curții Penale Internaționale (CPI, 1997).

4.4. Problema dezarmării. O altă idee promovată și afirmată în acest context a fost aceea a dezarmării ca o garanție a păcii și securității internaționale.

Astfel, pe măsura consolidării principiului nerecurgerii la forță în relațiile internaționale, pe lângă clauzele privind dezarmarea și limitarea forțelor armate ale puterilor învinse în Pactul Ligii Națiunilor se menționa necesitatea unei reduceri a

[23] După încheierea armistițiului, la 11 noiembrie 1918 a fost creată Comisia interaliată pentru a se pronunța asupra răspunderii criminalilor din acest război, în raportul căruia găsim importante considerații în materie, inclusiv propunerea de clarificare și sancționare a crimelor comise.

[24] Hervé Ascensio, Emmanuel Decaux et Alain Pellet, *Droit international pénal,* deuxième édition révisée, Ed. A. Pedone, Paris, 2012, p. 27.

armamentelor în scopul menținerii păcii. Demersurile organizației s-au intensificat în perioada care a urmat, mai ales în urma adoptării Pactului de la Paris (1928) privind interzicerea războiului și s-au concretizat prin convocarea și desfășurarea Conferinței pentru reducerea și limitarea armamentelor (Geneva, 1932–1933) care avea să adopte, în unanimitate, ca principii: reducerea progresivă, pe etape, a armamentelor, aplicarea controlului la intervale convenabile și realizarea primei etape a dezarmării la nivelul cel mai de jos posibil. Inițiativele românești au fost consistente și au vizat, printre altele, proiectul convenției privind obligația statelor de a nu permite pe teritoriul lor organizarea de acțiuni ilicite, care aduc prejudicii altor state. Continuând asemenea evoluții, Carta ONU din 1945 stabilește ca o atribuție a Adunării Generale și examinarea principiilor care cârmuiesc dezarmarea și reglementarea înarmărilor (art. 11), iar Consiliul de Securitate are răspunderea ca, în scopul de a favoriza menținerea păcii și securității internaționale să elaboreze planuri de reglementare a înarmărilor (art. 26).

4.5. Instituționalizarea relațiilor internaționale. Fenomenul instituționalizării relațiilor internaționale, marginal până la sfârșitul Primului Război Mondial, va lua un mare avânt prin doctrina W. Wilson și crearea Societății Națiunilor, ceea ce va constitui prima realizare instituțională a vechii idei a „păcii prin drept”[25] creată pentru a menține în perioada de pace solidaritatea popoarelor democratice și a împiedica un nou „război civil internațional” (G. Scelle). Șocul Primului Război Mondial „permitea preconizarea unei revoluții prin construcția unei puteri internaționale de drept superioară statelor, Societatea Națiunilor”, cu o dublă funcție: una politică (prin obiectivul esențial de menținere a păcii prin pregătirea dezarmării și garantarea integrității teritoriale a membrilor săi; întrucât nu dispunea de puteri suficiente spre a putea sancționa agresiunea nu se putea, totuși, bizui decât pe virtuțile democrației internaționale, în special discuțiile publice între conducătorii responsabili) și o alta tehnică (reprezentând prima încercare de „federalism” administrativ în sensul favorizării regrupării și coordonării uniunilor administrative preexistente)[26]. O moștenire indirectă, dar deosebit de prețioasă a Societății Națiunilor a reprezentat-o accentuarea tendinței până la a deveni durabilă de a deplasa atenția asupra individului ca alternativă la subiectul (unic) de drept internațional care devenise statul-națiune. Sub egida Ligii în perioada interbelică un grup de reputați doctrinari ca, de pildă, René Cassin, N. Politis și Georges Scelle a lansat și justificat ideea că dreptul internațional trebuie să protejeze individul cel puțin tot atât precum interesele statelor, ceea ce a favorizat integrarea garanțiilor

[25] Dominique Carreau, Fabrizio Marrela, *Droit international,* 12ème édition, Editions A. Pedone, Paris, 2018, p. 56 și urm.

[26] Nguyen Quoc Dinh, P. Daillier, M. Forteau, A. Pellet, *op. cit.,* p. 80.

pentru drepturile fundamentale ale indivizilor în corpul dreptului internațional. Era o altă influență a concepției wilsoniene asupra individului ca purtător de suveranitate și care avea să ajungă imediat după cea de-a doua conflagrație mondială, în același context instituțional cu vocație mondială, la adoptarea de către Adunarea Generală a O.N.U., la 10 decembrie 1948, a Declarației universale a drepturilor omului. În același ansamblu convențional din 1919–20 (cap. XIII al Tratatului de la Versailles) s-a aflat și crearea Biroului Internațional al Muncii (devenit ulterior Organizația Internațională a Muncii – OIM –) și instituirea constituției sale, având ca sarcină analiza și reformarea condițiilor de muncă, ceea ce amplifică dimensiunea instituțională a momentului aniversat. Totodată, se va crea astfel o structură menită să promoveze o altă dimensiune a păcii și funcție a Societății Națiunilor, cea socială și care avea ca scop dezvoltarea cooperării între grupurile sociale și între state; erau reprezentate toate statele (inclusiv Germania), patronatele și sindicatele[27]. În continuarea tradiției organizării internaționale inaugurată de Societatea Națiunilor și experimentată în perioada interbelică, după cel de al Doilea Război Mondial, răspunzând aceleiași necesități, devenită și mai intensă, de reconstrucție și reorganizare a comunității internaționale (puternic bulversate!), în vederea menținerii păcii recent instaurate și promovării securității internaționale, Puterile aliate învingătoare au preluat proiectul unei organizații internaționale cu vocație universală și competență generală, l-au adaptat și amplificat la noile condiții și exigențe și prin Carta de la San Francisco au creat Organizația Națiunilor Unite (25 octombrie 1945). Mult mai întinsă decât Pactul Societății Națiunilor din 1919 (care cuprindea 26 articole), Carta, cu cele 111 articole ale sale, constituia un document autonom, nemaifiind integrată în tratatele de pace, pe care le preced, în elaborarea și adoptarea lor în timp (1947) și le inspiră într-un anumit fel și într-o anumită măsură. O asemenea „metodă" s-a impus, cum s-a afirmat în literatura aferentă, în urma experienței Pactului Societății Națiunilor, care fiind integrat tratatelor de pace, succesivele lovituri aduse „sistemului de la Versailles" de către puterile revizioniste, precum : Germania, Italia, Japonia și Ungaria, au avut repercusiuni negative și asupra Pactului. Desigur, sistemul O.N.U. și al Cartei sale au adus progrese juridico-instituționale importante în multe privințe și au instituit astfel bazele (noului) drept internațional ajuns la etapa de „contemporan".

[27] Anul Centenarului O.I.M. – 2019 – a fost marcat prin întocmirea și publicarea raportului *A lucra pentru a edifica un viitor mai bun*, precum și prin adoptarea unei noi *Declarații* a organizației sub formă de bilanț și de program, care reamintește valorile de bază pe care a fost creată, reiterează obiectivele justiției sociale și stabilește o foaie de parcurs a acțiunii viitoare, constituind astfel o reînnoire a pactului cu statele membre și reafirmare a așteptărilor față de celelalte instituții internaționale (*Droit social,* no. 1, janvier 2020, „Centenaire de l'OIT", dossier).

4.6. Academia de Drept Internațional de la Haga – „veriga științifică" a trinomului instituțional al păcii. Un alt obiectiv important al mișcării internaționale de organizare a păcii prin drept care avea să-și găsească împlinirea sub impulsul consecințelor Primului Război Mondial și al hotărârilor Conferinței de pace de la Paris a fost Academia de Drept Internațional (ADI) de la Haga. Inițiat în cadrul reuniunilor internaționale de la începutul secolului al XX-lea consacrate păcii, inclusiv printr-o contribuție românească, proiectul urmărea înființarea unei structuri internaționale de studiere, cercetare și învățare a dreptului internațional – public și privat de înalt nivel – văzută ca un liant între conferința păcii și jurisdicția internațională „care nu putea fi decât știința, așa încât practica și teoria să progreseze împreună și să se sprijine reciproc". Definitivat juridico-formal în 1914, din cauza izbucnirii războiului acesta a fost amânat spre punere în aplicare așa încât Academia a fost inaugurată la 14 iulie 1923. „Marele Război a provocat, în materie juridică, precum și în alte domenii, o imensă bulversare", se remarca în circulara bordului instituției științifice premergătoare deschiderii cursurilor și se mai preciza în continuare: „Dreptul internațional a ieșit întărit întrucât frecventele violări ale regulilor sale nu au făcut decât să apere mai bine în conștiința juridică a lumii necesitatea de a le asigura caracterul obligatoriu… Predat în spirit obiectiv, degajat de orice preocupare națională, învățământul dreptului internațional poate să contribuie treptat la instaurarea ordinii și reafirmarea legalității în viața popoarelor". Înscriindu-se în trinomul instituțional al păcii care a funcționat în perioada interbelică, alături de Societatea Națiunilor și Curtea Permanentă de Justiție Internațională și înscrisă apoi în noua structurare adusă de O.N.U. în perioada postbelică, Academia avea să ofere, de atunci și până astăzi, evaluări și explicații originale ale dreptului internațional în evoluția sa istorică și aplicarea lui creatoare[28]. Ea reprezintă, în orice caz, în mare parte, o împlinire și o moștenire prețioasă a momentului istorico-juridic 1919–1920 oferind astfel o ecuație de afirmare a unității între cercetare și învățare, elaborare și adaptare, aplicare și practicare a dreptului internațional (unitar, public și privat).

4.7. Europa comunitară ca „fiică a Dreptului", și continuarea momentului inițiator 1919–1920. Pentru a completa insuficiența garanțiilor de securitate prin înțelegere internațională conținute în Pactul Ligii Națiunilor, în anii 1925–1928 au

[28] A se vedea, pe larg: Mircea Duțu, *O contribuție românească majoră la promovarea păcii prin drept: inițiativa creării Academiei de Drept Internațional de la Haga,* în vol. „Academia Română (1866–2016) – temeiuri, tradiții și valori juridice", Editura Academiei Române/Editura Universul Juridic, București, 2016, p. 200 și urm.

fost avansate mai multe proiecte de natură juridică, îndeosebi pacte de arbitraj, asistență, conciliere și mediere și direcționate spre crearea unei Europe unite, pașnice și prospere. La 5 septembrie 1929 A. Briand declara în fața Societății Națiunilor că „a venit era organizării unei federații a națiunilor europene", iar în concepția Franței „între popoarele care sunt geografic grupate, așa cum sunt popoarele Europei, trebuie să existe un fel de legătură federală; aceste popoare trebuie să aibă, în orice moment, posibilitatea să intre în contact, să discute interesele lor. Să ia hotărâri comune, să stabilească între ele o legătură de solidaritate, care să le permită să facă față, la momentul dorit, împrejurărilor grave, dacă acestea intervin". Se enunțau astfel preliminariile marii construcții postbelice continentale! Mai mult decât atât, la 1 mai 1930 ministrul de externe francez plasa sistemul de uniune europeană propus în cadrul Ligii Națiunilor. Din spiritul Conferinței de pace și în continuarea ideilor (juridice) ale tratatelor internaționale de acum 100 de ani a rezultat, așadar, și construcția europeană postbelică, întruchipată azi de Uniunea Europeană și celelalte foruri continentale. Dacă în urmă cu un secol se încerca și se reușea, în parte, organizarea păcii și edificarea ordinii europene prin drept, evoluțiile au făcut în prezent să se afirme pe bună dreptate că Europa este, înainte de toate, o fiică a dreptului, construcția sa fiind rezultanta evidentă a unui *Europenization through law.* Într-adevăr, acesta s-a impus prin lege, reprezintă un exemplu al puterii dreptului de a elabora, coordona și pune în aplicare politicile publice. Uniunea Europeană este și rămâne prin excelență o construcție juridică, instituțiile sale guvernează și acționează sprijinindu-se pe tratatele fondatoare, directivele și regulamentele configurează tot mai mult legislațiile interne ale statelor membre, iar hotărârile Curții de Justiție de la Luxemburg orientează dezvoltarea jurisprudenței și aplicarea dreptului la nivel unional-european. Dar tot atât de important e și faptul că familia europeană astfel structurată se întemeiază pe reconcilierea franco-germană, așadar, a celor două mari națiuni care s-au războit adesea și astfel au înțeles să uite Versailles-ul și să opteze pentru un destin comun, ceea ce se impune și în privința fostelor părți la Tratatul de la Trianon, odată devenite membre ale comunității europene organizate. Mai mult decât atât, după acest model apartenența unor țări la Uniunea Europeană le angajează la depășirea vechilor rivalități și la valorificarea atât a elementelor ce le unește, cât și a diversității ca izvor de îmbogățire reciprocă, ceea ce presupune, înainte de toate, „capacitatea de a privi împreună trecutul".

4.8. Spre o cultură juridică europeană. Impulsul major pentru o nouă Europă prin drept, mai pașnică și solidară, pe baza organizării păcii și securității colective a favorizat în perioada interbelică cristalizarea unei culturi juridice cu dimensiuni

comune, europene. Asigurarea păcii prin respectarea ordinii teritoriale existente în Europa și apărarea valorilor consacrate prin tratatele de pace, a principiilor egalității „absolute" a statelor, respectului integrității și independenței politice, securității colective „în spiritul și practica Genevei" deveneau repere de comportament european. Juriștii au aderat la ideile de securitate colectivă și de cooperare, inclusiv intelectuală promise de Societatea Națiunilor. Unii dintre ei au participat cu entuziasm, din 1917, la Comisia interministerială de studii pentru Societatea Națiunilor însărcinată cu strângerea și analiza propunerilor vizând problemele aferente relațiilor dintre Ligă și guverne. După adoptarea Pactului Societății Națiunilor (1919) și cu speranța că noua organizație îl va genera, militanții „spiritului Genevei" rezultat din mediile juridice și diplomatice s-au înscris în ampla mișcare pentru susținerea principiului „Păcii prin drept". Pe lângă funcțiile de delegat, consilieri sau experți în cadrul forului genevez, ori cel al comisiilor și agențiilor sale, ei acționau consecvent pentru sprijinirea eforturilor lui A. Briand (generând un veritabil curent denumit de unii „briandism") și atragerea opiniei publice de partea ideilor acestuia. După eșecul Protocolului de la Geneva și acordurilor de la Locarno, mulți profesori de drept au aderat și s-au implicat mai activ în promovarea ideii europene (cel mai militant dintre ei fiind celebrul „internaționalist" Georges Scelle). Luând act de regionalizarea securității colective și în continuarea semnificațiilor sale juriștii membri ai Uniunii Juridice Internaționale (printre care profesorii Lapradelle și Le Fur) au redactat și publicat, în 1930, un „Proiect al Uniunii Internaționale Europene". În același timp, sub impactul perspectivelor noii culturi juridice europene criza dreptului internațional clasic fondat pe suveranitatea absolută a statelor, în condițiile tratatelor și organizațiilor politice multilaterale, generează preocupări de redefinire în acest sens a principiilor organizării relațiilor internaționale. În anii 1920 comunitatea „internaționaliștilor" s-a impus ca un „vivier natural pentru noile nevoi ale politicii internaționale", acționând în vederea găsirii unui echilibru între afirmarea intereselor naționale și loialitatea internațională susceptibil să confere autorități sporite și inedite dreptului internațional în concertul diplomatic. Este perioada în care se promovează „dreptul diplomatic", se folosește acțiunea culturală spre difuzarea valorilor păcii prin drept și se încurajează cercetările și proiectele urmărind relevarea și consolidarea unității juridice a occidentului. În acest context un reviriment cultural-științific și practic cunoaște revendicarea și cultivarea unei solidarități neolatine în concertul juridic internațional, mișcare la care a participat activ și România.

4.9. O realizare tehnico-juridică deosebită. Din punct de vedere tehnico-conceptual și al reglementării efective „sistemul Versailles" exprimă o formulă și o viziune, rămase unice în istoria juridico-diplomatică, prin care se consfințește

încheierea marelui război și se organizează pacea ce îi urmează prin armele dreptului și așa încât să dureze și să se evite repetarea ororilor cărora astfel le punea capăt. Nu era vorba numai de soluționarea chestiunilor legate de răspunderi, reparații și obligații, ci se mergea mult mai departe, instituționalizându-se mecanismele de promovare a sa, și aceasta atât în dimensiunea politică (prin crearea Societății Națiunilor), cât și în cea socială (prin înființarea Organizației Internaționale a Muncii – OIM, menită să promoveze „justiția socială" prin norme comune minime de protecție a drepturilor economico-sociale). Ca o structură normativă, ansamblul se constituie într-o formulă unică de 5 tratate, începând și în frunte cu cel încheiat cu Germania la 28 iunie 1919, dispuse concentric, în jurul nucleului constituit din Pactul Societății Națiunilor (partea I) și Constituția OIM (partea a XIII-a), o așezare asemănătoare și dispoziții particulare prin conținutul lor concret – clauzele teritoriale, cele privind cuantumul și formele despăgubirilor de război ori limitările de ordin militar și de dezarmare. Transpare astfel nu numai o tehnică mai elaborată de redactare, expunere și organizare a textelor ci și o viziune de ansamblu, o concepție de sistematizare și conferire a unei unități menite să exprime o vocație universală, o perspectivă la scara istoriei și o evoluție în domeniu a ideilor asumate și practicilor preconizate. Cei care au conceput și formulat „sistemul Versailles" au încercat astfel să reflecte juridico-instituțional aplicarea „Celor 14 puncte" wilsoniene la realitățile de fapt și să instituționalizeze astfel pe cât posibil rezultatele obținute.

În același timp, întreaga activitate a conferinței, în special de redecupare a frontierelor și trasare a noilor granițe, a presupus analize și evaluări complexe, studii de ordin geografico-istoric, strategico-economic și sociologico-etnic la care au participat echipe de specialiști ale căror concluzii au fost preluate de tehnicienii dreptului și exprimate în clauzele pertinente ale tratatelor de pace. În fine, fiind vorba de un sistem deschis, care presupunea dezvoltări ulterioare și măsuri creatoare de aplicare a sa, ansamblul tratatelor din 1919–1920 a generat ulterior alte reglementări pertinente, evoluții jurisprudențiale și reflecții doctrinare. Nu lipsesc nici ecourile „războiului drepturilor" aferent epocii, victoria pozitivismului francez spunându-și din plin cuvântul și în această privință. O atare abordare era cea mai potrivită spre a admite „o victorie fără învinși" și prefigura „o pace perpetuă", exclusiv pe calea dreptului.

Desigur, imperfecțiuni la nivelul formulărilor concrete ori al exprimărilor tehnice aparținând domeniilor conexe reglementării au fost inevitabile, dar ele nu eclipsează cu nimic împlinirile efortului general depus cu această ocazie. În orice caz, suntem în fața unui efort creator, nemaiîntâlnit în cadrul unei conferințe

internaționale cu caracter interdisciplinar în multe privințe, dincolo de negocierile politico-diplomatice propriu-zise, rămas irepetabil până acum.

5. Dincolo de secol, mesaj juridic pentru viitor. Într-un interviu acordat presei franceze, cu ocazia publicării lucrării sale în limba lui Voltaire *L'Age global. Europe de 1950 à nos jours* (Ed. du Seuil, 2020), eminentul specialist englez în istoria interbelică, Ian Kershaw, afirma că „Deceniul care începe e momentul în care intrăm cu adevărat în secolul XXI. Ne găsim de acum încolo într-o perioadă în mod real diferită de veacul precedent, cu mai multe incertitudini geopolitice și economice. Noi actori s-au afirmat; e vorba de climă bineînțeles dar și de multinaționalele noii economii. În plus, uzajul rețelelor sociale ne modifică viața în profunzime. Lumea actuală este foarte departe de ceea ce era în urmă cu numai 10 ani". În același context, el remarca faptul că „Impactul planetar al Google ori Facebook transcende noțiunii de stat-națiune. Guvernele nu mai ajung să le controleze. Țările UE sunt incapabile să le facă să-și plătească impozitele. La asta se adaugă capitalul financiar internațional ale cărui ramificații sunt complexe și insesizabile. Rezultatul, oamenii se repliază asupra statului-națiune gândit să reia controlul destinelor lor. Brexit se explică în parte astfel"[29]. Asemenea evaluări devin semnificative și în planul dreptului în general și cel al dreptului internațional, în special. Secolul „dreptului internațional modern și contemporan", fondat prin tratatele de pace de la Paris din 1919–1920, pare a-și fi desăvârșit și consumat resursele conceptuale și reglementările de drept pozitiv aferente, sunt pe cale a deveni din ce în ce mai incompatibile cu realitățile veacului globalizării care pare că abia acum cu adevărat începe. Întrebarea fundamentală care se pune în acest sens este și rămâne în căutarea unui răspuns cât mai deplin: ce actori contribuie la stabilirea normelor de conduită internațională, cum se impun acestea și ce natură (juridică) mai poartă? Prin raportare la momentul de referință 1919–1920 dilema majoră devine aceasta: ce soartă pregătește pentru statul național (unitar, suveran și indivizibil), consacrat atunci, dreptul transnațional aflat în pregătire și deplină plămădire azi?

5.1. Etapa contestării a ceea ce există și de căutare a ceea ce ar putea fi. Deveniți „globaliști", „internaționaliștii" altădată „clasici", precum M. Chemillier-Gendreau[30] își concentrează criticile asupra noțiunii de suveranitate și caracterului de drept dominant interstatal al dreptului internațional de până acum. Totul

[29] *Le XXIe siècle commence vraiment en 2020,* propos avec l'historien britannique Ian Kershaw, în „L'Express", no. 3579 (semaine du 6 au 12 février 2020), p. 688.

[30] Monique Chemillier-Gendreau, *Un autre droit pour un autre monde. Comment sortir des impasses du droit international contemporain ?* Editions Pedone, Paris, 2019.

pornește de la constatarea frapantă că dreptul internațional, așa cum e el construit astăzi, rămâne fondat pe categoriile forjate între secolul al XVII-lea și debutul celui următor, în cadrul societății europene. Ele s-au cristalizat în doctrina internațională în jurul conceptului de suveranitate, nucleul dur al gândirii juridice, reducând dreptul internațional la unul eminamente interstatal și la unul care nu putea fi decât „un drept al războiului și al păcii". De aceea era calificat și justificat la începuturi, precum în opera lui E. de Vattel prin ideea unui drept natural. Dar între sfârșitul secolului al XIX-lea și începutul celui al XX-lea se instalează pozitivismul juridic ca doctrină dominantă. Înlăturând orice judecată de valoare el consacră statul ca unică sursă de drept internațional și afirmă o doctrină voluntaristă în măsura în care norma se naște și exprimă voința statelor. Numai odată cu crearea Ligii Națiunilor (1919), embrionul unei schițe de organizare a societății internaționale, partizanii dualismului ajung să domine scena. Pentru ei dreptul internațional nu are aceeași natură ca și dreptul intern și cele două ordini juridice sunt și trebuie să rămână separate. Totuși, două mari figuri ale doctrinei juridice interbelice internaționaliste – Hans Kelsen, fondatorul normativismului, și Georges Scelle, promotorul solidarismului juridic – aveau să bulverseze cadrele strâmte și rigide ale gândirii juridice până atunci dominante și să deschidă larg calea monismului, astăzi devenit triumfător. În pofida diferitelor perspective de abordare și nuanțe de exprimare, dreptul internațional a urmat o traiectorie doctrinară și chiar jurisprudențială aflată într-o permanentă stare de reverență față de noțiunea de suveranitate a statului. Ea persistă și azi a face din acesta actorul principal, pentru a nu spune unic, al dreptului chemat să încadreze (și să pacifice!) societatea mondială. Definit într-o manieră imprecisă, conceptul de suveranitate e markerul statului care îl distinge de alte entități publice și care rămâne cheia de boltă a acestei arhitecturi juridice fragile pe care o denumim *drept internațional* și care e considerat a ordona relațiile internaționale. Astfel animat de un concept abstract și imuabil, dreptul internațional ignoră ritmul „temporalităților" care caracterizează atât de pregnant perioada contemporană – una de trecere spre o reașezare a lumii în sensul mondializării.

În plan substanțial conceptul de suveranitate ar suferi două defecte majore: este un concept „alterat care nu ar mai avea sens" și, totodată, unul „vătămător" în sensul că riscă să împiedice progresul unui drept adaptat cerințelor unei societăți mondializate. Ca atare, dacă suveranitatea se exprimă în independența unui stat în raport cu altele, semnificația sa se găsește alterată de interdependența foarte puternică manifestată dominant în relațiile internaționale. Apoi statele au pierdut monopolul deciziei politice, în condițiile în care forțele economice ori piețele decid în ultimă instanță, fără a mai vorbi de degradarea suveranității în cazul statelor fragile ori absente care nu sunt în măsură să asigure funcțiile regaliene primordiale

și să asigure ordinea socială. În pofida unei asemenea situații și în ciuda slăbiciunilor sale cognitive, suveranitatea ar rezista „în virtutea dispozițiilor Cartei ONU”, și „este chiar întărită prin principiul neingerinței”. Dar ea ar deveni prin aceasta un obstacol în calea evoluțiilor necesare dreptului internațional, afectat și de un retard considerabil în raport cu schimbările care caracterizează societatea internațională. Așadar, într-o atare perspectivă, „suveranitatea intră frontal în contradicție cu proiectul însuși al dreptului internațional”, adică cu capacitatea sa de a stabili norme comune aplicabile în mod obiectiv. Această slăbiciune care se manifestă prin extrema dificultate de „a formula norme corespunzând unor prescripții clare și îmbrăcate cu autoritate e decuplată la nivelul aplicării, statele puternice împiedicând în mod deschis stabilirea de mijloace de aplicare”. Se impută apoi suveranității a fi jucat timp de secole „rolul de ficțiune” pentru că nicio situație reală nu corespunde unei situații juridice în care o putere este în poziție de autoritate supremă; ea era rezultatul unui raport de forțe și al unei ideologii corespunzând echilibrelor sociale, ceea ce-i justifica utilitatea.

Expresie a unei „nostalgii a puterii” suveranitatea deschide însă calea unei paralizii a dreptului internațional. Posibilitatea de a gândi universal la nivel de umanitate obligă negarea dialectică, adică la o depășire – și nu la o simplă deplasare – a suveranității și la înlocuirea sa cu *principiul binelui comun*, singurul susceptibil să forjeze o reflecție a democrației respectuoase cu diversitatea socială în toată întinderea sa și la eșalon mondial.

Ne pregătim astfel să ieșim dintr-un ciclu plurisecular în care relațiile internaționale s-au redus la schimburi între state suverane, într-o lume europeană, extinsă în două etape majore – după Primul și cel de Al Doilea Război Mondial – la nivelul întregii lumi și un drept internațional de o aceeași sorginte. Ieșim, de asemenea, dintr-un ciclu mai scurt de circa 75 de ani care corespunde experienței O.N.U. și Cartei sale, construite pe gândirea și conceptele dreptului internațional modern și contemporan, dar care nu mai poate oferi posibilitatea elaborării conceptelor, ideilor și normelor necesare azi și, cu atât mai puțin, celor ale viitorului.

6. Sfârșitul dreptului internațional public? După avântul înregistrat în ultimul secol, dreptul internațional public pare a se pregăti să părăsească scena vieții internaționale sau, în orice caz, să cunoască transformări atât de fundamentale încât natura sa să devină radical diferită de cea cunoscută de la Hugo Grotius încoace. Transformările sunt evidente: uniformitatea sa decurgând din suveranitatea și egalitatea (formală) a tuturor statelor, a făcut loc dreptului internațional diferențiat, iar statul este concurat și surclasat uneori în crearea

normelor componente din tot mai multe direcții și din partea a tot mai numeroși actori. Conceput inițial și dezvoltat timp de mai multe secole ca un drept care guvernează relațiile dintre state, el ajunge acum un regulator al celor mai importanţi dintre toți actorii noii societății transnaționale. Așadar, am asista la trecerea de la „sfârșitul dreptului internațional public (contemporan)" (D. Carreau), la dreptul transnațional (Ph. Jessup) înțeles ca „dreptul care reglementează acțiunile ori evenimentele care transcend frontierele naționale", definiție care are marele merit, deopotrivă, al simplicității și realismului. Societatea transnațională contemporană implică transformări profunde în privința normativității internaționale, în plan orizontal apar noi actori așa încât viața internațională și-a pierdut omogenitatea în favoarea eterogenității, iar în cel vertical au apărut noi și numeroase domenii și s-a lărgit astfel sfera de influență a dreptului internațional. În sensul de „drept transnațional", dreptul internațional corespunde globalizării crescânde, iar acest fenomen se exprimă prin diversificarea subiectelor, izvoarelor și destinatarilor săi. În fine, asistăm la o întrepătrundere crescândă între ordinea internațională/ transnațională și ordinea juridică internă[31].

Este pe cale a se afirma 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 apasă 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 cărora relațiile globale le sunt vector, și corespunzător inconvenientele care sunt dacă le ignorăm sau le înlăturăm. Așadar, *credibilitatea* devine marca acestui nou *imperium.* Normele respective se prezintă astfel mai puțin ca norme obiective, întrucât sunt o specie de referent la dispoziția celui care în mod voluntar consimte a le da 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 *bună guvernanță, transparență, participare a destinatarilor normelor* ori cele anglo-saxone de *accountability, transparency, review* etc.

În pofida profețiilor pesimiste care prevestesc, deopotrivă, „moartea" dreptului internațional public și „pierirea" statului național a cărui capacitate ar suferi o

[31] Dominique Carreau, Fabrizio Marrela, *op. cit.,* p. 70.

eroziune continuă până la a-și pierde funcțiile sale esențiale și definitorii, ultimele evoluții, precum replierea națională, procesul de demondializare sau crizele majore care cer o solidaritate comunitară sporită, demonstrează contrariul în sensul că este nevoie ca o atare entitate și alianță să persiste, păstrându-și neschimbat statutul esențial și care să ofere întotdeauna cadrul indispensabil al construcției legăturii politice. Într-adevăr, epoca inaugurată formal prin tratatele păcii de la Westfalia (24 octombrie 1648), care au consacrat statul ca unitate de bază a relațiilor internaționale și l-au erijat în subiect al dreptului internațional, s-a dotat prin intermediul acestuia cu o serie de atribute stabile (contribuind astfel la a-i fixa elementele constitutive ale modelului statal și creând condițiile propice reproducerii sale) și continuate și marcate major de tratatele de pace de la Paris din 1919–20 care au impus *statul național,* continuate cu cele din 1947 și dezvoltările reglementare care i-au urmat, este încă departe de a-și fi epuizat semnificațiile și abandonat conceptele teoretico-practice. Specificitatea modelului statal, așa cum a fost el construit progresiv în Europa și care a cunoscut unul dintre vârfurile sale acum 100 de ani, se exprimă mai întâi prin existența unui grup uman, *națiunea,* implantat pe un teritoriu delimitat prin frontiere și caracterizat, dincolo de diversitatea și opoziția intereselor membrilor, de o identitate comună: sprijinindu-se pe națiune, statul e conceput ca o expresie a puterii sale colective; este forma supremă a națiunii, proiecția instituțională care îi conferă durată, organizare, forță de acțiune.

Constituirea unei figuri abstracte statul, erijat deopotrivă în depozitarul acestei identități colective (naționale) și sursa întregii autorități; statul constituie suprema referință, indispensabilă pentru a garanta permanența și continuitatea semnificațiilor; el rămâne ca un principiu de ordine și coeziune socială, în timp ce „societatea civilă” acoperă sfera activităților private și „interesele particulare”; statul reflectă interesul general și e conceput drept un factor de integrare și de unificare al unei societăți care, fără intermediarul său, ar fi sortită dezordinii, prăbușirii, disoluției. Desigur, dintotdeauna statul (național) a reprezentat o piedică în fața globalizării, intrată într-o fază de accelerare după 1990 (cu semne precum faptul că frontierele, fizice și simbolice, care delimitează sferele de influență, suprafața cuprinsă de stat, au devenit poroase: statele sunt traversate de fluxuri de tot felul, pe care nu le pot controla, canaliza și îndigui; numai controlând variabilele esențiale care comandă dezvoltarea economică și socială, capacitatea de reglementare devine mult diminuată și funcțiile sale slăbesc până la a se disipa).

Revirimentul manifestat în ultima perioadă prin nevoia solidarității și persistența egoismelor naționale consolidează teza persistenței tandemului stat național–drept internațional public, cu atât mai mult cu cât nu se profilează

structurarea altei alternative care să-și asume statutul și să îndeplinească funcțiile esențiale.

7. România și „sistemul Versailles”. Constituirea, evoluția și desăvârșirea la 1 decembrie 1918 a României ca stat național unitar s-au aflat sub semnul aplicării principiului naționalităților și „organizării păcii prin drept”, respectiv al tratatelor internaționale. Așa se face că, poate ca nimeni alții, românii și-au asumat pe deplin și au înțeles să promoveze consecvent valorile, ideile și conținutul „sistemului Versailles” (ansamblul tratatelor încheiate și hotărârilor adoptate de Conferința de pace de la Paris din 1919–1920) făcând din păstrarea și apărarea consecințelor lor politico-teritoriale o axiomă a gândirii și acțiunilor practice politico-diplomatice. Astfel configurată și afirmată legitimitatea internațională și fundamentul juridico-diplomatic al desăvârșirii construcției statale, România Mare a fost consacrată constituțional prin legea sa fundamentală din 29 martie 1923 drept „stat național unitar, suveran și independent”.

7.1. Conferința și tratatele de pace din perspectiva programului românesc. Desigur, lucrările, hotărârile și tratatele Conferinței de la pace de la Paris pot și trebuie analizate și evaluate și din perspectivă românească, respectiv cea a intereselor majore, obiective propuse atunci și rezultatelor astfel obținute în acest context. În plan general, acestea s-au ghidat, au vizat și au oferit răspunsuri consacrate juridic la trei mari principii-obiective: restituire, reparații și garanții. Primul, se referea la reveniri, alipiri și reconstituiri teritoriale; secundul privea indemnizarea pagubelor de război suferite de părțile și în condițiile date; în fine, importantă și preocupantă a fost și stabilirea garanțiilor necesare asigurării perenității primelor două mari rezultate. Ele s-au exprimat în posibilitățile de reflectare și impunere pe cale diplomatică a intereselor și revendicărilor proprii și mai ales în termenii particularizanți ai textelor celor cinci tratate încheiate cu puterile învinse și în privința cărora era de dorit, pe cât posibil, nu atât un scop vindicativ, cât un compromis în care să se îmbine datele concrete, soluțiile de mijloc cu exigențele unei minime stabilități viitoare. Rezultatele au fost, mai ales, unele de moment întrucât soluțiile finale aveau să se amâne în unele privințe, pentru mai târziu, precum cele referitoare la reglementarea reparațiilor pentru conferințele din 1930 sau în plan politico-teritorial fiind reportate de istorie după cel de al Doilea Război Mondial, pe agenda Conferinței de pace de la Paris din 1946–47.

Programul românesc al acțiunii în cadrul Conferinței și al așteptărilor din partea tratatelor sale a fost acela al înregistrării și recunoașterii internaționale a voinței exprimate în actele de autodeterminare și condițiilor consacrate în

înțelegerile cu aliații pentru participarea la război. În cele din urmă, în pofida justeței revendicărilor noastre și a diligențelor depuse în acest sens de delegațiile românești, poziția românească a fost, după o caracterizare sugestivă, o concesiune adusă păcii, compromisului istoric și noii Europe a statului național și cooperării interstatale. Liniile de forță ale poziției românești, trasate cu contribuția decisivă a primei echipe de negociatori condusă de prim-ministrul Ion I.C. Brătianu, însușite și urmate cu consecvența posibilă până la semnarea tratatelor pertinente, au avut în vedere respectarea obiectivelor stabilite prin Convenția politică dintre România și Antantă (Franța, Marea Britanie, Italia și Rusia) din 4/17 august 1916. Într-o paranteză, vedem aici o poziție legalistă – încrederea în actul internațional – și o grijă deosebită ca în relațiile cu marile puteri obligațiile asumate să fie clar exprimate și ferm consemnate într-un document scris, care să poată fi invocat, la nevoie. Era, poate, în privința lui I.I.C. Brătianu și o tradiție de familie, amintind de poziția lui Ion C. Brătianu în cadrul războiului ruso-turc din 1877–78 care, în privința traversării teritoriului țării de armata țaristă spre Balcani pe lângă Înțelegea principală de la Livadia (Crimeea), 29 septembrie/11 octombrie 1876, a încheiat și o Convenție scrisă la București (4/16 aprilie 1877) în care se îngăduia trecerea și se stipula respectarea strictă „a drepturilor politice ale statului român așa cum rezultă din legile interioare și tratatele existente”, precum și a integrității și fruntariilor țării. Era vorba, în principal, de dreptul României de a se „bucura de aceleași drepturi ca și Aliații ei, de tot ce are legătură cu preliminariile, cu negocierile păcii, precum și cu dezbaterea problemelor ce vor fi supuse hotărârilor Conferinței de Pace” (art. VI); „dreptul de a anexa teritoriile monarhiei austro-ungare stipulate și delimitate la art. IV” (art. III); puterile Antantei se obligau, de asemenea, ca, „la tratativele de pace, teritoriile Monarhiei austro-ungare stipulate la articolul IV să fie anexate Coroanei României” (art. V); în condițiile în care Banatul revenea în totalitate României, guvernul acesteia se îndatora „a indemniza pe sârbii din regiunea Banatului care părăsind proprietățile lor ar voi să emigreze, în timp de doi ani de la încheierea păcii” (at. IV), precum și de a nu ridica fortificații. Totodată, cele cinci părți semnatare se angajau, în virtutea prevederilor art. V, „să nu încheie pace separată sau pace generală decât împreună și în același timp”.

Referitor la chestiunea prealabilă dar deosebit de importantă a calității de cobeligerant alături de Antantă și, în consecință, a statutului de participare la conferința de pace, soluție ce se repercuta și asupra valabilității convenției din 1916 și a revendicărilor românești acolo recunoscute, i s-a reproșat României semnarea păcii separate cu Germania, Austro-Ungaria, Bulgaria și Turcia prin Tratatul de la București din 24 aprilie/7 mai 1918, aceasta replicând că a fost constrânsă la un

asemenea act de condițiile excepționale ale războiului la care ea a contribuit, și neîndeplinirea angajamentelor de ajutor militar asumate de către Antantă. Din punct de vedere formal juridic se mai adăuga și faptul că tratatul respectiv nu intrase în vigoare și nu-și produsese efectele din moment ce nu a fost niciodată sancționat de Rege (Ferdinand tergiversând actul, la sfatul lui Ion I.C. Brătianu, în așteptarea evoluției pozitive a evenimentelor de ordin militar). Mai mult decât atât, țara noastră a reintrat în război la 10 noiembrie în urma ultimatumului adresat armatei germane de ocupație la insistențele Antantei, din rațiuni de acțiune militară, Franța recunoscându-i, la 30 decembrie, din nou statutul de aliat, act la care s-au raliat și celelalte puteri ale alianței chiar dacă „fără entuziasm". Contribuția militară românească avea să devină și mai importantă în urma intervenției în Ungaria (martie-august 1919) împotriva revoluției bolșevice a lui Bela Kun și înfrângerii armatei germane.

Cu toate acestea, România nu a fost invitată și nu a participat la încheierea niciuneia dintre convențiile de armistițiu prealabile, iar în cadrul conferinței de pace i s-a acordat statutul de stat beligerant cu interese limitate (speciale) cu dreptul, și acela limitat, la a-și expune poziția și de a participa doar la lucrările ce le priveau în mod direct și cu titlu principal. În aceste condiții și în pofida poziției clare, argumentate și documentate exprimată în Memoriul său din 6 martie 1919 și prezentările directe din reuniunile din 31 ianuarie și 1 februarie 1919 în fața Consiliului celor 10, linia de frontieră a fost trasată de Comisia teritorială a Conferinței fără consultarea și participarea României și fără a respecta limitele convenite prin tratatul de alianță din 4/17 august 1916, principiul naționalităților fiind doar parțial respectat.

La protestele lui Ion I.C. Brătianu i s-a comunicat, la 11 iunie 1919, „că trebuie să înțeleagă că Comitetul este cel care a aprobat și votat frontiera" și întrucât era vorba de o comunicare despre ceea ce s-a hotărât „nu poate fi vorba de discutarea liniei de frontieră". Problema cea mai spinoasă a reprezentat-o cea a Banatului în sensul că în temeiul Convenției de alianță din 1916 acesta revenea în totalitate României și, în consecință, Ion I.C. Brătianu susținea în plus că acesta formează un tot, un întreg și România nu se putea limita la partea sa estică, cea mai săracă, iar sârbii revendicau Torontalul (zona de vest a provinciei, mai bogată) invocând legăturile istorice ce îi uneau, precum și dezavantajul strategic ce s-ar fi născut prin o frontieră românească așa de apropiată de însăși capitala țării. În cele din urmă, a contat mult în impunerea unei rezolvări de compromis și poziția specială a Serbiei în cadrul războiului, statutul său de primă victimă a agresiunii austro-ungare, comportamentul de-a lungul ostilităților militare și rolul ce i se

preconiza în viitoarea organizare a Europei[32]. Așa cum s-a remarcat încă din lucrările interbelice consacrate problemei, poziția arogantă și inflexibilă adoptată inițial, în special de delegația condusă de Ion I.C. Brătianu, s-a dovedit a nu fi fost cea mai potrivită în fața unei atitudini autoritare, de impunere și nu de negociere din partea reprezentanților marilor puteri; mai degrabă calea negocierilor directe cu sârbii și soluțiilor bilaterale, care apoi să fie ratificate de conferință, recomandată de Take Ionescu, era mai sortită succesului. Tactica faptului împlinit și a forței conjuncturilor concrete supralicitată în prima fază a lucrărilor de delegația română, fără luarea în calcul a unor aspecte ținând de fundalul abscons, dar adesea determinant al unor interese inclusiv de ordin economic, legat de concesionarea resurselor naturale strategice ne apare, cel puțin din perspectiva de acum, cu o serie de limite. Atitudinea românească de a solicita un tratament egal, conform alianței cerute și implicării efective în război s-a izbit, așadar, de intransigența marilor puteri care și-au arogat exclusiv rolul de arbitru în desemnarea noii hărți a Europei și a lumii, în virtutea unor principii generoase, mai mult sau mai puțin respectate în concret și peste tot.

Totuși, în perceperea, receptarea și exprimarea intereselor românești, în special în cadrul Tratatului de la Trianon, nu au rămas fără urmări și imputări atitudinile manifestate în cadrul negocierilor de delegațiile statelor semnatare. În mod inspirat și legitim, în fața aroganței, superiorității civilizatoare fără de temei și trufaș asumate și un compromis propus astfel cu marile puteri ca promotori mondiali și purtători dintotdeauna ai ideilor înaintate și progresului cultural promovate de delegația condusă de contele A. Apponyi, s-a prezentat și opus cea a românilor, condusă de Ion I.C. Brătianu, care și-a apărat drepturile „istorice" și susținut revendicările întemeindu-se pe prevederile dreptului pozitiv în vigoare – în special Convenția de alianță din 1916 și principiile wilsoniene – și înscriindu-se astfel orientărilor generale și spiritului dominant al Conferinței de organizare a

[32] Astfel, la 31 ianuarie 1919 Ion I.C. Brătianu a susținut drepturile României asupra Banatului pe următoarele considerații: 1) pe baza tratatului de alianță din 4/17 august 1916; 2) faptul că majoritatea populației era de rasă, de cultură și de tendințe românești; 3) cu argumentul că Banatul formează un tot indivizibil, geografic și etnic. „Câteștrei comitatele depind economicește unul de altul, încât separarea ar însemna ruina lor". În ziua de 1 februarie același an Brătianu „a fost convocat singur pentru a expune drepturile noastre asupra Transilvaniei, Bucovinei și Basarabiei. A făcut o expunere amănunțită a situației acestor provincii și a condițiilor în care s-au unit cu România... Dnul Brătianu a depus un memoriu în limbile franceză și engleză asupra tuturor revendicărilor și drepturilor noastre, precum și asupra condițiilor în care războiul a fost condus și a situației ce s-a creat României prin defecțiunea rusă". „Universul", anul XXXVII, nr. 54, 27 ianuarie/1 februarie 1919.

păcii prin drept și reconstrucție a Europei pe statul-națiune și garanția sa, securitatea colectivă.

7.2. O problemă rămasă deschisă: frontierele cu Rusia devenită sovietică. Cazul Basarabiei. Absența unei viziuni comune a aliaților în privința Rusiei, devenită sovietică, și atitudinea confuză față de transformarea fostului imperiu țarist într-un conglomerat cu pretenții de influențe și acaparări mondiale au generat multe incertitudini, lăsând greul pe seama negocierilor și înțelegerilor bilaterale ale celor direct implicați. Fără îndoială, era dificil de adoptat o poziție fermă și consistent definită în condițiile imprevizibilității absolute a evenimentelor; incapabil să suporte efortul presupus de război, imperiul țarilor se prăbușea dând naștere unei republici disputate între diversele forțe politice, angajate în lupta pentru putere. În așteptarea evoluțiilor, conducătorii bolșevici, în frunte cu Lenin, au impus semnarea, la Brest-Litovsk în martie 1918, păcii cu Germania abandonând teritoriile lor verdictului istoriei, în favoarea speranțelor cuceririlor ulterioare aferente unei revoluții universale. Așadar, frontierele europene ale Uniunii sovietice au reprezentat „marea lacună" a „sistemului Versailles" și una dintre sensibilele vulnerabilități ale ordinii europene, a căror odisee avea să înceapă atunci, să se continue în anumiți parametri după cel de al Doilea Război Mondial și definitivați în cele din urmă imediat după 1990, odată cu prăbușirea U.R.S.S. Încercările occidentale de a izola imperiul comunist cu un „cordon sanitar" construit pe calea alianțelor care să lege state de la Marea Baltică până la Marea Neagră au reușit formal, dar aveau să se dovedească fragile în fața amenințării bolșevico-rusești. Tratatele bilaterale cu Finlanda, Polonia și Țările Baltice au încheiat „o pace de armistițiu" și recunoșteau frontiere intangibile; singurul teritoriu al fostului imperiu țarist căruia Uniunea Sovietică nu-i va recunoaște juridic opțiunea asumată prin autodeterminare de a se rupe de conglomeratul multinațional și a reveni la România a fost Basarabia. Aceasta, la care s-a adăugat abținerea S.U.A. și neratificarea în cele din urmă de către Japonia au condus la eșecul ultim al *Tratatului privind alipirea Basarabiei la România* de la Paris, din 28 octombrie 1920 și el un rezultat, din păcate nedefinitivat, al Conferinței de pace de la Paris. Consecvența Moscovei în această privință se manifestă până astăzi, cu bine cunoscutele formule și episoade din 1924, 1940, 1947 și 1991 și chiar prin apariția statului independent Republica Moldova și „fantomatica" Republică Transnistreană. Faptul că singura frontieră și „cea mai veche din istoria neamului", cea naturală a Nistrului, nu a fost recunoscută și delimitată printr-un text internațional relevant, negociat și acceptat a făcut-o și cea mai vulnerabilă cu consecințele ulterioare cunoscute.

7.3. România – stat național unitar, de interes european, operă a dreptului. Constituirea, consolidarea și desăvârșirea, la 1 decembrie 1918 a statului național unitar român sunt, în bună parte, lucrarea afirmării și aplicării în plan european, a principiului naționalităților, o consecință a lanțului de tratate de pace – îndeosebi a celor din 1856 – Paris, 1878 – Berlin și 1919–1920 –Paris – care au marcat istoria perioadei pentru popoarele și formațiunile politico-statale din această parte a Europei. România Mare reprezintă, poate, unul dintre rezultatele cele mai remarcabile ale Conferinței de pace de la Paris și a hotărârilor sale exprimate juridic și a cărei existență, redusă la perioada interbelică, a avut aceeași soartă și durată cu cele ale sistemului Versailles și a ordinii europene pe care acesta a întruchipat-o juridico-instituțional și garantat-o internațional. Într-adevăr, crearea statului român modern, inspirată de idealurile Revoluției de la 1848 a început cu unirea din 1859, prima experiență europeană, sub influență preponderent franceză de înfăptuire a principiului naționalităților, conjugat cu consultarea populației interesate[33]. Acționau, în acest sens, în mod convergent *interesul* celor două țări românești (unite rezistau mai bine atât presiunii Rusiei, cât și celei a puterii suzerane otomane, pregătindu-se în această ultimă privință calea dobândirii mai rapide a independenței), interesul european (creându-se o organizare statală de tip și sub influență vest-europeană la Gurile Dunării, menită să stopeze tendințele expansioniste ale Moscovei în echilibru cu interesele marilor puteri europene în privința navigației pe marele fluviu) și dorința prezumată (dar evidentă) a populației celor două principate, care aparținea aceleiași „naționalități". Constituirea divanurilor ad-hoc ca adunări reprezentative, dar nu pentru exercitarea puterii legislative, ci în vederea tranșării unei probleme precise, cea a unirii, a reprezentat astfel o aplicare la „obiceiurile din orient" a formulei de consultare populară (referendum). Se consideră, în acest context, că art. 24 al Tratatului de pace de la Paris din 30 martie 1856 (încheiat în urma războiului Crimeii) a făcut „să intre principiul consultării democratice al unei populații în dreptul public al Europei"[34]. Tot așa, potrivit art. 20–21 ale aceluiași act internațional se „rectifica fruntalia, în Basarabia" în sensul „cedării de către Rusia" și „anexării la Principatul Moldovei, sub suzeranitatea sublimei Porți", a celor trei județe: Bolgrad,

[33] Yves Bruley, *La consultation des populations dans la diplomatie du Second Empire,* în vol. Société d'histoire générale et d'histoire diplomatique, „L'usage de référendum dans les relations internationales", Ed. A. Pedone, Paris, 2018, p. 16.

[34] *Ibidem,* p. 17. Potrivit textului invocat : „Majestatea Sa Sultanul promite de a convoca imediat, în fiecare dintre cele două provincii, un *Divan ad-hoc* compus așa cum se constituia reprezentațiunea cea mai exactă a intereselor tuturor claselor societății. Aceste Divanuri vor fi chemate a exprima dorințele populațiunilor în ceea ce privește organizațiunea definitivă a principatelor".

Balta-Albă și Ismail ale Basarabiei istorice. Conferința de la Paris (1858) și Convenția constitutivă adoptată de ea spre a servi ca bază juridică a reformelor ce urmau întreprinse a „oferit ocazia întăririi principiului naționalităților în privința provinciilor dunărene”[35].

Asemenea experiențe – consultarea în cele două țări românești, alături de plebiscitele din Savoia, Nisa și Veneția, din aceeași perioadă – aveau ca punct comun faptul de a rezulta din acte diplomatice (toate multilaterale sau bilaterale) și a urmări drept scop darea unui plus de forță transformărilor favorabile naționalităților, dar negociate între guverne. Această practică a lui Napoleon al III-lea de a „mărita diplomația cu democrația” (Y. Bruley) avea să dobândească noi dimensiuni și adâncimi odată cu programul de pace transmis de W. Wilson în mesajul său din 8 ianuarie 1918 („Cele 14 puncte”) și să se exprime plenar în „redecupajul Europei” pe baza principiului naționalităților. Instituirea acestuia din urmă a stat la baza „stabilirii limitelor teritoriale” ale noilor entități statale constituite în urma exercitării dreptului la autodeterminare de naționalitățile imperiului austro-ungar ori ale celui țarist și consfințite prin tratatele de pace din 1919–1920.

În primul curs de *Istoria dreptului român* predat la Facultatea de drept a Universității din Cluj, devenită românească în 1919, și publicat în 1921, prof. Victor Onișoru considera că pentru viitorii conducători ai statului român și viitoarele generații de juriști ai țării „este o necesitate de primă ordine de-a cunoaște fazele prin care au trecut țările române, până ce au ajuns să li se recunoască dreptul de a se uni într-un singur stat”, precum și, tot atât de important era „a cunoaște temeiurile în a căror bază se poate apăra dreptul neamului românesc de a trăi într-un singur stat”, acestea fiind mai ales două: dreptul la autodeterminare al popoarelor și temeiul istoric. Referitor la primul, „propagat mai întâi de Wilson, admis apoi de statele europene occidentale și recunoscut în toamna anului 1918 și de reprezentații oficiali ai Puterilor centrale”, în baza sa „națiunea română s-a declarat ruptă din statul ungar... înțelegând însemnătatea momentului istoric, reprezentanții neamului românesc au fixat că din acel moment parlamentul ungar nu mai are dreptul de a aduce nicio lege în numele poporului român, iar guvernul ungar nici o dispoziție de guvernare pentru națiunea română care, în baza dreptului la autodeterminare al popoarelor, își va îndrepta singură soarta sa”. Răspunsul necesar, fără discuție ca principiu și prin circumstanțieri pe conținut pornea de la constatarea că „dușmanii de atâtea veacuri ai națiunii române au

[35] René Girault, *Peuples et nations d'Europe au XIXe siècle,* Editions Hachette, Paris, 1996, p. 153.

încercat în tot chipul să tăgăduiască dreptul asupra acestui pământ" invocând un întreg arsenal de argumente istorice pentru a dovedi „că românii sunt veniți aici cu mult mai târziu decât ungurii și șașii". Precursorii și primii întemeietori ai doctrinei juridice naționale au concluzionat că „Închegarea neamului într-un singur stat s-a făcut în baza principiului de autodeterminare, admis ca bază a așezării statelor după războiul mondial și în urma puterii de viață și a energiei poporului român, reprezentat prin armata sa, de a apăra și cuceri ceea ce dreptul popoarelor, dreptatea de organizare a națiunilor, i-a recunoscut"[36].

Programul valorificării acestei moșteniri rămâne important, semnificativ, chiar actual prin valabilitatea argumentelor juridice invocate și a situației de fapt atunci constatate. Surprinde mai ales viziunea integratoare pentru spațiul românesc întregit și abordarea dinamică, deopotrivă istorică, actuală și de perspectivă, astfel recenzată în urmă cu (aproape) 100 de ani.

„Cea dintâi provincie românească, care decretează unirea sa cu Țara mamă, este *Basarabia,* ruptă din corpul Moldovei la 1812. Sfatul Țării în adunarea din *Chișinău* (27 martie/9 aprilie 1918) hotărește: „Republica democratică moldovenească Basarabia, în hotarele ei dintre Prut, Nistru, Dunăre, Marea-Neagră și vechile granițe cu Austro-Ungaria, ruptă de Rusia acum o sută și mai bine de ani din trupul vechei Moldove, în puterea dreptului *istoric* și *dreptului de neam,* pe baza că noroadele singure să-și hotărască soartea lor, de azi înainte și pentru totdeauna se unește cu mama sa România".

Mai târziu a doua provincie românească, *Bucovina,* ruptă din trupul Moldovei la 1774, în congresul general ținut la Cernăuți în 15/28 Noemvrie 1918, hotărăște: „Considerând că dela fondarea Principatelor Române, Bucovina, care cuprinde vechile ținuturi ale Sucevei și Cernăuților, a făcut pururea parte din Moldova, care în jurul ei s'a închegat ca stat; – ... că fiii acestei țări, umăr la umăr cu frații lor din Moldova, și sub conducerea acelorași domnitori, au apărat de-alungul veacurilor ființa neamului împotriva tuturor încălcărilor din afară și a cotropirei păgâne; – că în 1774 prin vicleșug Bucovina a fost smulsă din trupul Moldovei și cu de-a sila alipită coroanei Habsburgilor; astăzi, când, după sforțări și jertfe uriașe din partea României și a puternicilor și nobililor ei aliați, s'au întronat în lume *principiile de drept și umanitate pentru toate neamurile,* și când, în urma loviturilor zdrobitoare, monarchia austro-ungară s'a zguduit în temeliile ei și s'a prăbușit, și toate neamurile încătușate în cuprinsul ei și-au câștigat *dreptul de liberă hotărâre* de sine – cel dintâi gând al Bucovinei desrobite, se îndreaptă către Regatul României, de care totdeauna am legat

[36] Victor Onișor, *Istoria dreptului român,* ediția a II-a, Cluj, 1925, p. 15 și urm.

nădejdea desrobirii noastre; *hotărâm: Alipirea necondiționată și pentru vecie a Bucovinei, în vechile ei hotare, cu Regatul României.*"

Cum se vede din considerentele acestei hotărâri, temeiul istoric este subliniat și accentuat în mod deosebit, ca bază a hotărârii aduse, deși nu în mod expres, ci prin înșirarea motivelor istorice, care au îndreptățit neamul românesc din Bucovina, de a lua această hotărâre.

La câteva zile după aceasta urmează și unirea Românilor din Ardeal: Adunarea națională din *Alba-Iulia, dela 18 Noiembrie/1 Decemvrie 1918, a tuturor Românilor din Transilvania, Banat și Tara Ungurească* decretează unirea acelor Români și a tuturor teritoriilor locuite de dânșii, cu Români. Adunarea proclamă în deosebi *dreptul inalienabil* al națiunei române *la întreg Banatul,* cuprins între râurile *Mureș, Tisa și Dunăre.*

Aceasta a treia hotărâre nu invoacă în aceeași măsură temeiul *istoric,* ca și celelalte provincii, dar accentuiază în mod limpede dreptul inalienabil al poporului român asupra acestui pământ." Așadar, în privința Ardealului, un argument juridic important prealabil și complementar Rezoluției de la alba Iulia îl constituia „dreptul națiunii române la pământul pe care a trăit".

Ca o concluzie, opinia generală a ardelenilor și convingerea fermă a românilor din această parte de țară românească a fost și a rămas aceea că reîntregirea totală a românilor de la 1 decembrie 1918 a constituit rezultatul evoluțiilor istorice și consecvența aplicării exacte a dreptului în vigoare, care și-au găsit deplină consolidare ulterioară și până azi.

Și de această dată România a beneficiat de ecuația „naționalitate–diplomație–democrație" acceptată și promovată ca axiomă, ceea ce i-a permis să se împlinească proiectul „România Mare" și întreaga națiune română să se reunească într-un „stat național unitar".

Prin Tratatul de la Versailles (28 iunie 1919), Germania se obliga să recunoască noile granițe ale României, prin Tratatul de la Saint Germain (10 septembrie 1919), Austria recunoștea unirea Bucovinei cu România, Tratatul cu Bulgaria de la Neuilly-sur-Seine (17 noiembrie 1919) confirma granița cu România din 1913, prin Tratatul de la Trianon (4 iunie 1920), Ungaria recunoștea unirea Transilvaniei cu România și se stabilea frontiera dintre cele două state, iar prin Tratatul de la Paris (28 octombrie 1920), Franța, Marea Britanie, Italia și Japonia confirmau unirea Basarabiei cu România. Ca urmare a acestor tratate România dobândea un nou statut internațional, intrând în categoria statelor cu o suprafață medie în Europa; în zona cuprinsă între Marea Baltică și Marea Neagră, țara noastră era cel mai mare stat, după Polonia.

7.4. Diplomația păcii prin drept. Încheierea tratatelor de pace din 1919–20, punerea lor în aplicare și preocuparea de a le garanta situațiile de fapt și de drept pe care le-au generat în frunte cu noile frontiere etnice ale României Mari au fost asumate ca priorități absolute ale diplomației, școlii de drept internațional și doctrinei naționale în materie. Conceptele, ideile ori practicile degajate în acest context au marcat o etapă importantă a dreptului internațional public care a conținut și importante contribuții teoretico-practice românești. Beneficiind de miniștri de externe de excepție, precum Take Ionescu și Nicolae Titulescu, s-a reușit promovarea consecventă a unei diplomații profesioniste, europene și a interesului național, de specialiști universitari redutabili care au reușit să formeze o școală de drept internațional, de personalități atașate interesului național care au acționat pentru elaborarea și promovarea unei doctrine naționale în materie.

Astfel, principiul naționalităților, Societatea Națiunilor, regimul minorităților, regimul internațional al Dunării și al strâmtorilor, suveranitatea statelor, securitatea colectivă, represiunea penală a crimelor contra păcii și de război, a terorismului, inclusiv prin instituirea unei jurisdicții penale internaționale permanente, instituționalizarea relațiilor internaționale ș.a. au reprezentat teme circumscrise aceluiași obiectiv – apărarea prin drept a păcii, respingerea actelor de revizionism și păstrarea *statu-quo*-ului teritorial – și care au generat contribuții românești originale, care au marcat benefic și specific dezvoltarea dreptului internațional public interbelic.

Pentru apărarea fruntariilor etnice generate prin aplicarea clauzelor teritoriale ale acestor tratate și în spiritul noilor principii astfel consacrate, Regatul României a devenit membru fondator al Societății Națiunilor și a activat în cadrul său pentru păstrarea *statu-quo*-ului și organizarea și promovarea securității colective a statelor.

Un proiect major l-a constituit în respectivele împrejurări europene propunerea ministrului de externe român Take Ionescu (1858–1922) privind instituirea unei alianțe a statelor cuprinse între Marea Baltică și Marea Neagră, ca tampon între Germania și Rusia sovietică, așa încât cele două mari puteri să nu ajungă la stabilirea unei frontiere comune prin revizuirea tratatelor din 1919–1920. Din păcate, diferendele polono-cehoslovace în această privință au împiedicat exprimarea juridică și punerea sa în aplicare.

În acest context și cu o atare viziune, România a încheiat, în martie 1921, *Convenția de alianță defensivă cu Polonia,* în aprilie 1921 a semnat *Convenția de alianță defensivă cu Cehoslovacia* și în iunie 1921, *Convenția de alianță defensivă cu Regatul Sârbilor, Croaților și Slovenilor* (din 1929, Iugoslavia). Cele trei state,

România, Cehoslovacia și Iugoslavia au constituit *Mica Înțelegere,* prima alianță multilaterală din Europa de după Războiul Mondial. În același spirit, România a semnat tratate de prietenie cu Franța (iunie 1926) și cu Italia (septembrie 1926). În februarie 1934, România, Iugoslavia, Grecia și Turcia au semnat *Pactul Înțelegerii Balcanice,* prin care își garantau mutual frontierele balcanice și realizau o nouă structură de securitate colectivă subregională.

Un loc aparte au ocupat în acest cadru preocupările de garantare a granițelor cu U.R.S.S., problemă complicată de situația Basarabiei care a generat din partea Moscovei ruperea relațiilor diplomatice (ianuarie 1918) și nerecunoașterea actului de unire din 27 martie/9 aprilie și nici a Tratatului de la Paris din 28 octombrie 2020. Tatonările inițiale de restabilire a acestor relații, inclusiv organizarea unei conferințe bilaterale la Viena în martie 1924 au eșuat; abia în februarie 1929 prin semnarea Protocolului de la Moscova, semnat de Uniunea Sovietică – cu vecinii săi, inclusiv cu România, prin care se punea în aplicare Pactul Briand-Kellog (1928) privind eliminarea războiului în relațiile reciproce și rezolvarea diferendelor numai prin mijloace pașnice, s-au deschis noi perspective în materie.

Negocierile bilaterale duse de miniștrii de externe Titulescu și Litvinov au reușit să conducă la reluarea raporturilor diplomatice dintre cele două state și apoi partea română a insistat, prin diverse formule, să se ajungă la o recunoaștere reciprocă a frontierelor, inclusiv pe calea unui Pact de asistență mutuală (iuie 1936), fără a se reuși însă pe deplin.

Prin crearea de alianțe subregionale, acțiune consecventă în cadrul Societății Națiunilor și dezvoltarea dreptului internațional ca drept al păcii și cooperării pașnice se urmărea apărarea și consolidarea în plan internațional a statului național unitar român, respingerea eventualelor acțiuni revizioniste și afirmarea lui ca un factor dinamic al păcii și cooperării în Europa și în lume. Într-o caracterizare generală, în viziunea românească interbelică tratatele care au pus capăt primei conflagrații mondiale și au consfințit frontierele României Mari nu au făcut decât să confirme actele istorice de autodeterminare în 1918 „săvârșite prin puterea drepturilor imprescriptibile ale neamului nostru”; pentru menținerea *statu-quo*-ului istoric astfel stabilit, ne-am dezvoltat apoi două decenii în cadrul noii ordini europene așa organizate, creând o rețea de alianțe și pacte menite să asigure securitatea și apărarea teritoriului național reîntregit.

Politica externă a statului național unitar român nu a fost una de improvizare, ci una, pe cât posibil, de realism, nu o politică personală, ci una dictată de voința întregii națiuni, o politică externă logică impusă de urmările războiului mondial și

reclamată de situațiile create de noile realități europene; nu a fost politica unui om, nici cea a unui singur guvern, a fost o politică externă națională[37].

[37] „De la tratatele care au consfințit drepturile României asupra provinciilor eliberate... până la izbucnirea războiului în septembrie 1939 – scria într-un Memoriu din 1943, Gh. Tătărescu – politica noastră externă a fost o politică de conservare a rezultatelor Războiului de întregire și a victoriilor reputate împreună cu marii noștri aliați în acel război, având drept scop apărarea integrității fruntaliilor și asigurarea independenței țării și, drept mijloc, adâncirea raporturilor noastre cu popoarele solidare în menținerea rezultatelor obținute prin victoria comună." Și concluziona: „Expresiunea fidelă a simțămintelor țării și executată fără nicio deviere de toate guvernele... – care îi asigura continuitatea – această politică devenise prin permanența ei o politică națională". (Gh. Tătărescu, „Mărturii pentru istorie", Editura Enciclopedică, București, 1996, p. 242). Ca o ilustrare a acestui fapt este poziția constantă exprimată în mesajele regale de deschidere a Corpurilor legiuitoare prin care se fixau periodic țelurile și prioritățile politicii externe românești. Astfel, la 20 noiembrie 1919, în fața celui dintâi Parlament al României Mari mesajul coroanei sublinia „Hotărârea noastră nestrămutată e de a sta nedespărțiți de aliații noștri... interesele noastre vitale sunt în acord cu marile interese ale propășirii pașnice în Orientul Europei". Anul următor, 1920, se menționa că „Situația internațională a României este definitor așezată, prin tratatele care au pus capăt războiului mondial". În 1922, sub guvern PNL, prioritară devenea „contribuția la reclădirea economică a Europei pe temeiul tratatelor existente". Patru ani mai târziu, la 14 noiembrie 1926, sub guvern general Averescu, România „își păstrează neschimbată linia sa de conduită în politica externă, călăuzită fiind de ideea păcii cu respectul tratatelor și cu menținerea neștirbită a ordinii internaționale... Această politică, izvorâtă din principiile echitabile puse la baza Societății Națiunilor a fost afirmată în urmă de tratatele încheiate de țară..." La 15 octombrie 1927 un nou guvern Ion I.C. Brătianu preciza că „Politica externă a României, dominată de perfecta concordanță care există între interesele românești și interesele europene, are ca scop constant menținerea păcii... ea nu pregetă să ajungă la raporturi din ce în ce mai bune și mai amicale cu toate statele fără deosebire în cadrul tratatelor existente". La 22 decembrie 1928 guvernul PNȚ, condus de Iuliu Maniu, marcând „marea și istorica schimbare" politică internă releva că „Politica externă a României este dominată de dragostea poporului nostru pentru pace. Ea rămâne întemeiată pe alianțele și amiciițiile închegate în vremuri de suferință și victorie comună și este călăuzită de dorința de a lega bune raporturi cu toate statele, uitând ce ne-a putut despărți în trecut. România, soldat însuflețit al păcii, va da întotdeauna concursul ei întreg nobilelor străduințe ale Societății Națiunilor, precum a fost fericită de a adera la Pactul Briand-Kellog". La 15 noiembrie 1930 „România urmărește ferm politica ei esențialmente pașnică, întemeiată pe respectul tratatelor în vigoare, pe alianțele și amiciițiile având ca scop păstrarea păcii și pe principiile Societății Națiunilor, căreia îi dăm cel mai devotat concurs". Mesajul regal din 15 iunie 1931 (sub guvernul Nicolae Iorga) sublinia imperativul neschimbării tratatelor și frontierelor, și a eliminării divergențelor, iar la 15 noiembrie 1932, de această dată un cabinet PNȚ, stipula același spirit constant și în continuarea poziției naționale că „În politica externă, România va urmări cu demnitate și fără șovăială realizarea țelurilor, care singure pot călăuzi acțiunea noastră de stat: respectul scrupulos al tratatelor; menținerea neclintită a alianțelor; intensificarea relațiilor de prietenie cu toate statele, fără deosebire; colaborarea strânsă cu Societatea Națiunilor, ale cărei idealuri pașnice sunt împărtășite de întreg poporul român". În 1934, în condițiile unui guvern PNL prezidat de Gh. Tătărescu, se enunța că „Politica externă a României izvorăște din poruncile unității noastre naționale. De aceea, ea nu poate cunoaște nici schimbări, nici șovăiri. Scopurile ei sunt două: menținerea păcii și intangibilitatea pe veci a granițelor țării. Metodele ei de realizare sunt respectul tratatelor,

7.5. Constituția României Mari și a tratatelor de pace din 29 martie 1923. Desăvârșirea procesului de reîntregire națională prin actele de autodeterminare din 1918 ale Basarabiei, Bucovinei și Transilvaniei și unire cu Vechiul Regat, confirmate internațional prin tratatele de pace din 1919–1920, au necesitat expresii constituționale corespunzătoare, care aveau să se reflecte în noua lege fundamentală din 29 martie 1923 a României Mari. Din această perspectivă, noile prevederi constituționale aveau în vedere alcătuirea unui nou stat pe baze noi și structurat organic, care să perceapă nevoile țării întregi, să respecte tradițiile noilor părți componente, să favorizeze împlinirea aspirațiilor comune și, totodată, să introducă în pactul fundamental toate angajamentele internaționale asumate spre integrare în noua ordine europeană, cu valoare de norme constituționale.

Nu în ultimul rând, astfel și atunci la întocmirea așezământului constitutiv al statului român reîntregit se impune să participe în mod direct și egal toate noile părți componente teritorial prin reprezentanții lor legitimi și autentici (așa cum își exprimaseră dorința explicit prin Rezoluția de la Alba Iulia din 1 decembrie 1918 și, implicit, prin hotărârile de la Chișinău și, respectiv, Cernăuți). Printre noile principii consacrate și cu relevanță în acest context se număra adăugarea, la caracterul de indivizibil al statului, a celui de *național unitar* (art. 1), cel potrivit căruia toate puterile statului român emană de la națiune (art. 33), înfăptuirea unificării legislative, administrative ș.a.

7.6. Constituirea Școlii române de drept internațional și afirmarea doctrinei naționale în materie sub semnul apărării statului național unitar. Înfăptuirea unității juridice a presupus în plan practico-acțional două aspecte complementare și definitorii: pe de o parte, construirea dimensiunii pertinente de stat național unitar, consacrată constituțional ca atare prin legea fundamentală din 29 martie 1923 și constând, în special în unificarea judiciară, legislativă și a regimului legal al profesiilor juridice, iar, pe de altă parte, apărarea, păstrarea și consolidarea statutului său internațional consacrat prin tratatele de pace de la Paris, prin acțiuni politico-diplomatice de organizare a păcii, instituire a securității colective,

---

respectul alianțelor și stabilirea de legături amicale cu toate națiunile fără deosebire". Iar la 15 noiembrie același an mesajul coroanei mai adăuga că „România... va îndeplini în întregime datoria ei de stat național și de factor european. Prin executarea scrupuloasă a tuturor obligațiilor din tratate, prin credința neștirbită față de alianțele ei, prin stabilirea de legături de prietenie cu toate popoarele fără deosebire, prin paralelismul desăvârșit de acțiune..." La 4 ianuarie 1938 ministrul de externe român, Istrate Micescu, declara drept linie programatică faptul că „Guvernul român rămâne credincios tratatelor care-l leagă de Franța, de Polonia, de Mica Înțelegere, de Înțelegerea Balcanică, fiind adânc devotat ideii de pace, pe care e hotărât să o slujească cu tărie și statornicie". Tot așa, la 15 februarie 1938, guvernul Patriarhului Miron Cristea reafirma obiectivul „Menținerii, în afară a politicii tradiționale a statului nostru, ale cărui scopuri permanente sunt păstrarea păcii și apărarea hotarelor țării".

funcționare a Societății Națiunilor și dezvoltare a dreptului internațional în sensul bazelor sale moderne anunțate de „sistemul Versailles”.

Evoluțiile generate și experimentele înregistrate în cadrul acestui proces fundamental de transformare a sistemului juridic, încă insuficient analizate și moștenirile lor valorificate, au implicat fundamentări și explicații teoretice majore, însoțite de prefaceri și progrese științifico-culturale structurante, cu multiple aspecte novatoare și note originale în materia dreptului. A fost vorba mai întâi de o confruntare, confluențe, asimilări și apoi transformate în sinteză la contactul a trei sisteme și curente de civilizație juridică: de tip francez (formalist), asimilat național în Vechiul Regat, de tip german (material), direct (în Bucovina) și în varianta austro-ungară (în Transilvania) și rusesc (social) în Basarabia. Acesta din urmă, bulversat sub impactul revoluției bolșevice, a opus cea mai mică rezistență și a abandonat cel mai rapid și fără urmări confruntarea; dimpotrivă, în Ardeal rezistența prin conservatorism a „vechilor tradiții juridice” s-a transformat în context la forme persistente de „regionalism” păgubos cu rezonanțe chiar contemporane. Astfel născută din decantarea unui atare creuzet și impunerea în cele din urmă a dominației tradiției neolatine, știința dreptului și cultura juridică românești au purtat ca semn distinctiv exprimarea necesității și specificului de manifestare a statului național unitar. În consonanță cu un atare imperativ și particularismele de constituire și afirmare, ele au fost unele de confluență, intersecție și largă deschidere europeană și internațională. Școala română de drept internațional se constituie în condițiile în care reunea în cadrul său contribuții a cinci facultăți de drept cu tradiții diferite, dar cu obiectivul comun al consolidării bazelor consacrate de tratatele de pace din 1919–20 pentru noul drept internațional și noua organizare politico-juridică a Europei. La rândul său, doctrina națională în materie își asuma același scop, iar ideile exprimate orientau programatic acțiunile politico-diplomatice de codificare, instituționalizarea păcii și jurisprudența internațională a epocii.

Constituită treptat și afirmată cu precădere în perioada interbelică, doctrina română de drept internațional s-a inspirat din școala pozitivistă-istorică[38] și a tins să fondeze dreptul internațional public pe sistemul naționalităților[39] și morala internațională, care este „una pentru toți” potrivit bine-cunoscutei formule a lui Nicolae Titulescu[40]. Având ca piloni definitorii „dreptul păcii” și „organizarea păcii”

[38] A se vedea: G. Meitani, *Curs de drept internațional public,* 1931; N. Dascovici, *Curs de drept internațional public,* 1931; G. Plastara, *Manual de drept internațional public,* 1927; M. Antonescu, *Elemente de drept internațional public,* 1929.

[39] A se vedea: V. Urseanu, *Curs de drept internațional public,* București, 1913; G. Sofronie, *Principiul naționalităților în dreptul internațional public,* 1930.

[40] N. Titulescu, *La Société des Nations et les minorités,* în „Revista de drept internațional” nr. 1, 1930, p. 16.

ca structură a sa, aceasta a văzut în Societatea Națiunilor nu o simplă convenție ci o instituție organică[41] chemată să coordoneze, sintetizeze și orienteze comunitatea internațională, căreia i se conferea astfel o organizare pe cât posibil juridică stabilă și garantată, prin dezvoltarea justiției internaționale[42]. Rezonând în spectrul unor atare perspective, doctrina românească a timpului a acordat o atenție deosebită analizei sistemului inaugurat și acțiunii desfășurate de Societatea Națiunilor în domeniul menținerii păcii și organizării securității internaționale[43], iar implicarea practică în acest sens s-a exprimat prin numeroase inițiative și asigurarea președinției înaltului forum, în două sesiuni consecutive, 1930 și 1931. Preocuparea generală de menținere a *statu-quo*-ului teritorial, de apărare a ordinii europene stabilite de conferința de pace și combatere a revizionismului agresiv sub toate formele sale au generat în plan teoretic constituirea unei veritabile *școli antirevizioniste,* dezvoltată în special în jurul revistei *La Transylvanie,* dar cu ramificații consistente în plan regional (Oradea, Cluj, Cernăuți, Chișinău, Constanța), cu concursul revistelor și polului judiciar (magistrați, avocați, notari publici)[44]. Acesta a constituit aproape o dogmă din fundamentarea și dezvoltarea semnificațiilor principiului naționalităților, analiza noilor principii în frunte cu cel al intangibilității frontierelor, suveranității statelor și interzicerii folosirii forței și amenințării cu forța în relațiile dintre state[45]. În contextul procesului de dezvoltare și constituire a unei doctrine naționale de drept internațional și ținând de conjunctura istorică a resorturilor juridice ale întregirii statului român în perioada interbelică, o direcție importantă de dezvoltare a reflecției teoretice a reprezentat-o

[41] Doctrina în materie era fondată pe un sistem sociologico-istoric și tindea să determine baza juridică a Societății Națiunilor după realitățile sociale și necesitățile istorice. În acest sens, a se vedea: Dimitrie Gusti, *Originea și ființa Societății Națiunilor,* în vol. „Politica externă a României", p. 348 și urm.; M. Antonescu, *Organizarea păcii și Societatea Națiunilor,* vol. I, 1929, vol. II, III, 1932.

[42] A se vedea: V.V. Pella, *La criminalité collective des Etats et le droit pénal de l'avenir,* București, 1925; D. Negulescu, *La Cour Permanente de Justice Internationale,* Paris, 1931.

[43] Doctrina română asupra Societății Națiunilor s-a fundamentat pe un sistem sociologico-istoric, tinzând a determina baza juridică a acesteia potrivit realităților sociale și necesităților istorice: Dimitrie Gusti, *Originea și ființa Societății Națiunilor,* în vol. „Politica externă a României, București", 1924, p. 348 și urm.; M Antonescu, *Organizarea păcii și Societatea Națiunilor,* vol. I 1929, vol. II și III 1932; de asemenea, organizația internațională era văzută ca un instrument de promovare a principiului naționalităților și de asigurare a cerințelor aplicării lui: Nicolae Dascovici, *Principiul naționalităților și Societatea Națiunilor,* Editura „Cartea Românească", București, 1922; Radu Meitani, *Garanția teritorială în Pactul Societății Națiunilor,* București, 1935.

[44] Astfel au fost înființate și publicate cu sprijinul mediului juridico-academic în perioada interbelică și în jurul curților de apel respective, revistele: „Cuvântul Dreptății" (Chișinău), „Pagini Juridice" (Cernăuți), „Justiția Dobrogei" (Constanța), „Ardealul Juridic" (Cluj), „Buletinul Juridic" (Oradea).

[45] Dintre numeroasele lucrări consacrate temei: George Sofronie, *Principiul naționalităților în tratatele de pace din 1919–1920,* Editura „Universul", București, 1936; Romulus Seișanu, *Principiul naționalităților. Originile, evoluția și elementele constitutive ale naționalității,* București, 1935.

principiul naționalităților „ca studiu istoric și de drept internațional public”. Eram în fața unui reflex românesc la o preocupare a noii doctrine de drept internațional, în frunte cu cea franceză, fiind mai ales expresia unei priorități ținând de realizarea idealului național al poporului român și nevoia consolidării sale juridice. Din această perspectivă eforturile doctrinare s-au concentrat spre a demonstra, cu argumente de fapt și de drept evoluțiile istorice care au condus la deznodământul epocal din 1918. Era vorba mai ales de acreditarea ideii existenței și dăinuirii la români a unui drept național, creator al unității politice a statului, unitatea națională, prin întregirea teritorială a statului, realizându-se pe baza ideii de autodeterminare, concept și drept recomandat de doctrina wilsoniană și impus de istorie, corolar al principiului naționalităților; voința colectivă conștientă și manifestă a națiunii române a constituit baza de drept pe care se desăvârșea statul național unitar român. Cu titlu precursor, la finele veacului al 19-lea, prof. G. Meitani scria cu iz profetic: „Lumea dar luminată, toată convinsă, vede un viitor apropiat, în care principiul de naționalitate are să triumfe; evenimentele, ce se pregătesc, sunt fără contrazicere de natură a preschimba radical condițiunile politice din Europa; cum s-a făcut acum trei secole în mod embrionic, astăzi se va da desăvârșit și hotărât fiecăruia ce este al său”[46]. Din punctul de vedere al dreptului internațional, remarca prof. N. Dascovici, Rezoluția de la Alba Iulia de la 1 decembrie 1918 constituia „un adevărat plebiscit de Unire, exprimat cu îndrăzneală, cu primejduirea vieții, și cu o spontaneitate care a redus la neputință orice răspuns sau rezistență imediată din partea milenarilor opresori”[47]. Astfel, națiunea română punea Comunitatea internațională în fața unui act împlinit – *de iure* și *de facto* –, ca și la 1859 și în același spirit național-istoric, afirmând același element novator în dezvoltarea principiului naționalităților, oferind Europei și întregii lumi „un exemplu de invincibilă vitalitate a rasei, de expresie plastică a sistemului naționalităților și a dreptului la autodeterminare”[48]. Așa se face că prin tratatele de pace de la 1919–1920 nu s-a pus problema creării unui stat român întregit, care era deja opera națiunii române, ci au fost chemate „să dea consacrare juridică noului statut teritorial și politic al Statului român, prin recunoașterea în speță a principiului naționalităților și autodeterminării popoarelor”[49]. Într-o viziune asemănătoare, tratatele erau considerate „instrumentele care au statuat noua ordine de drept prin

[46] George Meitani, *Principiul de naționalitate și secolul viitor,* București, 1895, p. 34.

[47] N. Dascovici, *Principiul naționalităților și Societatea Națiunilor,* „Cartea Românească”, București, 1922, p. 68.

[48] Michel Antonescu, *La vie internationale de la Roumaine,* în vol. H. Lévy-Ullmann, B. Mirkine-Guetzévitch, *La vie juridique des peuples. Bibliothèque de droit contemporain, IV, Roumanie”,* Librairie Delagrave, Paris, 1933, p. 197.

[49] George Sofronie, *Principiul naționalităților în tratatele de pace din 1919–1920,* Editura Universul, București, 1936, p. 197.

clauzele lor teritoriale, politice, economice, financiare și militare, ca și prin obligațiile pe care le cuprindeau"; „echilibrului forțelor materiale de odinioară i s-a opus echilibrul forțelor morale prin introducerea în noul statut al Europei a unui element obiectiv și de esență superioară, fără de care nu se poate concepe progres și civilizație: dreptul"[50]. Principiul cardinal al acesteia era principiul naționalităților; principiul la liberă dispoziție al popoarelor; delimitarea frontierelor între beligeranți pe temeiul regulilor: respectarea voinței naționalităților, dreptul națiunilor slabe sau puternice la o egalitate de principii, dreptul minorităților etnice și religioase, dreptul la garanții împotriva unei reîntoarceri ofensive a militarismului. Noul statut european se stabilise astfel prin predominarea netă în determinarea frontierelor a concepției obiective, cu triumful principiilor wilsoniene, ceea ce a împrumutat caracterul hotărârilor din 1919–1920 de „pax americana". Nu întâmplător, primele și cele mai consistente de până acum contribuții românești la dezvoltarea teoriei și practicii dreptului internațional public s-au subsumat acestui obiectiv al apărării prin drept a statului național unitar și moștenirii sale și combaterii diferitelor forme de revizionism. Astfel, aportul fondator privind dreptul penal internațional și instituirea unei jurisdicții penale internaționale cu caracter permanent al lui Vespasian V. Pella (1897–1952) a vizat reprimarea cu „armele dreptului" a violărilor grave ale normelor juridice internaționale[51], considerând războiul o crimă supremă, împotriva căruia era necesar să se îndrepte o represiune internațională eficace, prin constituirea și dezvoltarea unui drept penal interstatal și prin organizarea unei jurisdicții penale internaționale. El a dezvoltat și promovat consecvent această teză în perioada interbelică, iar prin lucrarea sa *La guerre – crime et les criminelles de guerre* (1946), ideile sale au cunoscut experiențe și s-au desăvârșit contururile juridice din perspectiva consecințelor celui de al Doilea Război Mondial și au servit fundamentării reacției internaționale cuvenite și înfăptuite prin hotărârile tribunalelor penale internaționale de la Nuremberg și Tokio. În aceeași sferă de preocupări și cu semnificații identice s-au circumscris și preocupările sale vizând combaterea terorismului internațional revizionist[52] și a altor acțiuni infracționale urmărind același

[50] Romulus Seișanu, *Principiul naționalităților. Originile, evoluția și elementele constitutive ale naționalității,* Tipografia Universul, 1935, p. 385.

[51] Vespasian V. Pella, *La criminalité collective des Etats et le droit pénal de l'avenir,* 1925; idem, *La répression des crimes contre le personnalité de l'Etat,* Cours ADJ de la Haye, vol. XXXIII, 1930; idem, *L'institution d'une juridiction criminelle internationale,* „Revue Internationale de droit pénal", 1930.

[52] Vespasian V. Pella a elaborat în cadrul Ligii Națiunilor primul anteproiect de Convenție împotriva terorismului și adoptat de Comitetul de juriști al Societății în aprilie 1935; *La Cour Pénale Internationale et la répression du terrorisme,* în „Revue de droit pénal et de criminologie", avril 1938, p. 14 și urm.; acțiunile teroriste care aveau să conducă la asasinarea, la Marsilia la 9 octombrie 1934, a regelui Alexandru I al Iugoslaviei și ministrului de externe al Franței, L. Barthou, fuseseră organizate de mișcarea iredentistă.

scop[53]. Într-adevăr, dublul asasinat al ministrului afacerilor străine al Franței, L. Barthou și a regelui Iugoslaviei, Alexandru I, de un naționalist croat „ustaș", la 9 octombrie 1934, revizionismul a trecut la faza de terorism, ca urmare a implicațiilor vădite ale unor forțe de această natură și a ajuns, după expresia lui Nicolae Titulescu, „fiul revizionismului; *via* Italia și Ungaria". Asemenea acte contrare dreptului internațional au găsit condamnări ferme de la tribuna Societății Națiunilor și considerate flagrant împotriva „spiritului Genevei" și au stimulat preocupările și inițiativele de reprimare a lor pe calea dreptului pozitiv.

O altă personalitate majoră de promovare a concepției românești de drept internațional prin practica diplomației și în cadrul Societății Națiunilor a fost Nicolae Titulescu (1882–1941).

Încrezător în rolul tratatelor de pace și în capacitatea dreptului internațional de a apăra *statu-quo*-ul teritorial și a promova „organizarea păcii", activitatea științifico-practică a lui Nicolae Titulescu a fost un exemplu de dezvoltare a noii concepții interbelice privind ordinea europeană bazată pe statul național și afirmarea acestuia ca principal subiect al vieții internaționale, în virtutea suveranității și egalității în drepturi și a promovării sale consecvente prin diplomația păcii.

Unul dintre mijloacele principale de asigurare a dreptului internațional ca drept al păcii și securității internaționale era în viziunea sa Liga Națiunilor și respectarea obligațiilor ce decurgeau pentru state din Pactul acesteia. „Între o mașinărie defectuos organizată în vederea păcii și războiului, am ales-o pe prima. Și nicio altă alegere nu este posibilă după semnarea Pactului de la Paris"[54]. Se releva astfel acea defecțiune „congenitală" a Pactului Societății Națiunilor constând în legalizarea războiului și lipsa unui sistem eficient și complet al măsurilor colective, susținându-se în același timp imperativul remedierii acestor deficiențe prin interpretarea prevederilor Pactului Ligii în lumina obligației de neagresiune formulată de Pactul Briand-Kellog (1928), într-o coroborare și relaționare adecvată a celor două importante documente internaționale interbelice. Logica astfel dezvoltată era relativ

[53] Vespasian V. Pella a întocmit proiectul Convenției pentru represiunea falsificatorilor de monede, semnată la Geneva în 1929, la propunerea Franței și intrată în vigoare în 1931; *La coopération des Etats dans la lutte contre le faux monnayage,* Paris, 1927. Era o reacție la celebra afacere iredentistă a biletelor de 100 de franci falsificate (1923–1925) constând în contrafacerea a circa 30-35.000 de asemenea bancnote, de un grup special autorizat și susținut de guvernul de la Budapesta spre a obține astfel banii necesari finanțării acțiunilor revizioniste. Descoperită la 15 decembrie 1925 în Olanda, afacerea a generat un imens scandal internațional, care a condus la căderea cabinetului Bethlen și a ridicat importante provocări de ordin juridic.

[54] Nicolae Titulescu, *La Société des Nations,* în „Dictionnaire diplomatique" sub red. Lui A. Frangulis, Paris, 1937, vol. II, p. 828.

simplă: prevederile Pactului de la Paris aveau caracterul de reguli juridice, obligatorii atât pentru state, cât și pentru Societatea Națiunilor, putând fi astfel invocate în cadrul acesteia „pentru a împiedica exercitarea dreptului legal la război, cum rezultă din Pactul Ligii Națiunilor”[55]. În concepția titulesciană, după intrarea în vigoare a Pactului Briand-Kellog dreptul internațional: a) suprima dreptul la război; b) extindea această renunțare la dreptul legal de a face război la statele membre ale Societății și c) genera obligații statelor de a nu se opune în viitor sancțiunilor adoptate de Ligă pentru a împiedica războiul. Cu precizarea că, astfel, interzicerea războiului viza războiul de agresiune, nu și cel de autoapărare și nici sancțiunile colective împotriva agresorului, care sunt permise, legale în dreptul internațional.

Dezvoltările precursoare ale unui *drept administrativ internațional* datorate Școlii românești condusă de Paul Negulescu (1874–1946) urmăreau și vedeau în instituționalizarea relațiilor internaționale o cale sigură de atingere a aceloraşi priorități naționale și europene[56]. Imediat după Primul Război Mondial și sub influența consecințelor sale de ordin juridico-instituțional (exprimate în primul rând prin tratatele de pace din 1919–1920) dezvoltările teoretice și evoluțiile de drept pozitiv au favorizat impunerea tezei unui drept administrativ internațional, emisă anterior dar care se amplifica și își definitiva astfel contururile. Într-adevăr, instituționalizarea relațiilor internaționale prin crearea primei organizații interstatale cu vocație universală (cu Secretariat și funcții administrative relevante, atribuite de art. 22 și 24 din Pact, mandatate și absorbția unor birouri deja existente), reglementarea căilor de transport și comunicații internaționale și alte evoluții în domeniu au contribuit la specializarea dreptului internațional în materie administrativă. Scopul său – uniformizarea și organizarea serviciilor publice cu caracter internațional consolida solidaritatea internațională prin coordonarea acestora și atingerea unui nivel superior de specializare. În contextul intensificării preocupărilor de a „forma și preciza o doctrină română de drept administrativ” și din dorința „de a proba că școala română are curajul de a reflecta asupra problemelor cele mai complexe ale noului drept administrativ”, reprezentanții săi, sub bagheta prof. Paul Negulescu, au atacat domenii noi, aducând contribuții românești remarcabile la progresul acestei ramuri de drept.

7.6. România de azi și ea lucrare a dreptului. La 100 de ani de la atingerea vârfului maxim al cuprinderii sale teritoriale și afirmării ca stat național unitar România, devenită prin ajustările impuse de istorie un stat cu caracter național și

[55] Nicolae Titulescu, *La Société des Nations,* în *op. cit.,* p. 827.

[56] Paul Negulescu, *Principes de droit international administratif,* Extrait du Recueil des cours, Sirey, Paris, 1935; idem, *Le droit international administratif,* Sirey, Paris, 1936.

unitar politico-administrativ, potrivit Constituției din 8 decembrie 1991 (revizuită), își are garantate granițele actuale în condițiile integrării euroatlantice. Și astăzi statutul său teritorial este rezultatul confirmării lui ultime pe calea dreptului, chiar dacă nu întotdeauna suprapuse perfect pe realitățile etnico-geografice.

Într-adevăr, prima ajustare teritorială a privit frontierele stabilite prin clauzele teritoriale ale Tratatului din 27 noiembrie 1919 de la Neuilly-sur-Seine și a constat în cedarea Cadrilaterului (Dobrogea de sud, cuprinzând județele Durostor și Caliacra) prin Acordul de la Craiova din 7 septembrie 1940 și revenirea la granița cu Bulgaria stabilită prin Tratatul de la Berlin din 1878 și avea să fie confirmată prin Conferința de la Paris din 1947. Pierderea Basarabiei, revenită internațional prin Tratatul de la Paris din 28 octombrie 1920, avea să cunoască, mai întâi, forma raptului de fapt, ca act de agresiune și forță, prin ultimatumul Moscovei din 28 iunie 1940 în aplicarea Pactului Ribbentrop-Molotov (1939), confirmat formal prin Tratatul de pace de la Paris din 10 februarie 1947, dar va sfârși prin acoperirea de drept prin recunoașterea de către guvernul de la București, la 27 august 1991, a Republicii Moldova și stabilirea de relații diplomatice la nivel de ambasadă. Renunțarea la Bucovina de nord (a cărei unire cu România fusese consfințită prin Tratatul de la Saint Germain din 10 septembrie 1919 cu Austria), acaparată prin forță de fosta U.R.S.S. la 28 iunie 1940 și încorporată ulterior Ucrainei, a fost o condiționare a integrării în NATO și s-a săvârșit prin Tratatul cu privire la relațiile de bună vecinătate și cooperare dintre România și Ucraina, semnat la Constanța la 2 iunie 1997 (prin recunoașterea inviolabilității frontierelor existente).

În fine, tot lucrare a dreptului rămâne și granița de vest, în special cea cu Ungaria. Stabilită în dimensiunile sale concrete prin clauzele teritoriale ale Tratatului de la Trianon (1920) aceasta a suferit o modificare prin Arbitrajul de la Viena din 30 august 1940 prin care 43.492 km^2 din teritoriul României, cu o populație de 2.609.007 locuitori majoritar românească (Ardealul de Nord) era cedat Ungariei. Conceput ca un diferend teritorial supus arbitrajului guvernelor Reich-ului german și Italiei fasciste, dictatul a fost declarat ulterior, prin documente internaționale relevante, „nul și neavenit”, considerat ca inexistent, ceea ce însemna că statul ungar nu dobândise niciun moment astfel suveranitatea asupra Transilvaniei de nord, ocuparea acestui teritoriu reprezentând o simplă stare de fapt, fără niciun suport juridic. S-a considerat, așadar, că Tratatul de la Trianon din 4 iunie 1920 a continuat să fie în vigoare și să-și producă efectele, iar ocupația ungară ca simplă stare de fapt nu a putut produce decât consecințe de aceeași natură, din care cea mai importantă a fost aceea de a pune statul român în imposibilitatea de a-și exercita suveranitatea asupra respectivului teritoriu, sustras destinatarului său legitim, care din punct de vedere de drept s-a menținut și aici fără întrerupere.

De aceea, o problemă majoră a reprezentat-o cea a dreptului aplicabil în zona ocupată în perioada 30 august 1940–24 octombrie 1944. Prin Legea nr. 260/1945 se declara că legiuirile introduse de ocupant în Transilvania de nord „sunt fără ființă legală", ceea ce însemna că dispozițiile legislației de la momentul intervenirii dictatului au fost și au rămas în vigoare și în timpul ocupației, operând doar o simplă suspendare de fapt, forțată a aplicării lor, ceea ce a impus o reglementare a situațiilor tranzitorii. În plus, situația se complica prin faptul că, între timp, la 15 septembrie 1943, intervenise extinderea legislației civile din Vechiul Regat și în Transilvania, ceea ce însemna desăvârșirea unificării legislative a țării reîntregite. Tratatul de pace de la Paris din 10 februarie 1947 a recunoscut frontiera româno-ungară așa cum era ea la 1 ianuarie 1938, adică cea stabilită la 4 iunie 1920, situație reconfirmată prin actele bilaterale pertinente care au urmat, precum Tratatul româno-ungar referitor la regimul de frontieră din 1963 și Acordul privind regimul frontierei de stat româno-ungare, colaborare și asistență mutuală în probleme de frontieră (1983) [care trimit expres la faptul că „Frontiera de stat este stabilită în conformitate cu art. 27 pct. 3 din Tratatul de pace, semnat la Trianon la 4 iunie 1920"], inclusiv Tratatul de înțelegere, cooperare și bună vecinătate între România și Republica Ungară din 1996.

Concluzii. S-a afirmat, pe bună dreptate, că, prin cauzele care au provocat-o, actorii implicați, lucrările prin care s-a desfășurat, hotărârile adoptate și tratatele încheiate, precum și urmările avute asupra dezvoltării comunității internaționale în secolul care i-a urmat, Conferința de pace de la Paris din 1919–1920 a reprezentat „evenimentul fondator al lumii în care trăim". Într-adevăr, astfel și atunci s-au trasat liniile generale de evoluție a societății internaționale urmate cu consecvență până astăzi, având ca etape fundamentale cea de-a doua conflagrație mondială și noua ordine post 1989 și drept constante dreptul și instituțiile internaționale relevante de gestionare a stărilor conflictuale și promovare a cooperării. Promovând obiectivul fundamental al organizării păcii prin drept și interes, ideea de respectare a normelor juridice internaționale a fost momentul fondator al acreditării definitive a dreptului ca instrument de structurare a acțiunii internaționale ca principiu-vector și normă de conduită. Aceasta a avut drept consecință construirea unei ordini juridice interstatale a cărei respectare să fie asigurată prin mijloace juridico-instituționale adecvate. Moștenirea momentului juridico-diplomatic 1919–1920 rămâne una importantă pentru dreptul internațional public, caracterizantă pentru perioada modernă a dezvoltării sale și cu prelungiri viguroase în privința epocii contemporane și pentru viitor.

A trebuit să se aștepte sfârșitul primei conflagrații mondiale și, în consecință, o globalizare simultană a războiului pentru ca să se pună problema mondializării unui sistem de menținere a păcii (pornind de la Societatea Națiunilor), și să se elaboreze progresiv prin acorduri internaționale interzicerea de principiu a statelor de a recurge la război ca mod de reglementare a diferendelor internaționale.

Prin impunerea tezei „organizării păcii prin drept", hotărârile Conferinței de pace și tratatele încheiate la Paris în 1919–1920 s-au pus bazele juridice care, în scurt timp (1928, prin Pactul Briand-Kellog de la Paris) aveau să consacre dreptul internațional public, până atunci un „drept al războiului", ca un *„drept al păcii"*.

După antecedente modeste (prin „comisiile fluviale" ori „uniuni administrative") din veacul al XIX-lea, organizațiile internaționale au cunoscut abia după sfârșitul Primului Război Mondial o dezvoltare spectaculoasă și multiformă[57], în special în secolul al XX-lea, ajungându-se ca numărul lor să fie mai ridicat decât al statelor și reprezentând o tehnică de cooperare instituționalizată între state cu competențe de atribuire ori derivate. Într-adevăr, un merit important al „sistemului Versailles" rămâne acela de a fi consacrată și instrumentalizată ideea unui sistem de menținere a păcii și creării unei *organizații internaționale cu vocație universală,* în vederea îndeplinirii acestei funcții. Inspirat și prevăzut de „Cele 14 puncte" ale președintelui Wilson, proiectul Societății Națiunilor de „organizare a păcii prin drept" a prins viață prin adoptarea Pactului constitutiv, adoptat la 28 aprilie 1919, și care va fi inserat în toate cele 5 tratate de pace de acum un veac[58]. Societatea Națiunilor încarna nu numai o nouă ordine europeană, ci și una mondială, bazate pe egalitatea statelor, reglementarea pașnică a conflictelor și o diplomație dinamică și deschidea calea ONU din perioada interbelică și de azi.

Prin misiunea încredințată de Pact și asumată prin comitetul de experți pentru codificarea progresivă a dreptului internațional s-a *promovat dezvoltarea sistematică a dreptului internațional public* prin intermediul marilor conferințe internaționale de codificare în vederea elaborării de convenții internaționale destinate să asigure, în anumite domenii, trecerea de la dreptul cutumiar la dreptul scris, adăugându-se, după caz, reguli noi adaptate la necesitățile secolului al XX-lea. Dincolo de rezultatele concrete obținute, a rămas mecanismul care, perenizându-se, s-a transformat într-un veritabil „motor" de revigorare a normativității internaționale.

Tot grație contribuției „sistemului Versailles", respectiv Pactului Societății Națiunilor care *a creat prima jurisdicție internațională permanentă* – Curtea Permanentă de Justiție Internațională (C.P.J.I.) – prin cele 31 hotărâri pronunțate și

[57] Jean Combacau, Serge Sur, *Droit international public,* 13ème édition, LGDJ, Paris, 2019, p. 753.

[58] Jean-Paul Pancracio, *Dictionnaire de la Diplomatie,* 3e édition, Paris, 2019, p. 637.

27 avize consultative eliberate de aceasta s-a născut jurisprudența de drept internațional, care apoi avea să fie consacrată printre izvoarele sale. Într-adevăr, alături de doctrină, art. 38 din Statutul Curții de Justiție Internațională va consacra deciziile judiciare ca mijloace auxiliare de determinare a regulilor de drept internațional.

Nu în ultimul rând, *sistemul de mandate* organizat direct de Pactul Societății Națiunilor (art. 22 și urm.) și având ca funcții instituirea responsabilității pentru marile puteri aliate învingătoare în război de a administra teritoriile neautonome retrase puterilor învinse ori dezmembrate și regimul juridic aferent au servit ca model reglementărilor pertinente, care vor fi cuprinse în Carta O.N.U. și drept premise procesului general de decolonizare din anii 1950–1960.

În fine, o formulă politico-diplomatică stabilită în acest context internațional care avea să fie preluată și repetată ulterior până la a se cvasiinstituționaliza este cea a așa-ziselor „conferințe deschise ale puterilor interesate", ca procedeu de reglare colectivă a marilor probleme internaționale. Astfel, după cum este cunoscut, după închiderea Conferinței de la Versailles din 1919, Aliații au decis să prelungească lucrările în vederea urmăririi aplicării tratatelor de pace, scop în care au creat Consiliul Suprem Interaliat, secondat de o conferință a ambasadorilor. O atare practică a fost reluată, cu adaptările necesare, și în timpul și imediat după cel de-al Doilea Război Mondial (sub forma Conferinței de la Yalta din 1945 și Consiliul miniștrilor afacerilor străine) ajungându-se astăzi la instanțe de coordonare și decizie de genul reuniunilor grupurilor G-7, G-8 ș.a.[59].

Din punct de vedere cultural-istoric negocierile purtate, hotărârile adoptate și tratatele încheiate au înregistrat o evidentă marcă franceză; limba principală de desfășurare a lucrărilor și redactare a textelor a fost franceza și, în consecință, și terminologia juridică aferentă; avizul juridic asupra chestiunilor relative la conținutul dezbaterilor a fost dat în 1919 de un Comitet format din profesori de drept, magistrați și avocați constituit în jurul și coordonat de decanul Facultății de Drept din Paris, Ferdinand Larnaude. Literatura juridică – folosită și generată – privind problema reparațiilor a fost considerabilă. Nu a lipsit nicio confruntare de idei – începută încă din 1914 cu așa-zisul „război al drepturilor" – în fața unei Germanii învinse, dar ale cărei idei juridice erau considerate încă amenințătoare, fără a uita și spectrul unei revoluții bolșevice care bântuia o parte din legiștii reuniunii[60].

---

[59] Nguyen Quoc Dinh, P. Daillier, M. Forteau, A. Pellet, *Droit international public,* 8e édition*, op. cit.,* p. 77–78.

[60] La insistențele președintelui S.U.A., Woodrow Wilson, Tratatul de la Versailles a fost redactat și în engleză, pe lângă franceză, fapt ce a fost considerat o „breșă" în practica juridico-diplomatică.

În planul ideilor, juriști renumiți din toate colțurile lumii sub auspicii franceze au trebuit să țină seama de tradițiile dreptului internațional clasic și deschiderile spre marile probleme care aveau să țină prin excelență de secolul al XX-lea: apărarea păcii prin drept, problema socială, reparațiile de război[61].

Prin modul de concepere, redactare și aplicare, spre deosebire de generația anterioară de tratate internaționale (al cărui tipar fusese stabilit la Viena în 1815) cele ale „sistemului Versailles" erau riguroase prin prevederile stipulate, și rămâneau deschise în aplicarea lor prin mecanisme ferme care permiteau asimilarea și orientarea situațiilor evolutive. Faptul de a nu stabili un cadru fix și definitiv, explicabil conjunctural și prin presiunea a diverși factori la încheierea lor, conferea o anumită instabilitate și imprevizibilitate, dăunătoare securității juridice, mai ales rigurozității tradiționale („de contract"), dar lăsa deschisă adaptarea rapidă la realitățile în grabnică mișcare și exprima suplețea caracteristică diplomației și vieții internaționale.

Se apreciază adesea că, prin hotărârile și tratatele sale, momentul 1918–1920 nu a făcut decât să amâne soluționarea temeinică a marilor probleme internaționale pentru și după noua conflagrație mondială, a cărei producere ar fi stimulat-o într-un anumit fel (mai ales prin tratamentul aplicat Germaniei și Ungariei, favorizând astfel ascensiunea fascismului și avântul revizionismului). Se uită însă adevărul celor scrise de Raymond Aron mai târziu: „Niciun statut teritorial nu se menține prin el însuși dacă statele învingătoare care l-au impus statelor momentan învinse se dezinteresează de el sau îl slăbesc prin dezacorduri asupra sa"[62].

Continuarea și valorificarea tradițiilor juridico-instituționale centenare se impun la noi cu atât mai mult cu cât România s-a născut, construit și desăvârșit ca stat național, iar reîntregirea statală a națiunii române a avut loc sub imperiul aceluiași principiu al naționalității și ca urmare a exercitării libere a dreptului la autodeterminare. Conștiința națională ca fundament și liant al acestui proces s-a întemeiat pe comunitatea de origine etnică și tradiții istorice, unitatea limbii și singularitatea neolatină în mediul slav și a fost, înainte de toate, o operă politico-culturală. Cu asemenea determinări și seve intrinseci, structurale statalitatea românească nu poate rămâne indiferentă în evoluțiile sale post-moderne unor atare repere, în afara cărora riscă a-și pierde identitatea și chiar existența de sine stătătoare. În orice caz, poate că pentru nicio altă țară momentul istorico-juridic de acum 100 de ani nu a însemnat așa de mult pentru istoria modernă precum pentru

[61] Frederic Audren, Jean-Louis Halpérin, *La culture juridique française,* CNRS Editions, Paris, 2013, p. 178–179.

[62] Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations,* Ed. Calman-Lévy, Paris, 1962, 2e partie, p. 201.

România; prin cuprinderea întregii națiuni în cadrul aceluiași stat, devenit astfel național unitar, ea a cunoscut maxima extindere teritorială și amplitudine a forței creatoare naționale, s-a deschis cea mai rodnică epocă în dezvoltarea sa socio-culturală și de contribuții la civilizația universală și afirmare în rândul popoarelor lumii. Nu în ultimul rând, ca rezonanță a acestui adevăr, doctrina românească de drept internațional s-a constituit ca una națională, inspirată, fundamentată pe și în vederea valorificării construcției juridice inaugurate prin hotărârile și tratele conferinței de pace din 1919–1920.

Din perspectiva unor asemenea considerații se impun (re)analizate și evaluate locul și rolul hotărârilor Conferinței de pace și tratatelor de la Paris din 1919–1920 în evoluția relațiilor și dreptului internațional din ultimul secol, precum și moștenirea juridico-instituțională lăsată și valorificată până astăzi. Ele rămân repere importante, iar în multe cazuri, precum cel al României, definitorii pentru configurarea și afirmarea statutului juridico-diplomatic internațional.

TRIANON ŞI „CALVARUL PĂCII” – DREPTUL UNEI NAŢIUNI ŞI AUTODETERMINAREA NAŢIONALĂ DE LA WILSON LA EHRLICH

Prof. univ. dr. Mircea DUŢU[*], *Dr. Tudor AVRIGEANU*[**]

Abstract: *While for Hungary the Peace Conference in Paris after the First World War traditionally means in the first place the "crucifixion" concluded by the Treaty of Trianon, the Romanian historiography of the interwar period considered the negotiations also under the terms of a Calvary Path. The following study aims to put under scrutiny this remarcable coincidence by intercalating the overview on the Romanian peace negotiations (II) between a new reading of the Wilsonian "Fourteen Points" within the context of Woodrow Wilson's own academic scholarship (I) and the understanding of the Fall of the Austro-Hungarian Monarchy by the famous jurist Eugen Ehrlich from the perspective of his connections with the Romanian scholars Dimitrie Gusti and Nicolae Iorga (III), aiming to establish a connection between Wilson's genuine "organic realism" and Ehrlich's views on law and national consciousness as organic outcomes of a free society.*

Key words: *Woodrow Wilson, national self-determination, Dimitrie Gusti, Nicolae Iorga, Eugen Ehrlich.*

La sfârşitul anului 2004 şi în primele luni ale anului 2005, opinia publică românească era preocupată nu numai de rezultatele unor alegeri parlamentare şi prezidenţiale care aveau să provoace o nouă alternanţă la vârful politicii româneşti, ci şi de controversele legate de difu-zarea pe teritoriul României a unui film documentar maghiar intitulat *Trianon*. Iniţial oprit de la difuzare datorită lipsei îndeplinirii unor condiţii precum clasificarea pe grupe de vârstă, obligatorii pentru difuzarea tuturor producţiiilor cinematografice, acest film – prevăzut între timp şi cu o subtitrare în limba română – a putut fi în cele din urmă vizionat graţie difuzării sale de către o televiziune de ştiri românească, difuzare urmată de o dezbatere la care au participat regizorul Gábor Koltay şi istoricul Ernő Raffay (fost secretar de stat în Ministerul Apărării după primele alegeri libere din Ungaria post-comunistă, în cadrul guvernului condus de istoricul József Antall, în care ministru al afacerilor externe era istoricul Géza Jeszenszky), alături de importanţi jurnalişti şi istorici

[*] Directorul Institutului de Cercetări Juridice, „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române; e-mail: juridic_institut@yahoo.com.

[**] M.iur.comp. (Bonn); cercetător științific gradul II, Departamentul de drept public, Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române, e-mail: tavrigeanu@gmx.de

români. Filmul se deschide cu intepretarea actoricească a unui text în care un anume Viktor Padányi îşi aminteşte despre felul în care o clasă de elevi maghiari de liceu a trăit ziua de 4 iunie 1920, insistând asupra reculegerii preotului-profesor în faţa hărţii politice a Ungariei Mari. Intitulat după cuvintele biblice rostite de protagonistul acestei scene în sunetul clopotelor vestind semnarea tratatului de la Trianon „pe 4 iunie, vineri", şi devenit un veritabil simbol al suferinţei pe care ar trebui să o resimtă orice maghiar în faţa dezmembrării acestei configuraţii politice, textul lui Padanyi constituie prin excelenţă expresia literară a tuturor imaginilor unei „Ungarii crucificate" prin tratatul de la Trianon, de unde şi reluarea lui obstinată până astăzi în lucrările dedicate propagării acestei suferinţe[1].

De bună seamă, mitul potrivit căruia abia prin Tratatul de pace încheiat de puterile aliate cu Ungaria, aceasta a fost „mutilată, dezmembrată şi dezarmată" ca efect al „obstinaţiei franceze, ignoranţei americane şi indiferenţei britanice"[2] nu ar fi meritat nici măcar o discuţie serioasă, în condiţiile în care Unirea Transilvaniei cu România fusese deja hotărâtă pe 1 decembrie, sancţionată prin decretul regal din 13 decembrie şi ratificată pe 31 decembrie 1918, iar în noiembrie 1919 se desfăşuraseră deja primele alegeri libere pe întreg teritoriul României Mari, fiind limpede că în asemenea condiţii la Trianon „Ungaria nu putea spera mai mult decât temperarea unui *fait accompli* de către români"[3]. Nu mai puţin însă, istoricii români ar fi putut şi ar putea şi astăzi pune sub semnul întrebării teza crucificării Ungariei la Trianon, pornind chiar de la oportunitatea folosirii în sensul susţinerii emoţionale a acestei teze prin texte aparţinând unor autori a căror carieră ar trebui să le fie istoricilor maghiari prea bine cunoscută, precum Viktor Padányi (1906–1963) istoric maghiar emigrat în Australia după Al Doilea Război Mondial, simpatizant al Crucilor cu Săgeţi[4], autor al unor publicaţii situate „în cea mai bună tradiţie «ştiinţifică» a negării Holocaustului"[5] şi „*one of the most frequently cited champions of anti-semitism on Holocaust in Hungary*"[6] după 1989, aceasta cu atât mai mult cu cât legătura între mitologia Trianonului şi drama Holocaustului din Ungaria anului 1944, multă vreme ocultată, a devenit în cele din urmă obiectul unei

[1] V. Padányi, *Consummatum est*, în A. Dobó, A Trianoni békediktátum, Magyar Kultúra Emlékívek Kiadó, 2019, pp. 179–180 (180).

[2] D. Sinor, *History of Hungary*, Praeger, New York, 1959, p. 285.

[3] B. Cartledge, *The Will to Survive: A History of Hungary*, Hurst, London, 2010, p. 324.

[4] M. Aarons, *War criminals welcome Australia : a sanctuary for fugitive war criminals since 1945*, Black Inc, Melbourne, 2001, p. 304–308, a se vedea şi p. 227: „a Hungarian Nazi".

[5] M. Shafir, *Denying the Shoah in Post-Communist Eastern Europe*, în R. Wistrich (ed.), Holocaust Denial. The Politics of Perfidy, W. de Gruyter/Magnes, Berlin/Boston/Jerusalem, 2012, p. 27–65 (38).

[6] T. Stark, *Antisemitic Writings of the Arrow Cross Emigration*, în J. C. Roth etc (eds.), Remembering for the Future: The Holocaust in an Age of Genocide, vol. 1, Palgrave Macmillan, 2001, p. 897–910 (906); a se vedea şi F. Lobont, *Antisemitism and Holocaust Denial in Post-Communist Eastern Europe*, în D. Stone (ed.), The Historiography of the Holocaust, Palgrave Macmillan, 2004, p. 440–468: „texts of an an infamous Arrow Cross admirer living abroad, Viktor Padányi, claiming that the Jewish victims of the Germans were killed in self-defence for their co-operation with Germany's enemies" (449).

veritabile *Historikerstreit* în istoriografia maghiară contemporană[7]. Dincolo de aceasta însă, dacă ar fi adevărat că, potrivit aceleiaşi istoriografii, România, care „a primit” la Trianon un teritoriu mai mare decât cel rămas Ungariei „mutilate” ar trebui considerată „principal beneficiar al Tratatului”, alături de Regatul Sârbilor, Croaţilor şi Slovenilor, pe de o parte, şi de Cehoslovacia, pe de altă parte[8], prezenţa sintagmei din titlul acestui studiu în lucrări de referinţă ale istoriografiei româneşti pare a sugera mai degrabă o «crucificare» a României de către aceleaşi Mari Puteri la Conferinţa de pace, aceasta dacă nu am porni de la premisa că sintagma respectivă a fost preluată de istoricii români din lucrările maghiare.

Cel puţin în cazul lui Ioan Lupaş, care în *Istoria unirii românilor* încadrează „calvarul păcii” între semnele citării, fără a indica sursa citatului, lucrurile nu stau astfel. În contextul referitor la situaţia dificilă a României la sfârşitul Primului Război Mondial şi la „acţiunea diplomatică la Conferinţa păcii din Paris, care nu a putut fi însă încoronată de rezultatul dorit”[9], Lupaş avea probabil în vedere capitolul final din *Istoria războiului pentru întregirea României*, în care Constantin Kiriţescu arăta că „România nu fusese încă eliberată de suferinţele războiului şi un al doilea calvar o aştepta, acela al păcii”, titlul secţiunii respective fiind chiar „calvarul păcii”[10]. În acest fel se contura un paralelismul istoriografic dintre cele mai remarcabile: aşa cum Tratatul de la Trianon „simbolizează pentru toţi ungurii şi în ziua de azi cea mai mare tragedie a istoriei lor”[11], Lupaş şi Kiriţescu pot fi invocaţi la rândul lor ca martori pentru a proba adevărul constatării profesorului Lucian Leuştean, după care „nici istoriografia română nu s-a arătat prea binevoitoare cu forumul păcii de la Paris din 1918-1920”, atitudine ale cărei motivaţii se întind „de la tensiunile dintre România şi marile puteri în timpul conferinţei şi până la comandamentele ideologice ale perioadei comuniste, care impuneau în dreptul păcii de la sfârşitul Primului Război Mondial eticheta de «imperialistă»”, dar care ar trebui contrabalansată de conştientizarea faptului că „în pofida diverselor probleme, disfuncţionalităţi şi nereuşite, Conferinţa de pace de la Paris a avut totuşi nişte realizări semnificative, iar unele dintre acestea şi-au prelungit existenţa benefică până în zilele noastre”, precum inaugurarea unui model chiar de „democraţie interstatală” în relaţiile internaţionale şi recunoaşterea realităţii statelor naţionale care luau locul imperiilor în Europa Centrală şi Răsăriteană[12].

---

[7] É Kovács, *Overcoming History through Trauma: The Hungarian Historikerstreit*, „European Review” 24 (2016), p. 523–534.

[8] M. Molnár, *A Concise History of Hungary*, Cambridge University Press, 2001, p. 202.

[9] I. Lupaş, *Istoria unirii românilor*, Fundaţia Culturală Regală „Principele Carol”, Bucureşti, 1937, p. 377.

[10] C. Kiriţescu, *Istoria războiului pentru reîntregirea României* (1927), vol. II., Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1989, p. 474.

[11] P. Lendvai, *Ungurii : Timp de un mileniu învingători în înfrângeri*, ed. a III-a, Humanitas, Bucureşti, 2017, p. 384.

[12] L. Leuştean, *România, Ungaria şi Tratatul de la Trianon 1918-1920*, Polirom, Iaşi/Bucureşti, 2002, p. 43.

I.

„ ... cu toate contingenţele, cu toate tradiţiile, cu toate relele trecutului care apasă şi azi cu atâta greutate asupra prezentului, aceste tratate reprezintă o mare afirmare morală" arăta Mircea Djuvara într-un studiu din 1925 despre *Principiile şi spiritul* tratatelor de pace din 1919-1920 rămas până astăzi singular în literatura juridică românească, nu numai prin faptul că s-au aşezat bazele „organizaţiei internaţionale" pornind de la „principiul naţionalităţilor" şi de la „un principiu nou, în afară de principiul propriu-zis al naţionalităţilor .. anume acela al auto-determinării popoarelor", ci mai ales graţie faptului că Woodrow Wilson, „marele prezident al Statelor Unite, făuritorul celor 14 puncte în toată abstracţia şi vagul lor" şi dincolo de multe aspecte criticate (de Djuvara însuşi poate mai mult decât de orice alt autor român), „figura cea mai senină şi cea mai frumoasă, desigur" dintre toţi participanţii la Conferinţa de Pace, aşezase aceste principii sub semnul *justiţiei*: „acest Wilson, convins de însemnătatea *ideii de dreptate* în numele căreia venea, declara el însuşi într-un rezumat pe care singur l-a făcut asupra principiilor tratatelor de pace, că a intrat în numele Statelor Unite Americane în război – şi n-avem nici un motiv să nu-l credem – numai şi numai spre a face să triumfe acea idee"[13]. Venită din partea unui teoretician care, precum Djuvara, avea să scrie mai târziu că „putem spune pe drept cuvânt că la baza dreptului stau .. şi utilitatea, şi justiţia, dar în ultimă analiză stă ideea de justiţie"[14], o asemenea caracterizare a lui Wilson invita la studiul aprofundat al felului în care concepţia acestuia din urmă despre drept şi *justiţie* s-a confruntat în cadrul Conferinţei cu poziţia tuturor participanţilor (inclusiv a lui Wilson însuşi) în sprijinul urmăririi prin (noul) drept (internaţional) a propriilor *interese* naţionale, şi aceasta cu atât mai mult cu cât un Ion I. C. Brătianu „aflat în permanenţă la antipodul ideilor wilsoniene"[15] era înfăţişat de acelaşi Djuvara ca „Eroul" care, „atunci când Wilson, contrariat, încerca a da argumente, Lloyd-George îşi muşca buza, Clemenceau, redevenit tigru, ameninţa ..., s-a ridicat faţă în faţă cu uriaşii, înfruntându-i, proclamând cu mândrie şi demnitate ceea ce poruncea înţelepciunea politică şi dreptatea celor mici"[16]. De pe ce poziţii teoretice şi-ar fi putut construi Wilson argumentele respective şi în ce măsură s-ar fi putut vorbi într-adevăr despre o opoziţie substanţială între concepţia – aşa cum vom vedea, fundamental aristotelică şi astfel construită pe baze diferite de cele ale lui Immanuel Kant, care însă, după Djuvara, „a conceput toată democraţia modernă în formă ştiinţifică" şi graţie căruia,

[13] M. Djuvara, *Principiile şi spiritul ultimelor tratate de pace*, în Institutul Social Român (ed.), Politica externă a României, Bucureşti, Cultura Naţională, 1925, p. 1–33 (13–14, 17) cu trimitere la «largul expozeu» prin care Wilson a prezentat Senatului SUA la 10 iulie 1919 tratatul de pace încheiat la Versailles cu Germania .

[14] M. Djuvara, *Teoria generală a dreptului* (1930), ed. M. Ioan, Ed. All Beck, Bucureşti, 1995, p. 131.

[15] L. Leuştean, *România şi Marile Puteri la Conferinţa de Pace de la Paris (1919-1920)*, în V. Naumescu/ L. Leuştean (coord.), România, Marile Puteri şi ordinea europeană: 1918–2018, Polirom, Iaşi, 2018, p. 49–68 (64).

[16] M. Djuvara, *Ion I. C. Brătianu*, Imprimeriile Independenţa, Bucureşti, 1928, p. 3–4.

crede acelaşi Djuvara, „a putut vorbi Wilson la 1918 şi 1919 între altele despre autodeterminarea popoarelor”[17] – a juristului şi politologului savant american, pe de o parte, şi orientarea inginerului român spre „înţelepciunea politică”, situată ca *phronesis*, *prudentia* pe primul loc în canonul tradiţional al virtuţilor cardinale (prudenţa, dreptatea, curajul şi cumpătarea)[18] datorat de asemenea lui Aristotel?

La fel ca Mircea Djuvara, nici juriştii români ale căror lucrări de întindere semnificativă sunt consacrate chiar din titlu „principiului naţionalităţilor” nu oferă repere pentru un răspuns la această întrebare, interesul lor pentru concepţia lui Wilson rezumându-se fie la reproducerea textului celor „14 Puncte” din 8 ianuarie 1918 şi a celor „4 Principii” care completaseră progra-mul wilsonian cinci săptămâni mai târziu[19], fie la trimiteri sumare la „*declaraţiile* lui Wilson” din timpul războiului în care Statele Unite intraseră, „atât pentru că legea de neînfrânt a *interde-pendenţei internaţionale* o cerea, cât şi pentru a contribui la triumful *ideii de drept*”[20], fără însă ca această „idee de drept” să fie în vreun fel aprofundată. Mai aproape de zilele noastre este evidenţiat, de asemenea, faptul că „pentru români (incluzându-i pe cei din Transilvania) şi pentru România, ca stat, rămân decisive şi fundamentale câteva dintre ideile Discursului în 14 puncte” precum punctul 10 şi punctul 14, „alături de exprimarea puternică şi clară a „principiului dreptăţii pentru toate popoarele şi naţionalităţile, ca şi dreptul acestora de a trăi în condiţii similare de libertate şi securitate, indiferent dacă sunt puternice sau slabe””[21] în *Discursul* lui Wilson din 11 februarie 1918, de regulă fără a fi ridicată problema raportului dintre ideile wilsoniene şi felul în care românii înşişi – atât cei din Transilvania, cât şi cei din Vechiul Regat – înţelegeau „principiul” şi „dreptul” astfel definite[22]. Importanţa problemei reiese de altfel, cu claritate din afirmaţia lui Djuvara cum că „principiul naţionalităţilor” „este mult mai puţin cunoscut în America decât la noi şi nu este înţeles nici la fel, nici aşa de adânc de americani ca de noi”[23].

Altfel decât mulţi dintre juriştii sau politologii români de astăzi, Mircea Djuvara se situa pe o poziţie care ar putea fi uşor calificată drept «naţionalistă» în zilele noastre, nelăsând nici un dubiu asupra faptului că din punctul său de vedere concepţia «americană» – pe care i-o atribuie în mod tacit lui Wilson – este şi

---

[17] M. Djuvara, *Teoria generală a dreptului*, p. 13.

[18] J. Pieper, *The Four Cardinal Virtues: Prudence Justice Fortitude Temperance*, Harcourt, New York, 1965, p. 3.

[19] R. Seişanu, *Principiul naţionalităţilor*, Universul, Bucureşti, 1935, p. 203–206.

[20] G. Sofronie, *Principiul naţionalităţilor în tratatele de pace din 1919-1920*, Universul, Bucureşti, 1936, p. 46.

[21] V. Naumescu, *O sută de ani de periferie. România în căutarea garanţiilor: 1918–2018*, în V. Naumescu/ L. Leuştean (coord.), România, Marile Puteri şi ordinea europeană: 1918-2018, *op. cit*., p. 17–31 (22).

[22] A se vedea însă V. Moga, *Naţiunea în discursul politic românesc din Transilvania anului 1918*, în V. Moga/S. Arhire (coord.), Problema Transilvaniei în discursul politic de la sfârşitul Primului Război Mondial, Centrul de Studii Transilvane, Cluj-Napoca, 2009, p. 31–111, 81–89: „Autodeterminare sau liberă dispunere?”.

[23] M. Djuvara, *Principiile şi spiritul ultimelor tratate de pace*, p. 33.

rămâne străină gândirii (juridice) româneşti, aceasta la rândul ei fiind asimilată – tot în mod tacit – unei concepţii calificate drept «europeană» În concepţia americană, arătase Djuvara deja într-un articol din 1919 privind lucrările Conferinţei de Pace, „ideea de patrie, aceea de naţiune, prind un aspect cu totul diferit de cel pe care îl au în Europa. Naţiune se confundă cu voinţa actuală şi imediată a unor oameni ajunşi la o completă conştiinţă a culturii lor, de a trăi cu toţii laolaltă; tradiţiunea trecutului şi firul care o leagă de viitorul necunoscut încă sunt complet eliminate din calcul", aşa cum „pentru poporul american ideea unui teritoriu naţional nu are înţelesul adânc pe care i-l dăm noi"; dimpotrivă, „conştiinţa naţională americană cuprinde mândria exclusivă de a fi înţeles una din formele cele mai înalte ale democraţiei, unită cu aceea de a fi ştiut materialmente, pe terenul financiar, economic şi al organizării în genere, să se dezvolte pe o scară neasemuit mai întinsă decât a celorlalte popoare", de unde şi faptul că „americanul nu înţelege ca ideile sale, devenite astfel norme de înaltă morală politică, să nu fie îmbrăţişate şi de alţii, de unde până la intoleranţă şi la voinţa de a impune cu forţa la nevoie felul propriu de a vedea, nu e decât un pas foarte mic"[24].

De aici şi până la calificarea Statelor Unite ale Americii ca principal pericol pentru naţiunile «europene» nu mai era decât un pas, realizat de sociologul Virgil Bărbat într-o lucrare despre *Imperialismul american*, publicată în 1919 şi recenzată favorabil de Djuvara. Deoarece, pe de o parte, „condiţiile în care a luat naştere şi s-a dezvoltat republica Statelor Unite au făcut din aceasta o democraţie individualistă, individualismul având aici un înţeles economic în primul rând", iar pe de altă parte, „pacifistul american, oricât ar fi idealismul său de umflat, nu poate concepe societatea viitoare decât vorbind englezeşte", politica Statelor Unite în Europa este caracterizată de către Bărbat ca „o ruină materială a popoarelor mai mici şi a celor mari poate, mai târziu, sau cel puţin a multora dintre ele", de unde şi elogiul adus Germaniei tocmai când tratatul de la Versailles îi consfinţea înfrângerea militară şi politică. „Pentru moment, însă, suntem cu toţii germani, credincioşi ai unui singur ideal, cel naţional, singurul în care am găsit sprijin necondiţionat în ceasurile grele şi bucurie nepătată în cele de reuşită. Să fim sinceri: Germania cea învinsă cu armele a ieşit învingătoare sufleteşte", în vreme ce de cealaltă parte „o putere, una singură dintre cele care sunt răspunzătoare de ruina morală de la Versailles continuă să ţină arborat drapelul idealismului internaţional şi ţara aceasta este America"[25]. Venite din partea unui sociolog român, care nu putea fi suspectat de

[24] M. Djuvara, *Câteva consideraţiuni generale asupra conferinţei de la Paris*, Independenţa, Bucureşti, 1919, p. 9–10.

[25] V. Bărbat, *Imperialismul american* (doctrina lui Monroe), Cartea Românească, Bucureşti, 1920, p. 151, 178, 187, 190, 209-210. – Comp. recenzia lui M. Dj.[uvara], în „Convorbiri literare" nr. 8–9 /1920, p. 556–557: „Egoismul naţional al poporului Statelor Unite este cu atât mai primejdios cu cât este mai adânc şi mai ascuns sub forme ademenitoare; el nu e în stare a înţelege interesele altora şi creează din orice împrejurare pretexte binevenite – de cele mai multe ori sub formă de idei de morală politică – pentru o expansiune brutală tot mai întinsă asupra globului întreg".

lipsa patriotismului[26] şi al cărui naţionalism era străin de orice conotaţii izolaţioniste, fiind în schimb preocupat de trăinicia unui sistem democratic care „să nu eşueze în anarhie şi barbarism” şi identificând în acest sens tocmai „calea educaţiei şi a culturii”[27], asemenea critici le prevesteau pe cele formulate de Carl Schmitt în perioada interbelică[28] şi de alţi autori germani cu puţin înainte de al Doilea Război Mondial[29], ca şi judecata lui Mircea Djuvara, potrivit căreia Wilson „a voit să se facă stăpânul moral al Europei, impunându-şi în chestiunile continentului vederi al căror defect minim era acela că nu cunoştea realităţile de la noi” şi „de ale cărui arbitrar şi lipsă de înţelegere nu trebuie să ne mirăm”[30]. Similitudinea cu unele critici exprimate la adresa politicii americane din zilele noastre ar fi şi ea explicabilă în condiţiile în care „după al Doilea Război Mondial şi mai ales după încheierea războiului rece, Statele Unite ale Americii au revalorizat gândirea wilsoniană, adaptând-o la noul context, şi au promovat un nou «globalism american», poate nu chiar atât de îndepărtat de cel wilsonian pe cât ar putea părea la prima vedere”[31].

Lipsa trimiterilor la pasajele wilsoniene relevante în cazul tuturor autorilor de mai sus impune de la bun început o anumită rezervă faţă de aserţiunile referitoare la Wilson şi la «wilsonism», cu atât mai mult cu cât dezbaterile referitoare la ceea ce ar trebui considerat «legatul wilsonian»[32] sunt departe de a fi condus la soluţii unanim împărtăşite, iar cât priveşte încadrarea ideilor wilsoniene în tradiţia gândirii juridice şi politice româneşti, lucrurile sunt de asemenea departe de a fi clarificate. Un exemplu în acest sens îl constituie secţiunea privind «Visul wilsonian» din cadrul analizei istoriei României Mari, oferite în anul 2018 de profesorul de drept constituţional Ioan Stanomir, unde semnificaţia intrării Statelor Unite în Primul Război Mondial şi a celor Paisprezece Puncte este identificată nu numai în „alternativa întemeiată pe autodeterminare internă şi internaţională ... atât la

---

[26] A. Marga, *Virgil I. Bărbat - un gânditor de referinţă* „Tribuna” nr. 288 / 2014, p. 24–26.

[27] D. Dungaciu, *Naţiunea şi provocările (post)modernităţii*, Tritonic, Bucureşti, 2004, p. 228–246 (241).

[28] C. Schmitt, *Die Rheinlande als Objekt internationaler Politik* (1926) şi *Völkerrechtliche Formen des modernen Imperialismus* (1932), în C. Schmitt, Positionen und Begriffe in Kampf mit Weimar-Versailles-Genf, Hanseatische Verlagsanstalt, Hamburg, 1940, p. 26–33 şi 162–180.

[29] K. Rabl, *Woodrow Wilson und das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, „Zeitschrift für die gesamte Staatsrechts-wissenschaft” 98 (1938), p. 585–624 şi 99 (1939), p. 116–147.

[30] M Dj.[uvara], „Democraţia” nr. 8/1920, p. 287-288 (288) *apud* B. Berceanu, *Universul juristului Mircea Djuvara*, Editura Academiei Române, Bucureşti, 1995, p. 153.

[31] L. Leuştean, *România, Conferinţa de pace de la Paris (1919-1920) şi «globalismul american»*, în A. Zub/A.Cioflâncă (ed.), Globalism şi dileme identitare: perspective româneşti, Ed. Universităţii «Al. I. Cuza», Iaşi, 2002, p. 268–291.

[32] D. Heater, *National Self-Determination: Woodrow Wilson and his Legacy*, Macmillan Press, 1994; T. J. Knock, *Wilsonian Concepts and International Realities at the End of the War*, în M. F. Boemeke ş.a. (eds.), The Treaty of Versailles: a reassessment after 75 years, Cambridge University Press, 1998, p. 111–129; L. E. Ambrosius, *Dilemmas of National Self-Determination: Woodrow Wilson's Legacy*, în L. E. Ambrosius, *Wilsonianism: Woodrow Wilson and his legacy in American foreign relations*, Palgrave Macmillan, 2002, p. 125–134;

legitimitatea dinastică a Puterilor Centrale, cât şi la premisele leniniste", ci şi în „trecerea de la conflictul clasic între puteri la războiul cu miză ideologică asumată", unde „scopul nu este atât înfrângerea inamicului, cât organizarea unui model global de interacţiune între state" în condiţiile în care „exportul de valori face parte din esenţa acestei operaţiuni de redesenare globală" reprezentând o adevărată „mutaţie revoluţionară, care se va dovedi imposibil de ignorat, în pofida eşecului interbelic"[33]. Toate statele (învingătoare sau învinse, existente ori nou-formate sau reconfigurate în urma războiului) sunt astfel plasate în poziţia unor subiecte de drept internaţional cărora li se impune o nouă «ordine internaţională» împreună cu «valorile» ei, iar diferenţierea între «visul wilsonian» şi «premisele leniniste» ale autodeterminării naţionale pare mai degrabă a se estompa în favoarea dominantei ideii unei «revoluţii mondiale». Mai ales în condiţiile în care cercetări recente au evidenţiat legătura între decretul lui Lenin privind autodeterminarea naţiunilor din cadrul fostului Imperiu Rus şi demersul unui Wilson mai degrabă forţat de împrejurări să promoveze la rândul lui un principiu privit cu multă reticenţă de marile imperii coloniale din tabăra Antantei[34], analiza formulărilor celor doi conducători evidenţiază faptul că «autoguvernarea» (*self-government*) prin care Wilson înţelegea de fapt numai un sistem *democratic* de guvernare *devine* «auto-determinare» (*self-determination*) abia în contextul celor Patru Principii[35] şi nu este nici atunci definită în termenii lui Lenin; *aceşti* termeni i se atribuie însă de către o opinie publică ce „dorea să audă ceea ce spusese Lenin, însă din gura lui Wilson", astfel că „Wilson a trebuit să preia concepţia lui Lenin despre autodeterminare, din perspectiva efectului de public şi a identificării lui cu această concepţie devenind el învingătorul", până în momentul în care va veni rândul lui Adolf Hitler „să culeagă recolta", folosind aceleaşi formulări ca simplu instrument ale propriilor scopuri expansioniste[36].

Astfel stând lucrurile, este oarecum de înţeles că din perspectiva strictă a dreptului internaţional concretizarea *principiului* autodeterminării naţionale într-un *drept* al popoarelor la autodeterminare şi precizarea condiţiilor de exercitare a acestui drept constituie una dintre cele mai complicate şi mai sensibile probleme[37], aşa cum avea să o arate deja confruntarea cu principiul tradiţional al «dreptului

[33] I. Stanomir, *La Centenar: recitind secolul României Mari*, Humanitas, Bucureşti, 2018, p. 17–18.

[34] S. Bianchini, *Liquid Nationalism and State Partitions in Europe*, Elgar Publishing, 2017, p. 77–103 (81–82); P. Judson, *«Wilson versus Lenin»: The New Diplomacy and Global Echoes of Austria-Hungary's Dissolution*, în H. Rumpler / U. Harmat (Hg.) Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Band XII, p. 385–396.

[35] W. Wilson, *The Four Principles of Peace*, în *War Addresses of Woodrow Wilson*, ed. A. Leonard, Ginn, Boston, 1918, p. 102–111 (106).

[36] J. Fisch, *Adolf Hitler und das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, Historische Zeitschrift, 290 (2010), p. 93–118 (102, 103).

[37] M. Koskenniemi, *National Self-Determination Today: Problems of Legal Theory and Practice*, „International and Comparative Law Quarterly" 43 (1994), p. 241–269; P. Hilpold, *Von der Utopie zur Realität – das Selbstbestimmungsrecht der Völker im Europa der Gegenwart*, „Juristenzeitung", 2013, p. 1061–1070.

învingătorului» în cadrul Conferinţei de Pace din 1919–1920, pe lângă considerentele strategice ori economice luate în calcul la stabilirea frontierelor. Cu toate acestea, în pofida tuturor dificultăţilor amintite mai sus şi mai ales în condiţiile în care „există şi astăzi numeroşi contestatari ai conceptului de stat-naţiune”, semnificaţia tratatelor de pace de a fi întemeiat pentru prima dată în istorie ordinea juridică internaţională pornind de la statul-naţiune rămâne indisolubil legată de faptul că „Wilson a fost primul lider mondial care a respectat puterea sentimentului naţional şi a încercat să canalizeze marea forţă a acestuia în direcţia democraţiei şi cooperării internaţionale pornind din Europa Centrală şi Răsăriteană”[38]. Remarcând la rândul său că nu autodeterminarea în sine poate fi considerată o invenţie wilsoniană, ci „impunerea centralităţii acestui principiu” prin faptul că regula în materia subiectivităţii de drept internaţional este cea a statelor-naţiune în care „guvernarea trebuie întemeiată pe acordul liber al popoarelor”, iar „realităţile demografice şi etnice trec înaintea vechilor solidarităţi imperiale”, profesorul Stanomir leagă însă „eşecul visului wilsonian” de faptul că statele-naţiune au insistat, fără excepţie, să îmbrăţişeze tiparul naţiunii etnice” (făcând astfel „dificilă, dacă nu imposibilă, administrarea problemei minorităţilor”) şi au refuzat „obiectivul ultim” al lui Wilson constând în „regândirea suveranităţii”, care abia în zilele noastre „încetează să mai fie justificarea conflictelor şi a atrocităţilor, şi se plasează sub semnul dreptului internaţional şi al cooperării”[39].

Direcţia interpretării legatului wilsonian în sens globalist[40] promovată de un asemenea discurs devine astfel evidentă, ca şi corolarul unei asemenea interpretări, constând în dezagregarea statului-naţiune suveran, pe de o parte prin deplasarea suveranităţii de la stat spre individul raţional şi moralmente responsabil ca adevăratul *self* al autodeterminării[41] şi, pe de altă parte, prin demonizarea corespunzătoare a naţionalismului etnic, pe care Wilson ar fi înţeles nu să-l *consacre*, ci mai degrabă să-l *contrabalanseze* tocmai cu ajutorul «principiului autodeterminării naţionale» înţeles în sensul unui «naţionalism civic», considerat a fi singurul adecvat rigorilor unei guvernări democratice[42]. Pe de altă parte, în condiţiile în care principiului autodeterminării naţionalităţilor nu i se contestă calitatea de „fundament al noii ordini europene”, faptul că delimitarea frontierelor în cadrul Conferinţei de Pace, urmând cel puţin în principiu (chiar dacă nu şi pentru învinşi) al nouălea dintre cele Paisprezece Puncte wilsoniene, „pornea de la definirea naţionalităţii potrivit limbii materne ... definiţia germană a naţiunii:

[38] L. Leuştean, *România şi Marile Puteri la Conferinţa de Pace de la Paris (1919–1920)*, în V. Naumescu/ L. Leuştean (coord.), România, Marile Puteri şi ordinea europeană: 1918–2018, *op. cit*., p. 49–68 (50).

[39] I. Stanomir, *La Centenar: recitind secolul României Mari*, p. 19, 22.

[40] A. Lynch, *Wodrow Wilson and the principle of «national self-determination»: a reconsideration*, „Review of International Studies” 28 (2002), p. 419–436.

[41] L. Smith, *The Wilsonian Challenge to International Law*, „Journal of the History of International Law” 13 (2011), p. 179–208 (182).

[42] D. Moynihan, *Pandaemonium: Ethnicity in International Politics*, Oxford University Press, 1993, p. 81.

«naţiunea etnică», spre deosebire de «naţiunea politică» corespunzătoare modelului francez”[43] devine tot atât de greu de explicat ca şi faptul că „principiul autodeterminării în general şi principiile wilsonismului, în particular, au fost invocate constant şi aplicate de românii din Transilvania”[44] – chiar profesorul Stanomir identifică în Rezoluţia Marii Adunări Naţionale de la Alba-Iulia, pe bună dreptate, „o voinţă wilsoniană autentică şi vizionară de organizare a comunităţii pe temeliile libertăţii şi ale demnităţii umane”[45] – a căror luptă împotriva «naţiunii politice» în ipostaza ei de *natio Hungarica* fusese purtată, aşa cum aprecia, tot pe bună dreptate, şi istoricul Keith Hitchins, tocmai de pe poziţiile „naţiunii etnice”[46], spre surprinderea istoricului Victor Neumann, care considera în contextul unei critici radicale formulate la adresa acestei concepţii, că aprecierea „este comună în istoriografia românească, dar ea este cel puţin ciudată la un istoric american”.[47] În aceste condiţi, faptul că profesorul Stanomir vede în Aurel C. Popovici, purtătorul de stindard al „principiului naţionalităţilor”[48] printre românii ardeleni şi în Nicolae Iorga, promotorul prin excelenţă al conceptului naţiunii etnice ca «neam» românesc oponenţii paradigmatici ai naţionalismului civic wilsonian[49] este pe cât de consecvent, pe atât de contrariant, mai ales în condiţiile în care Iorga însuşi vedea la rândul său în Wilson „omul prin ale carui idei trăim noi astăzi între hotarele statului naţional aproape deplin întemeiat prin voinţa însăşi a marii majorităţi de locuitori ai lui”, idei legate de „sfântul principiu al liberării popoarelor prin dreptul lor de autodeterminare” consacrat de cele «Paisprezece Puncte» şi «Patru Principii», însă despre care Iorga ţine să adauge – o adăugire de mare importanţă, care pare să fie trecută complet cu vederea cel puţin de exegeţii români ai lui Wilson – că ele „nu veneau din chibzuirea cât de deşteaptă a unei situaţii de fapt, ci din tezaurele nepreţuite ale unei ideologii la care [Wilson] ajunsese prin gândirea unei vieţi intregi”[50]. Preluând o inspirată caracterizare a preşedintelui, am putea considera la rândul nostru că şi în materia «principiului naţionalităţilor» am putea identifica «doi domni Wilson»[51], *politicianului* promovat astăzi mai ales de adepţii *liberalismului civic globalist* adăugându-i-se *juristul savant şi gânditorul politic* care poate constitui un *reper legitim* pentru *statul suveran al naţiunii etnice*.

---

[43] L. Boia, *Primul Război Mondial*, Humanitas, Bucureşti, 2014, p. 88–89, 91.

[44] V. Vesa, în I. A. Pop etc (coord.), *Istoria Transilvaniei*, vol III, ed. a II-a, Cluj-Napoca/Deva, 2016, p. 645.

[45] I. Stanomir, *La Centenar: recitind secolul României Mari*, p. 34.

[46] K. Hitchins, *România: 1866-1947*, ed. a IV-a, Humanitas, Bucureşti, 2013, p. 20.

[47] V. Neumann, *Neam, popor sau naţiune? Despre identităţi politice europene*, ed. a III-a, Rao, Bucureşti, 2015, p. 125.

[48] A. C. Popovici, *Stat şi naţiune*, Statele-Unite ale Austriei Mari, Bucureşti, 1939, p. 167.

[49] I. Stanomir, *La Centenar: recitind secolul României Mari*, p. 57.

[50] N. Iorga, *Wilson*, în N. Iorga, *Oameni cari au fost*, vol. 2, Editura pentru Literatură, Bucureşti, 1967, p. 215–217 (215).

[51] J. Dearborn, *The «Two Mr. Wilsons»: Party Government, Personal Leadership, and Woodrow Wilson's Political Thought*, Congress & the Presidency, 2019. DOI: 10.1080/07343469.2019.1654560. Formula originară despre «cei doi domni Wilson» data din 1916 şi avea ca obiect poziţiile lui Wilson în problemele politicii interne americane de partid şi de stat, ceea nu împiedică analiza să atingă, chiar numai tangenţial, problemele legate de atitudinea lui Wilson cât priveşte Tratatul de la Versailles şi Liga Naţiunilor în contextul divergenţelor cu Senatul american.

Caracterul plauzibil al ipotezei unei dualităţi intelectuale caracteristice lui Woodrow Wilson în materia studiului de faţă reiese deja în urma întrebării privind gânditorii care i-au servit profesorului devenit apoi preşedinte: dacă inspiraţia datorată scrierii lui Immanuel Kant «Spre pacea eternă» şi observată, aşa cum am văzut, şi de kantianul român Mircea Djuvara, poate fi considerată, pe bună dreptate evidentă[52] în privinţa cadrului general al celor Paisprezece Puncte şi a configurării Ligii Naţiunilor, nu mai puţin notoriu este şi faptul că pentru concepţia generală politico-juridică, reperul principal al lui Wilson nu este Immanuel Kant, marele admirator al Revoluţiei franceze, ci Edmund Burke, renumitul critic al acesteia[53] şi exponentul unei „teorii politice organice” despre identitatea specifică fiecărei naţiuni în virtutea istoriei particulare a acesteia[54]. Deloc surprinzător, consecinţele unei «reconsiderări» a lui Wilson din această perspectivă sunt radical opuse celei de factură globalistă, Wilson apărând ca „un Burkean care şi-a dat seama că democraţia este rezultatul unui proces organic de creştere, şi nu ceva care poate fi transplantat instantaneu sau conjurat în mod magic *ex nihilo*”[55], de unde rezultă mai departe circumscrierea celor două componente ale «autodeterminării naţionale» – inexistente ca atare în opera lui Wilson înainte de Primul Război Mondial – constând în autoguvernare (*self-government*) şi naţionalitate (*nationality*): aşa cum autoguvernarea „nu este un lucru ce poate fi dat fiecărui popor, deoarece este o formă a *caracterului* acestuia, şi nu o formă a *constituţiei*”, la fel şi naţionalitatea este „o chestiune mai degrabă de conştiinţă şi gândire, decât de instituţii”, iar justificarea de mai târziu a alegerii naţiunii «etnice» pornind de la «limbă» se explică tocmai prin credinţa lui Wilson că „numai comunitatea vorbirii poate produce o comunitate de gândire” şi astfel o conştiinţă naţională colectivă: „în acest detaliu stă diferenţa dintre *naţionalitate* şi *umanitate*, dintre gândurile şi ideile specifice unor naţiuni individuale şi cele comune întregii umanităţi”[56].

Pe cât de limpede este exprimată în aceste idei concepţia lui Herder, considerată pe bună dreptate ca stând la baza concepţiei »etnice« despre naţiune, pornind de la limbă pentru a ajunge la „naţiunea organică”[57], pe atât de limpede se

[52] Astfel în mod exemplar V. Gerhard, *Immanuel Kants Entwurf* «*Zum ewigen Frieden: eine Theorie der Politik*», Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1995, p. 219–220.

[53] D. Maciag, *Edmund Burke in America*, Cornell University Press, 2013, pp. 143–162; M. Magee, *Wilson's Religious, Historical, and Political Thought*, în R. Kennedy (ed.), A Companion to Woodrow Wilson, Wiley-Blackwell, 2013, p 38–54 (48); T. Knock, *To End All Wars: Woodrow Wilson and the Quest for a New World Order*, new edition, Princeton University Press, 2019, p. 8.

[54] D. Heater, *National Self-Determination: Woodrow Wilson and his Legacy*, p. 2.

[55] F. Ninkovich, *Wilsonianism After the Cold War:* «*Words, Mere Words*», in J. Cooper Jr. (ed.), Reconsidering Woodrow Wilson: Progressivism, Internationalism, War, and Peace, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2008, p. 299–326 cf. W. Keylor, *Wilson's Project for a New World Order of Permanent Peace and Security*, în R Kennedy (ed.), A Companion to Woodrow Wilson, p. 470–491 (488).

[56] W. Wilson *apud* D. Heater, *National Self-Determination: Woodrow Wilson and his Legacy*, p. 25–26.

[57] V. Neumann, *Neam, popor, naţiune*, p. 71.

deschide pornind de aici drumul pentru o comparaţie între acest Wilson şi Nicolae Iorga. În anul 1889, cu ocazia aniversării centenarului preşedinţiei lui George Washington şi totodată al Revoluţiei franceze, Wilson arăta că „acum o sută de ani noi am câştigat ceea ce Europa a pierdut: stăpânirea de sine”[58], iar corespondenţa cu interpretarea aceleiaşi paralele între cele două Revoluţii a lui Nicolae Iorga se impune şi ea aproape de la sine: „Revoluţia franceză s-a făcut cu oameni izolaţi. Revoluţia americană s-a făcut cu tradiţii istorice ... Revoluţia franceză s-a făcut cu surprinderi dintr-o zi în alta. Revoluţia americană cu obişnuinţi”, într-un cuvânt: „cu organisme”[59]. Mai ales în condiţiile în care interpretarea de către Iorga a Revoluţiei americane reprezintă o chestiune complicată[60], anterior acestor formulări rămase definitive existând şi un moment în care istoricul român „admitea două faze în desfăşurarea revoluţiei: una de legalism istoric şi de drepturi tradiţionale, a doua cu caracter universal, bazată pe *Contractul social*”[61] (corespunzând aşadar în mare măsură celor două concepţii fundamental diferite ce i se pot atribui lui Wilson), corespondenţa frapantă dintre cei doi savanţi face posibilă ipoteza ca referirea lui Iorga la necesitatea înţelegerii «principiului naţionalităţilor» pornind nu numai de la discursurile din 1918, ci de la luarea în considerare a reflecţiei «de o viaţă» a preşedintelui american să fi pornit de la un studiu aprofundat al acestei opere realizat de istoricul român însuşi.

Formularea şi mai ales verificarea unei astfel de ipoteze, nu au fost după ştiinţa noastră întreprinse până acum nici de jurişti şi nici de istorici, iar dată fiind vastitatea bibliografiei ambilor savanţi, ultima întreprindere ar reprezenta un proiect nu tocmai simplu de realizat. Dintre scrierile lui Wilson însă, aceea care ni se pare că ar trebui avută în primul rând în vedere, fiind totodată relevantă în cel mai înalt grad pentru prezentul studiu este aceea pe care Mircea Djuvara o aminteşte în *Teoria generală a dreptului*, atunci când menţionează – în cadrul unei scurte informări despre „Literatura engleză” din „Bibliografia sumară a enciclopediei juridice” – că „tot în limba engleză în această materie a scris şi fostul Preşedinte a Statelor Unite, Wilson, o lucrare cunoscută despre *Stat*, în care ajunge la concluzii care sunt de domeniul teoriei generale a dreptului”[62]. Intitulată *Statul: Elemente de politică istorică şi practică* şi numărând aproape 700 de pagini, această lucrare, rămasă la noi practic necunoscută, poate fi considerată un adevărat compendiu de teorie aristotelică a dreptului, având în centru societatea înţeleasă ca *organism* şi *obişnuinţele* (*habits*) formate în cadrul acesteia prin *tradiţia* istorică. Ca şi în cazul lui Nicolae Iorga, *instituţiile* societăţii sunt condiţionate la Wilson de o creştere politică (*political growth*) care nu poate fi forţată, iar ordinea socială

[58] *The Papers of Woodrow Wilson* (*PWW*) în 69 de volume (1966–1994), vol. 1, p. 185.

[59] N. Iorga, *Evoluţia ideii de libertate*, ed. I. Bădescu, Ed. Meridiane, Bucureşti, 1987, p. 290.

[60] K. Hitchins/L. Boia, *Nicolae Iorga and the American Revolution*, „Southeastern Europe”, 2 (1976), p. 257–262.

[61] L. Boia, *Nicolae Iorga şi Statele Unite ale Americii*, „Revista de Istorie” 29 (1976), p. 1153–1174 (1158).

[62] M. Djuvara, *Teoria generală a dreptului*, p. 24.

poate fi doar descoperită în aceste instituţii, şi nicicum creată prin forţă: pornind de la Aristotel, Wilson subliniază că „societatea este compusă din obişnuinţa comună, o evoluţie a experienţei, o creştere a relaţiilor durabile care se întrepătrund, un întreg compact, organic, viu, structural şi nu mecanic”, „obişnuinţa naţiunii este materialul cu care lucrează legiuitorul, limitându-i totodată puterea”, iar reformele autentic democratice – ţinând aşadar de o veritabilă autoguvernare – sunt întotdeauna cele „nu doar impuse de stat, ci şi acceptate de societate”[63]. Pentru a folosi o altă celebră opoziţie a lui Iorga, şi pentru Wilson autoguvernarea (*self-government*) democratică a unei *naţiuni*, aşadar a unui *popor* ajuns la conştiinţa de sine ca subiect politic) ţine nu de «ideile abstracte» ale unor proiecte revoluţionare de inginerie socială, ci de «statul organic», reprezentând totodată un proces care nu poate fi forţat, ci trebuie să crească în mod natural din chiar societatea însăşi.

II.

În contextul situaţiei dezastruoase în care o găsise toamna anului 1918 – ieşirea din război prin încheierea cu Puterile Centrale a armistiţiului de la Focşani (9 decembrie 1917) şi a păcii de la Bucureşti (7 mai) cu menţinerea ocupaţiei militare germane asupra a peste jumătate din teritoriul ţării – România încercase să contrabalanseze poziţia guvernului condus de Alexandru Marghiloman, de orientare pro-germană, prin acţiunile lui Take Ionescu, care prezida la Paris Consiliul Naţional al Unităţii Româneşti ca veritabil «guvern în exil», menţinând în acest sens raporturile diplomatice *de facto* cu puterile Antantei. Mesaje de sprijin pentru cauza României precum cele aparţinând ministrului francez de externe Stéphen Jean-Marie Pichon din 12 octombrie ori secretarului de stat american Robert Lansing, cel care îl asigura pe Ionescu la 6 noiembrie de „adânca simpatie” a guvernului Statelor Unite pentru aspiraţiile românilor, adăugând că acest guvern „nu va neglija – îndată ce va veni momentul – să se folosească de influenţa sa pentru ca justele drepturi politice şi teritoriale ale poporului român să fie obţinute şi asigurate contra oricărei influenţe străine”, sau al ministrului britanic de externe Arthur James Balfour, care îşi manifesta pe 11 noiembrie (aşadar, chiar în ziua încheierii armistiţiului cu Germania) simpatia pentru aceia care continuau să se încreadă în „triumful final al justelor aspiraţii ale poporului român”, asigurând totodată Consiliul Naţional al Unităţii Româneşti de sprijinul său pentru „a dezvolta relaţii de călduroasă amiciţie între Marea Britanie şi România, ale cărei sforţări şi suferinţe pentru cauza comună sunt atât de profund apreciate în această ţară”[64] lăsau să se întrevadă un parcurs fără surprize majore pentru revendicările româneşti, iar Nicolae Iorga, într-un articol intitulat *Baza noastră de drept* din 24

[63] W. Wilson, *The State: Elements of Historical and Practical Politics*, Heath, Boston, 1889, p. 597, 621–622, 624.

[64] S. Pichon, R. Lansing şi A.J. Balfour, *apud* V. Moisuc, *Tratatul de la Trianon – consacrare internaţională a legitimităţii Unirii Transilvaniei cu România*, „Anale de istorie” 3/1976, p. 44–57 (51–52).

ianuarie 1919, îşi manifesta încrederea că în pofida acelor „nesiguranţe, şovăiri, discuţii pasionate, intervenţii interesante, intrigi" care erau de aşteptat în timpul lucrărilor Conferinţei, „dreptul va trebui totuşi să învingă ... căci doar pentru drept, pentru dreptul naţional, îndeosebi, s-a început războiul şi în toate planurile de după pace s-a vorbit neîntrerupt de drept ca *singurul* principiu de la care vor pleca în hotărârile lor şi Conferinţa de Pace şi Liga Naţiunilor, ea însăşi o instituţie de drept şi pentru drept"[65].

Regăsindu-se ulterior în istoriografia americană, britanică sau franceză, iar apoi chiar şi în interpretări germane[66] sau austriece[67] ale lucrărilor forumului păcii ca încercare de a opune forţa dreptului aşa-numitului drept al forţei, aşteptările lui Iorga şi mesajele de susţinere ale Marilor Puteri Aliate pentru interesele României urmau să se dovedească prea puţin realiste, respectiv sincere, în raport cu modul concret de desfăşurare a Conferinţei de Pace. Ar fi fost, de altfel, greu de crezut că Iorga însuşi, istoricul care scrisese încă din 1915 că „războiul actual are, cu exceptia Franţei care-şi apără teritoriul şi moştenirea istorică, a Belgiei care se luptă pentru onoare şi independenţă, pentru mica ei gospodărie naţională, de Serbia care-şi are înaintea ochilor grija moşiei strămoşeşti ..., caracterul unei uriaşe întreceri sângeroase între «Monarhii» care vor să domine lumea: Germania, Anglia, Rusia, la care monarhii ofensive se mai adaugă o monarhie defensivă, Austria[68], credea în mod sincer că «dreptul naţional», prin care trebuia înţeles în acest context dreptul popoarelor la autodeterminare, ar fi constituit principalul obiectiv în purtarea războiului de către Imperiul Britanic sau de o putere imperialistă în devenire precum Statele Unite ale Americii. „Este adevărat că ideea dreptăţii între popoare a fost instrumentul cel mare cu care oamenii de stat au dus naţiunile la zdrobirea instituţiunilor Germaniei militariste", însă la fel de adevărat, scria Mircea Djuvara în timpul desfăşurării lucrărilor Conferinţei, era şi faptul că „îndată ce victoria a fost obţinută, popoarele mari victorioase au resimţit prea adânc imensele sacrificii făcute", pentru a mai ţine seama „de jertfele proporţional neasemuit mai mari, dar mult mai puţin cunoscute lor printr-un simţământ apropiat, făcute de statele mici care au luptat în acest război"[69]. Altfel spus, caracterul «popular» al Primului Război Mondial în dublul sens de „război etnic" şi „război democratic"[70],

---

[65] N. Iorga, *Baza noastră de drept*, «Neamul Românesc» din 24 ianuarie 1919 *apud* C. Botoran ş.a., România şi Conferinţa de Pace de la Paris (1918–1920).Triumful principiului naţionalităţilor, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1983, p. 272–273 (cursive în orig.).

[66] M. Payk, *Frieden durch Recht? Der Aufstieg des modernen Völkerrechts und der Friedensschluss nach dem Ersten Weltkrieg*, W. de Gruyter Oldenbourg, Berlin/Boston, 2018.

[67] F. Fellner, *Die Friedensordnung von Paris 1919/20 – Machtdiktat oder Rechtsfriede? Versuch einer Interpretation*, în F. Fellner, Vom Dreibund zum Völkerbund. Studien zur Geschichte der internationalen Beziehun-gen 1882–1919, hg. v. H. Maschl/B. Mazohl-Wallni, R. Oldenbourg, München, 1994, p. 305–320.

[68] N. Iorga, *Imperialismul austriac şi cel rus în dezvoltare paralelă*, Socec, Bucureşti, 1914, p. 1.

[69] M. Djuvara, *Câteva consideraţiuni generale asupra Conferinţei de la Paris*, p. 12–13.

[70] R.-P. Sieferle, *Krieg und Zivilisation: eine europäische Geschichte*, Landtverlag, Berlin, 2018, p. 869.

precum şi faptul că, spre deosebire de precedentele congrese europene ale păcii precum cel de la Viena (1814), de această dată locul aristocraţilor care urmăreau edificarea unei păci durabile fusese luat de politicieni al căror destin politic depindea de satisfacţia dată propriilor mase de votanţi – „*in 1814 calm, deliberate conclaves of comfortable and firmly established personages; in 1919 a turbulent collision of embarassed demagogues who were also great men of action, each of whom had to produce a triumph for himself and for his Party and give satisfaction to national fears and passions well founded or not*”[71] – aveau să influenţeze în mod hotărâtor atitudinea Marilor Puteri şi hotărârile luate de acestea.

Deschisă în mod simbolic pe 18 ianuarie, data la care era proclamat în 1871 Imperiul German în Sala Oglinzilor de la Versailles, Conferinţa de pace a reunit 32 de state, dintre care Franța, Regatul Unit al Marii Britanii, S.U.A., Italia și Japonia au avut rolul dominant, delegaţii lor – premierul şi ministrul de externe pentru fiecare Mare Putere – alcătuind Consiliul celor Zece. În chestiunile vizând reorganizarea Europei, Japonia nu a intervenit, iar discuţiile aveau să se poarte cu privire la aceste chestiuni în ultimă instanţă între Cei Patru Mari, Woodrow Wilson (preşedintele SUA), David Lloyd-George (premierul Marii Britanii), Georges Clemenceau (premierul Franţei) şi Vittorio Emmanuele Orlando (premierul Italiei), rămaşi apoi pentru o perioadă numai trei, după întoarcerea lui Orlando la Roma datorită nemulţumirilor privind soluţionarea revendicărilor Italiei. Rupând cu întreaga tradiţie a dreptului internaţional public european în materia încheierii păcii de până atunci, tradiţie în care tratatele de pace, oricât de dure, presupuneau negocieri între statele victorioase în război şi cele învinse, învingătorii din Primul Război Mondial au ales varianta impunerii unilaterale a tratatelor unor învinşi care nu aveau altă variantă decât acceptarea sau refuzul lor[72]. Faptul că din perspectiva tradiţională a istoriografiilor germană şi maghiară, o asemenea pace a fost înţeleasă nu în termenii unui *tratat* propriu-zis, ci în cei ai unui *dictat*[73] este astfel de înţeles, şi cu greu ar putea fi surprinsă mai bine diferenţa dintre reprezentarea ideală a lucrărilor conferinţei şi felul în care s-au desfăşurat realmente aceste lucrări decât a făcut-o Mircea Djuvara: „de unde trebuia să fie o conferinţă generală, a fost numai una a aliaţilor; dar în realitate s-a aşezat ca o conferinţă nu între toţi aliaţii, ci numai între trei state, se poate chiar spune, nu între trei state, ci numai între trei oameni, şefi politici şi quasi dictatori ai lor”[74]. Dacă din perspectiva unui jurist liberal din Vechiul Regat, apropiat al lui Ion I.C. Brătianu, o asemenea poziţionare drastică ar putea fi suspectată de o anumită părtinire, atitudinea liderilor politici ai românilor ardeleni nu era cu nimic deosebită, dovadă exprimarea mult mai dură a

[71] W. Churchill, *The World Crisis. The Aftermath,* Thornton Butterworth, London, 1929, p. 120–121.

[72] J. Freund, *Le nouvel âge: éléments pour la théorie de la démocratie et de la paix*, M. Rivière, Paris, 1970, p. 164-165.

[73] A se vedea recent O. Putz, *Metaphor and National Identity: Alternative conceptualization of the Treaty of Trianon*, John Benjamins Publishing Company, 2019, p. 216: „Treaty versus Dictate”.

[74] M. Djuvara, *Principiile şi spiritul ultimelor tratate de pace*, p. 9.

lui Alexandru Vaida-Voevod într-o scrisoare adresată de la Paris lui Iuliu Maniu pe 28 aprilie 1919: „Toată conferinţa face impresia unei bolşevizări a sistemului de guvernământ. Unul e dictator. 2-3 se împacă cu rolul de hiene. Ceilalţi sunt şacalii care mai prind câte un ciolan spre a-l duce la culcuş. Cu siguranţă trecem printr-o perioadă de devaloare a vechilor forme şi sisteme de guvernământ. Toate guvernele vor avea să conteze în viitor cu multă demagogie, multă lipsă de disciplină înspre înjos şi cu un imperialism capitalistic spre înafară. Din această labilitate de componente politico-economice va rezulta mai curând ori mai târziu o răsturnare a sistemului capitalistic”[75].

Diferenţierea în interiorul taberei aliate între statele cu interese generale (marile puteri), şi statele cu interese limitate (statele mici, precum Belgia, România sau Serbia) le-a creat acestora din urmă o situaţie *de facto* similară cu cea a statelor învinse în război[76], delegaţilor lor fiindu-le prezentat textul tratatelor de pace cu statele învinse, care trebuiau acceptate ca atare şi semnate. Pentru România, această situaţie de inegalitate era cu atât mai greu de acceptat, cu cât articolul VI al Tratatului de alianţă din 4/17 august 1916 încheiat între România, Franţa, Anglia şi Rusia, prevedea drepturi egale ale României şi puterilor aliate, atât în ce priveşte tratativele privind încheierea păcii, cât şi lucrările propriu-zise ale Conferinţei de pace. Pe de altă parte însă, articolul V al aceluiaşi Tratat prevedea obligaţia tuturor părţilor contractante „să nu încheie pace separată sau pace generală decât împreună şi în acelaşi timp”[77], astfel că încheierea de către România a Păcii de la Bucureşti cu Puterile Centrale le deschidea Puterilor Antantei opţiunea de a considera că Tratatul de alianţă devenise caduc şi România nu mai era o ţară aliată, ci neutră, în pofida faptului că „erau cunoscute condiţiile grele în care România fusese nevoită să înceteze lupta, iar guvernele Franţei, Angliei, SUA şi Italiei declaraseră public, cu diverse prilejuri, că nu recunosc valabilitatea Tratatului impus României de Puterile Centrale”[78]. Întrucât articolul 31 din acest tratat prevedea intrarea lui în vigoare „odată cu ratificarea sa” potrivit dreptului românesc, iar această ratificare, în pofida tuturor presiunilor germane, nu fusese consacrată prin promulgarea ei de către regele Ferdinand, tratatul era lipsit de forţă obligatorie, ceea ce explica şi faptul că pe 9 noiembrie 1918 guvernul român adresase doar un ultimatum Germaniei în vederea părăsirii de către trupele acesteia din urmă a teritoriului românesc ocupat, iar pe 10 noiembrie mobilizarea armatei avea să fie însoţită de un memoriu adresat principalelor guverne aliate în care se argumenta rămânerea în vigoare a tratatului de alianţă din august 1916. În condiţiile unei intense activităţi

[75] A. Vaida-Voevod *apud* L. Leuştean, *România, Ungaria şi Tratatul de la Trianon*, p. 190.

[76] Aşa cum recunoştea şi Secretarul de Stat al SUA Robert Lansing, *The Peace Negociations: A Personal Narrative*, Constable, London, 1921, p. 214: „Naţiunile care luptaseră cu vitejie şi suferiseră în război au fost tratate cu aceeaşi consideraţie ca şi duşmanii lor în ceea ce priveşte cunoaşterea exactă a termenilor păcii” (cu ocazia semnării Tratatului de la Versailles cu Germania).

[77] Convenţia politică dintre România şi Antantă (4/17 august 1916), în B. Murgescu (coord.), Istoria României în texte, Corint, Bucureşti, 2001, p. 272–273.

[78] I. Calafeteanu, *Paris 1919 – România şi calitatea de aliat*, „Polis”, 6 / 2019, p. 17–38 (22).

diplomatice dublate de cooperarea militară dintre trupele române şi cele aliate (franceze), renunţarea la teza «neutralităţii» României şi recunoaşterea formală a dreptului de a participa ca stat aliat la Conferinţa de pace nu s-a realizat decât în ianuarie 1919, în condiţiile în care problema valabilităţii tratatului din 1916 rămânea în continuare deschisă[79].

Pe 31 ianuarie 1919 a avut loc reuniunea delegaţiilor Puterilor principale cu delegația României, condusă de premierul Ion I.C. Brătianu, și cu cea sârbă, abordând, înainte de toate, problema Banatului disputat între cei doi foști aliați. Dat fiind faptul că Serbia putea revendica rolul unui aliat care continuase lupta de partea Antantei chiar şi după ocuparea integrală a teritoriului naţional, poziţia României era cu atât mai delicată, cu cât premierul român revendica întregul Banat, în timp ce delegația sârbă se limita la partea vestică a acestuia, în numele legăturilor istorice care uneau pe sârbii din nordul Dunării de cei din restul regatului. Ion I. C. Brătianu a respins categoric această soluție considerând că Banatul constituie un întreg și că România nu putea rămâne astfel numai cu partea sa de est, mai săracă, iar atunci când Clemenceau a evocat posibilitatea unui plebiscit, premierul român l-a întrerupt replicându-i sec cum că, pentru el, cauza e încheiată și Banatul trebuie să fie tratat ca o singură entitate. Poziţia României avea să fie sintetizată de Brătianu într-un *Memoriu* prezentat Consiliului celor Patru pe 1 februarie, în baza tratatului din 1916, însă cu sublinierea nu numai a faptului că revendicările teritoriale ale României exprimate prin frontierele convenite la vremea respectivă nu se abăteau de la «principiul naţionalităţilor» şi fuseseră între timp confirmate prin rezoluţiile de unire a românilor din Bucovina, Transilvania, Banat, Crişana şi Maramureş cu România, ci şi a renunţării de către România la „unirea cu sutele de mii de români de limbă, obicei şi inimă” de la est de Nistru, de la sud de Dunăre şi din Ungaria până la Tisa, ale căror teritorii ar fi fost îndreptăţită să le revendice, „fără contestaţie posibilă” în virtutea aceluiaşi principiu, *cerând în schimb* „tuturor statelor vecine de a arăta aceeaşi moderaţiune şi de a face aceleaşi sacrificii în interesul păcii, al liberei dezvoltări a popoarelor şi al progresului economic al Europei”[80].

Astfel stând lucrurile, premierul britanic David Lloyd George susținut de preşedintele Wilson a propus instituirea unei comisii care să formuleze și să prezinte „recomandări în vederea unei juste reglementări” a cazului, ceea ce a condus la crearea subcomisiei pentru probleme românești și iugoslave care va fi prezidată de francezul André Tardieu. Aceasta avea să procedeze, la 18 martie, la o împărțire a Banatului, acordând treimea vestică (Voivodina) Serbiei iar restul României, soluţie aprobată la 21 iunie 1919 de Consiliul celor Patru[81]. Dacă faptul că la această soluţie s-ar fi putut ajunge printr-o înţelegere directă între România şi Serbia, aşa cum o demostrează discuţiile paralele dintre Take Ionescu (fără o

[79] C. Botoran, ș.a., *România și Conferința de Pace de la Paris (1918–1920)*, p. 313.
[80] Apud Gh. I. Brătianu, *Cuvinte către români*, Bucureşti, 1942, p. 202–203.
[81] J.-A. de Sédouy, *Ils ont refait le monde: 1919–1920*, Ed. Tallandier, Paris, 2017, p. 163.

poziţie oficială în cadrul delegaţiei României la Paris) şi premierul Nicola Paşici poate constitui un argument pentru a recunoaşte „superioritatea politico-diplomatică a lui Take Ionescu faţă de Brătianu", istoricul Florin Constantiniu subliniază pe bună dreptate faptul că „Brătianu a fost însă omul politic român care a dovedit cea mai puternică rezistenţă faţă de încercările marilor puteri de a-şi impune voinţa în dauna independenţei României. Venit să obţină, la Paris, recunoaşterea noilor frontiere ale ţării, el a scris aceste cuvinte (în scrisoarea din 3 iunie 1919 către M. Pherekyde), ce ar trebui să fie ştiute de fiecare român: «Am moştenit o ţară independentă, şi chiar pentru a-i lărgi graniţele, nu-i putem jertfi neatârnarea»"[82].

Cât de dificilă era realizarea acestui deziderat în condiţiile în care Conferinţa de Pace considera statele mici, spre deosebire de Marile Puteri, ca state cu interese limitate, avea să fie evidenţiat de acelaşi Brătianu în importantul său discurs parlamentar din 17 decembrie 1919 având ca obiect prezentarea acţiunilor diplomatice româneşti la Conferinţa de pace: „Am căutat să conving pe cei mari că statele nu sunt unele cu interese generale şi altele cu interese limitate, dar că fiecare stat, acolo unde are interes, îl are tot atât de viu şi e tot atât de drept să-l apere, ca oricare putere mare", în vreme ce „concepţiunea şi definiţiunea" impuse de Marile Puteri „erau atât de primejdioase, încât nu puteau să nu ducă la acea consecinţă, la care s-a şi ajuns, să fim trataţi, ca în tratatul minorităţilor, ca state cu independenţă limitată"[83]. Răspunzând în şedinţa din 29 mai 1919 protestului lui Brătianu privind introducerea unui drept de control al guvernelor Marilor Puteri în materia respectării drepturilor minorităţilor de către statele mici, Georges Clemenceau invoca în mod deschis „trecutul istoric al anumitor popoare" şi astfel inferioritatea civilizaţională a acestora din urmă pentru a justifica „*un drept de control,* nu al Guvernelor străine, cum zice dl. Brătianu în textul său, dar al Societăţii Naţiunilor, al căror control îl acceptăm cu toţii la noi, în condiţiunile care au fost arătate de dl Brătianu", deşi în realitate proiectul de tratat înmânat premierului român şi faţă de care acesta protestase, prevedea – după celebrul «preambul ruşinos» statuând faptul că „în tratatul de la Berlin, independenţa Regatului României nu a fost recunoscută decât sub anumite condiţiuni"[84] – controlul exercitat prin intermediul guvernelor şi nu al Societăţii Naţiunilor; recunoscând la rândul lui că lucrurile stăteau într-adevăr astfel, Clemenceau pretindea de la Brătianu nici mai mult nici mai puţin decât acceptarea deschisă a consacrării inferiorităţii statului român ca subiect de drept

[82] F. Constantiniu, *O istorie sinceră a poporului român*, ed. a II-a, Univers Enciclopedic, Bucureşti, 1999, p. 287-288. – Din literatura istorică de specialitate consacrată participării primului ministru român Ion I. C. Brătianu la Conferinţa de pace a se vedea în special Gh. Brătianu, *Acțiunea politică și militară a României în 1919 in lumina corespondenței diplomatice a lui Ion I.C. Brătianu* (1939), ed. Ș. Papacostea, Ed. Corint, Bucureşti, 2001; S. D. Spector, *Rumania at the Paris Peace Conference: A Study of the Diplomacy of Ioan I. C. Brătianu*, Bookman Associates, New York, 1962; A. Iordache, *Ion I. C. Brătianu: un corifeu al democraţiei şi liberalismului românesc*, ed.a II-a, Ed. Albatros, Bucureşti, 2007; K. Hitchins, *Ionel Brătianu: Romania*, Haus Publishing, London, 2011.

[83] I. Scurtu, *Ion I. C. Brătianu. Activitatea politică*, Museion, Bucureşti, 1992, p. 53.

[84] F. Constantiniu, *O istorie sinceră a poporului român*, p. 288.

internaţional: „nu cred că ar fi umilitor pentru România de a primi sfaturi amicale date de State care se numesc Statele Unite ale Americii, Marea Britanie, Italia, Franţa”, iar o strategie diferită, dar conducând la acelaşi rezultat, avea să adopte în aceeaşi şedinţă Woodrow Wilson, după care Brătianu ar fi trebuit să considere mărirea teritoriului României ca operă a Marilor Puteri, iar controlul acestora ca garanţie a durabilităţii acestei opere[85]. Oricât de justificată ar fi fost poziţia premierului român, întemeiată pe de o parte pe principiul *egalităţii în drepturi a statelor* (de unde rezulta necesitatea supunerii nu doar a României sau Serbiei, ci şi a Marii Britanii la aceleaşi reguli privind tratamentul minorităţilor şi la acelaşi mecanism de control), iar pe de altă parte pe cel al *egalităţii în drepturi a cetăţenilor* unui stat, deopotrivă minoritari şi majoritari, de unde şi inadmisibilitatea divizării acestora între „unii încrezători în solicitudinea statului, iar ceilalţi îndemnaţi de a-i fi potrivinici şi a căuta protecţie în afara graniţelor”[86], legătura dintre presiunile exercitate asupra României în această materie şi „disputele asupra petrolului românesc”[87] la care se adăugau celelalte interese economice ale Marilor Puteri în legătură cu România era evidentă: mai ales despre atitudinea Statelor Unite se putea spune împreună cu Gheorghe Brătianu că „era datorată în mare parte emanaţiilor de petrol, al cărui miros dezagreabil se simţea în negocierile anumitor grupuri financiare foarte puternice cu guvernul român”[88], aşa cum prevederile privind regulile tranzitului de bunuri şi persoane pe teritoriul românesc „puneau pur şi simplu întreaga politică economică şi de transporturi a României sub controlul marilor puteri”[89].

În paralel cu bătălia diplomatică de la Paris şi spre deosebire de foştii săi aliaţi deveniţi de acum în atât de multe privinţe veritabili adversari, România trebuia să facă faţă şi continuării războiului propriu-zis, care pentru ea încă nu se încheiase. În condiţiile în care armistiţiul de la Belgrad din 13 noiembrie 1918 fixase linia de demarcaţie între România şi Ungaria pe valea Mureşului, iar rezoluţia Adunării Naţionale de la Alba Iulia era nerecunoscută de guvernul ungar şi ignorată de Consiliul Militar Interaliat, trupele române puseseră capăt atrocităţilor săvârşite de maghiari în teritoriile rămase sub stăpânirea lor, reuşind să respingă apoi atacul întreprins de Republica Ungară a Sfaturilor în 15-16 aprilie asupra aliniamentului din Munţii Apuseni şi fixând noua linie a frontului, din necesităţi defensive, pe linia râului Tisa. Aflat la Paris, Ion I. C. Brătianu este confruntat din partea Marilor Puteri cu „misterioasa favoare arătată bolşevicilor”[90] maghiari prin cererile imperative de retragere a armatei române de pe această poziţie, cărora li se vor adăuga şi presiunile

[85] Clemenceau şi Wilson în stenograma şedinţei din 29 mai 1919 la S. Neagoe, *Bătălia diplomatică pentru România Mare*, „Revista de Ştiinţe Politice şi Relaţii Internaţionale”, nr. 1 / 2018, p. 11–34 (22–24, 27–28).

[86] F. Constantiniu, *O istorie sinceră a poporului român*, p. 288.

[87] L. Leuştean, *România, Ungaria şi Tratatul de la Trianon 1918–1920*, p. 94.

[88] Gh. Brătianu, *Originile şi formarea unităţii româneşti*, Ed. Univ. „Al. I. Cuza”, Iaşi, 1998, p. 279.

[89] C. Botoran ş.a., *România şi Conferinţa de Pace de la Paris (1918–1920)*, p. 357.

[90] Astfel R. W. Seton Watson *apud* Gh. Brătianu, *Originile şi formarea unităţii româneşti*, p. 282.

secretarului de stat al SUA, Robert Lansing, referitoare la organizarea unui plebiscit în Basarabia, aflată la rândul ei sub ameninţarea bolşevică. „Dat fiind că nu i s-au recunoscut încă frontierele care îi garantează securitatea teritoriului, în timp ce ostilităţile au încetat în restul Europei de mai bine de şapte luni, România se află în stare de război declarat cu vecinii bolşevici ruşi şi unguri”[91], sublinia Brătianu în memoriul înaintat Conferinţei o dată cu părăsirea Parisului pe 2 iulie şi întoarcerea la Bucureşti în scopul realizării «politicii de rezistenţă» a României. Un nou atac întreprins de trupele bolşevice maghiare asupra poziţiilor româneşti pe 19-20 iulie şi hotărârea arătată de guvernul român– şi de această dată beneficiind de sprijinul unor înalţi ofiţeri francezi precum generalul Berthelot şi mareşalul Foch – în respingerea acestuia au pus capăt definitiv conflictului armat prin ocuparea Budapestei pe 4 august 1919, declanşând însă o nouă rundă de note ultimative privind atât retragerea din Ungaria, cât şi semnarea tratatului cu Austria (încheiat pe 10 septembrie la Saint-Germain fără participarea României) şi a celui privind minorităţile. În această situaţie, constatând cum „Consiliul Suprem al Marilor Puteri, care a înlocuit Conferinţa de pace a statelor aliate ... a hotărât să impună României condiţiuni pe care nu le poate primi, deoarece sunt incompatibile cu demnitatea, neatârnarea şi interesele sale politice şi economice”, premierul Ion I.C. Brătianu şi-a prezentat demisia. După o ultimă perioadă de negocieri intense în cadrul cărora s-a reuşit ca linia principială a României să fie păstrată, iar frontiera de vest să fie stabilită definitiv pe aliniamentul de astăzi, trupele române s-au retras din Ungaria în noiembrie 1919 iar guvernul român condus de Alexandru Vaida-Voevod a semnat pe 10 decembrie prin generalul Constantin Coandă tratatul cu Austria şi tratatul privind minorităţile, din cadrul acestuia din urmă fiind eliminat «preambulul ruşinos» referitor la recunoaşterea condiţionată a independenţei României şi totodată modificate articolele ce lezau în mod inadmisibil suveranitatea României[92].

După experimentele politice succesive desfăşurate după prăbuşirea Imperiului austro-ungar şi după prăbuşirea regimului bolşevic graţie intervenţiei armate române, în noiembrie 1919 se instala în Ungaria un guvern stabil sub conducerea (regentului) Miklos Horthy, invitat pe 1 decembrie să trimită o delegaţie la negocierile de la Paris. Condusă de venerabilul conte Albert Apponyi (1846-1933), fost deputat şi ministru provenit dintr-o familie aristocrată ilustră, delegaţia maghiară – formată din 7 comisari generali (printre care conții Ștefan Bethlen și Pal Teleki), 6 comisari, 38 de experți aleși dintre cei mai competenți, specialiști în probleme românești, în special pentru Transilvania, 6 consilieri politici aparținând diverselor partide, 14 secretari, 1 secretar general cu 2 secretari ajutori – a plecat spre capitala Franței la 5 ianuarie

[91] Ion I. Brătianu *apud* Gh. Brătianu, *Originile şi formarea unităţii româneşti*, p. 283.

[92] E. Campus, *Din politica externă a României 1913–1947*, Ed. Politică, Bucureşti, 1980, p. 217 cu trimitere la V. V. Tilea, *Acţiunea diplomatică a României, noiembrie 1920 – martie 1920*, Tipografia poporului, Sibiu, 1925, p. 32 şi 211–214. Tot pe 10 decembrie 1919 România semna şi Tratatul de la Neuilly cu Bulgaria, tratat care consfinţea frontiera din 1913, în pofida încercărilor Statelor Unite ale Americii de a forţa retrocedarea Cadrilaterului, a se vedea pe larg I. Scurtu/P. Otu, *Istoria Românilor, vol. VIII: România Întregită (1918-1940)*, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2013, p. 14–16.

1920. Fără să mai aştepte primirea condiţiilor de pace pregătite de Puterile aliate şi asociate, odată cu prezentarea deplinelor puteri, delegaţia a remis Conferinţei la 14 ianuarie 1920 două note, prin care se cerea retragerea trupelor româneşti de pe teritoriul Ungariei, respectiv prin care se expuneau consideraţiile politice, geografice, etnografice şi istorice în virtutea cărora poporul maghiar şi diferitele naţionalităţi de pe teritoriul Ungariei «istorice» ar fi trebuit să îşi hotărască cadrul relaţiilor viitoare prin discuţii încheiate cu câte un plebiscit în acest sens. Condiţiile de pace elaborate de reprezentanţii Marilor Puteri au fost remise la 15 ianuarie, iar a doua zi, la 16 ianuarie, contele Apponyi a fost chemat în faţa Consiliului Suprem pentru a expune o sinteză a revendicărilor maghiare, susţinând un celebru discurs în franceză, engleză şi italiană a cărui principală solicitare consta în organizarea de plebiscite în vederea garantării dreptului la liberă determinare a naţiunilor, conform principiilor wilsoniene[93]. La 12 februarie 1920 Delegaţia ungară răspundea condiţiilor de pace prezentând Conferinţei 38 de note dezvoltate pe toate problemele ce făceau obiectul tratatului, alcătuind împreună cu anexele aferente un material documentar care se prezenta el însuşi în *Prefaţă* ca „tezaur unic al ştiinţei ungare” şi „izvor permanent pentru istoricii viitorului”, însă pe care şi Nicolae Titulescu îl considera „fără de pereche şi de aşa natură, încât cercetarea lui nu poate provoca decât admiraţia pentru patriotismul celor ce l-au adunat”, adăugând însă din perspectiva anului 1934 şi a propagandei revizioniste maghiare, desfăşurate cu o remarcabilă intensitate deja timp de aproape un deceniu şi jumătate până la momentul respectiv, că „nu este un singur considerent întrebuinţat de propaganda actuală care să nu fie cuprins în materialul prezentat Conferinţei păcii”[94].

Ca şi în cazul Germaniei şi Austriei, negocierile s-au desfăşurat exclusiv în scris, nelipsind nici de această dată momentele în care România s-ar fi putut simţi, din nou, trădată de proprii săi aliaţi, precum planurile unei «confederaţii danubiene» negociate de guvernul maghiar cu unele cercuri politice din Anglia şi cu personalităţi importante din guvernul francez. Astfel, pe de parte, în schimbul obligării României, Cehoslovaciei şi Regatului Sârbilor, Croaţilor şi Slovenilor la furnizarea materiilor prime necesare industriei maghiare şi la garantarea unor tarife speciale de transport al acestor materii prime stabilite de o comisie mixtă cu sediul la Budapesta, guvernul maghiar se obliga să asigure capitalului englez nu numai participarea, ci chiar controlul acestei industrii; pe de altă parte, acelaşi guvern maghiar le oferise unor importanţi industriaşi francezi exploatarea reţelei maghiare de căi ferate şi a navigaţiei pe cursul Dunării şi pe canalele dintre Dunăre şi Tisa, iar Maurice Paleologue, secretar general în cadrul ministerului de externe francez

[93] *Verbal Expose of count Albert Apponyi* ..., în E. Cholnoky (ed.), *The Hungarian peace negociations: An Account of the Work of the Hungarian Peace Delegation at Neuilly S/S, from January to March 1920*, vol. 1, Printing Office of Victor Hornyánszky, Budapest, 1920, p. 310–317.

[94] N. Titulescu, *Discurs în parlamentul român pe tema revizionismului ungar* (aprilie 1934), în A. Duţu ş.a., Transilvania în istoria relaţiilor româno-ungare, Bucureşti, 1993, p. 174–175. Despre material: „patru volume groase, format mare, tipărite pe două coloane: primul are 661 pagini, al doilea 585, al treilea de 418 şi al patrulea cuprinde hărţi în număr mare”.

urma să promoveze planul acestei confederaţii, „lăsând Ungaria să înţeleagă că mai târziu guvernul francez va interveni pentru unele modificări în chestiunea frontierelor”[95]. Planul avea să fie respins în cele din urmă graţie opoziţiei comune ale celor trei state vecine cu Ungaria, care vor replica şi faţă de materialul documentar maghiar printr-un memoriu comun prezentat Conferinţei de pace pe 25 februarie, iar după eşecul ultimelor încercări de a repune în discuţie noile frontiere ungare[96], textul Tratatului de pace era trimis delegaţiei ungare pe 6 mai 1920 împreună cu o scrisoare semnată de premierul francez Alexandre Millerand, în calitate de preşedinte al Consiliului Suprem și adresată Ungariei în numele Puterilor Aliate și Asociate. Dacă în ceea ce priveşte delimitarea frontierelor, în scrisoare se recunoaște imposibilitatea de a trasa în Europa Centrală frontiere politice care să corespundă „în toată întinderea lor” celor etnice şi astfel inevitabilitatea lăsării unor nuclee de populaţie maghiară în cadrul statelor vecine cu Ungaria, nu mai puţin, sub aspect principial, lucrurile erau pe deplin clarificate cât priveşte pretenţia delegaţiei maghiare ca soarta Ungariei «istorice» să fie decisă de către popoarele care locuiau acel teritoriu: „Voința popoarelor s-a exprimat în zilele de octombrie și noiembrie 1918, când Dubla Monarhie s-a năruit și când populațiunile de mult timp oprimate s-au unit cu frații lor italieni, români, iugoslavi sau cehoslovaci”, iar „evenimentele care s-au produs de la această epocă constituie tot atâtea mărturii noi despre sentimentele naţionalităţilor pe vremuri subjugate sub Coroana Sfântului Ştefan”, astfel încât plebiscitele solicitate de către delegaţia maghiară nu ar fi dat rezultate „simţitor deosebite” de cele consacrate prin tratat[97].

Semnat pe 4 iunie 1920 de către delegaţia maghiară, Tratatul de Pace a consfinţit realităţi deja create pe teren începând din noiembrie 1918, graţie acţiunii conjugate a forţelor militare aparţinând Franţei şi aliaţilor ei din regiune, pe de o parte, şi a faptului că „fostele popoare supuse şi-au luat soarta în mâini şi au devenit stăpâne în propriile lor ţări”[98]. Faţă de populaţia regatului antebelic, cea a noului stat se reducea de la 19 la 7 milioane, iar teritoriul se micşora cu peste douã treimi. Peste trei milioane de maghiari au devenit în acest fel minorităţi etnice în alte state, mai cu seamă în România (1,6 milioane) şi Cehoslovacia (aproape un milion), în vreme ce noua Ungarie s-a transformat brusc „dintr-un imperiu multinaţional”[99] într-un „stat omogen din punct de vedere naţional”[100]. Ratificat

[95] E. Campus, *Recunoaşterea pe plan internaţional a desăvârşirii unităţii statale a României*, „Studii”, nr. 6/1968, p. 1165–1183 (1180–1181); L. Leuştean, *România, Ungaria şi Tratatul de la Trianon 1918–1920*, p. 166–173.

[96] A se vedea pe larg L. Leuştean, *România, Ungaria şi Tratatul de la Trianon 1918–1920*, p. 160–166.

[97] Pe larg despre «Scrisoarea Millerand» G. Sofronie, *Principiul naţionalităţilor*, p. 235–252.

[98] I. A. Pop, *Făurirea României în secolele al XIX-lea şi XX – câteva repere istorice*, în V. Naumescu (coord.), România, Marile Puteri şi ordinea europeană: 1918–2018, Polirom, Iaşi /Bucureşti, 2018, p. 35–48 (43).

[99] S. Bottoni, *Pentru Ungaria e greu să treacă peste trecut*, „Magazin Istoric”, Decembrie 2014, p. 9–14 (11).

[100] P. Lendvai, *Ungurii*, p. 386.

într-o atmosferă de doliu naţional de către Parlamentul de la Budapesta, Tratatul întâlnea în Parlamentul de la Bucureşti o aprobare mai curând reţinută[101], ceea ce era de înţeles: în vreme ce Ungaria înţelegea să lege propria «mutilare» de Conferinţa de pace, pentru România unitatea naţională se realizase deopotrivă *de facto* şi *de iure* prin actele de liberă determinare naţională din 1918, iar faţă de aceste acte rămâneau în afara graniţelor teritorii locuite de români din Banat şi Maramureş. Chiar în condiţiile în care prin tratatul de la Paris din 28 octombrie 1920 puterile aliate recunoşteau şi unirea Basarabiei cu România, faptul că „Rusia Sovietică a protestat şi a declarat că nu recunoaşte tratatul respectiv”[102] era de natură să trezească României aceleaşi temeri pe care i le prilejuise lui Brătianu semnarea pe 29 iunie a tratatului de pace cu Germania la Versailles : „nu se poate încătuşa şi ţine în lanţuri o naţiune de 80 de milioane, cu calităţile şi virtuţile poporului german”[103].

III.

„O notă a preşedintelui Wilson a dărâmat ca o casă de cărţi de joc imperiul Habsburgilor, după o viaţă de aproape patru secole. Dacă lăsăm la o parte pe germani şi unguri, care negreşit că au suferit foarte mult de pe urma prăbuşirii situaţiei lor stăpânitoare politice şi economice; dacă lăsăm şi pe evrei, care au fost trataţi în ultimele decenii totdeauna echitabil, uneori binevoitor, şi în Ungaria câtva timp chiar foarte bine, pretutindeni însă fără îndoială că mai bine decât în învecinata Rusie şi Germania, nicio naţionalitate n-a vărsat vreo lacrimă pe groapa monarhiei”: astfel începea cuprinzătorul studiu despre cauzele care au condus la prăbuşirea Austriei cunoscute din 1867 îndeobşte ca Imperiul Austro-Ungar, publicat de marele bucovinean Eugen Ehrlich (1862–1922) în publicaţia oficială a Institutului Social Român fondat la Bucureşti de Dimitrie Gusti, studiu dedicat de autor „domnului Nicolae Iorga”[104]. În zilele noastre lucrurile par să stea cu totul altfel, iar dacă profesorul Lucian Boia considera deja în urmă cu mai bine de două decenii că „nostalgia defunctului imperiu este astăzi la modă”[105], studiul introductiv la al doisprezecelea şi ultimul volum al grandioasei cercetări istorice privind «Monarhia Habsburgică 1848–1918» iniţiate de Academia Austriacă de Ştiinţe în anii '70 ai secolului trecut şi încheiate cu ocazia centenarului prăbuşirii imperiului porneşte chiar din titlu de la ideea acestei monarhii ca „semn pentru Noua Europă a viitorului”, în sensul în care „ar fi bine ca oricine doreşte să vorbească despre Europa şi să o configureze, să studieze Monarhia Habsburgică,

[101] I. Bitoleanu, *Actul ratificării tratatelor de pace în corpurile legiuitoare ale României – 1920*, „Revista de istorie”, nr. 1/1986, p. 44–62.

[102] I. Scurtu/P. Otu, *Istoria Românilor*, vol. VIII, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2003, p. 29.

[103] Apud I. Scurtu, *Ion I. C. Brătianu*, p. 55.

[104] E. Ehrlich, *Sfârşitul unei mari împărăţii*, Arhiva pentru Ştiinţa şi Reforma Socială 3 (1922), p. 80–124 (80).

[105] L. Boia, *Două secole de mitologie naţională* (1999), Humanitas, Bucureşti, 2012, p. 79.

semnificaţia ei pentru un sistem preponderent european şi eşecul ei”[106]. Evreu de cultură germană şi beneficiar al unei poziţii privilegiate de profesor universitar pe care – mai ales cu sprijinul lui Gusti şi al lui Iorga – a încercat (fără succes[107]) să o menţină şi în condiţiile refondării Universităţii «Franz Joseph» din Cernăuţi ca universitate românească, Ehrlich nu numai că nu varsă vreo lacrimă pe mormântul monarhiei, ci, refuzând ispita de a vedea dispariţia acesteia din urmă ca rezultat al adversităţii puterilor Antantei şi de a intona pe această linie „recviemul pentru un imperiu defunct”[108] însoţit, precum astăzi la modă, de *tedeum*-ul pentru un imperiu aflat încă în viaţă, indică şi apoi prezintă cu precizia necruţătoare a unui mare jurist patologia responsabilă de acel deces, anume: lipsa unei *idei de stat* a Austriei, corelată cu lipsa unei *naţiuni* austriece.

Împreună cu Friedrich Kleinwaechter, a cărui cercetare privind *Prăbuşirea monarhiei austro-ungare* din 1920 este socotită drept „una dintre cele mai bune lucrări politice care au ieşit în anii din urmă”, Ehrlich afirmă încă de la început că Austria s-a prăbuşit „din lipsa unei idei de stat ... cu putere de viaţă” care să înlocuiască „ideea dinastică”, după ce aceasta din urmă şi-a pierdut puterea – „Kleinwaechter crede ... că numai ideea statului naţional are putere de viaţă” – şi arată că adevărata chestiune, „numai amânată, nu şi dezlegată” de acest autor o reprezintă aceea de a înţelege „de ce nu s-a născut o naţiune austriacă?” în condiţiile în care „aproape toate statele mai mari europene s-au întemeiat ca state dinastice şi au cuprins la început mai multe popoare care numai după secole s-au contopit într-o naţiune”. Altfel decât Kleinwaechter, care considera că popoarele din Austria se se găseau în timpul critic, estimat a fi perioada cuprinsă între începutul secolului al XVI-lea şi sfârşitul secolului al XVIII-lea, pe o „treaptă de dezvoltare prea înaltă ca să renunţe la caracterul lor specific”, Ehrlich punctează precis adevărata problemă: „contopirea de diferite elemente etnice într-o naţiune, *care în altă parte s-a făcut de la sine* [cursivele în original, *n.n., M.D.*] în împărăţia habsburgică nu s-a putut niciodată înfăptui”, mai precis: „aiurea ea s-a făcut de la sine, pe când în Austria s-a căutat să fie făcută în interesul Statului, căci şi în alte state s-a dat pretutindeni greş atunci când statul însuşi a urmărit acea contopire”. Cu trimitere explicită la studiul lui Dimitrie Gusti despre *Problema naţiunii* (publicat „în această «Arhivă», an I, nr. 2–3”) Ehrlich explică această idee prin

[106] H. Rumpler, *Introduction: The Habsburg Monarchy as a Portent for a New Europe of the Future*, în H. Rumpler/U. Harmat (Hrsg.) Die Habsburgermonarchie 1848-1918, Band XII: Bewältigte Vergangenheit? Die nationale und internationale Historiografie zum Untergang der Habsburgermonarchie als ideelle Grundlage für die Neuordnung Europas, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2018, p. 1–20 (20).

[107] Asupra împrejurărilor a se vedea pe de o parte L. Nastasă, *Studiu introductiv*, în L. Nastasă (ed.), Antisemitismul universitar în România (1919–1939). Mărturii documentare, Ed. Institutului pentru Studierea Minorităţilor Naţionale/Kriterion, Cluj-Napoca, 2011, p. 13–98 (44–46); pe de altă parte M. Platon, *Elitele şi conştiinţa naţională*, Contemporanul, Bucureşti, 2017, p. 245.

[108] F. Fejtő, *Requiem pour un empire défunt: Histoire de la destruction de l'Autriche-Hongrie* (1988), Éditions du Seuil, 1993

faptul că „plăsmuirea naţiunilor este în ea însăşi un proces curat social, care se îndeplineşte cu mijloace sociale, prin gospodăria generală, prin apropierea socială în viaţa conjugală şi de familie, prin înrâurirea artei, ştiinţei şi literaturii, a legăturilor de prietenie şi de camaraderie; unde dimpotrivă Statul îşi amestecă mâna lui greoaie, el nu e în stare decât să strice şi să distrugă”[109].

Recurgând la un procedeu folosit de Ehrlich însuşi în prefaţa la renumitele sale *Fundamente ale sociologiei dreptului*, am putea spune că în această frază se găseşte condensat conţinutul întregului studiu despre prăbuşirea marii împărăţii austro-ungare, aşa cum pentru cealaltă lucrare, Ehrlich alesese teza potrivit căreia „centrul de greutate al evoluţiei dreptului trebuie căutat şi în vremea noastră, la fel ca în toate epocile, nu în legislaţie, nici în doctrină sau jurisprudenţă, ci în societatea însăşi”[110]. Cel puţin la prima vedere, s-ar părea că ne aflăm în faţa unei probleme deloc uşor de soluţionat, câtă vreme renumele lui Ehrlich ca fondator al sociologiei dreptului se datorează, mai ales potrivit lucrărilor mai recente[111], într-un elogiu al diversităţii culturale opuse monotoniei represive care ar caracteriza îndeobşte statul naţional ridicat pe mormântul vechiului imperiu, subliniindu-se astfel „rezistenţa tenace pe care Bucovina globală a lui Ehrlich o întâmpină într-o lume conceptual încă dominată de statul naţional”[112]. Aşa cum rezultă şi din evocarea de către Henri H. Stahl a unor discuţii purtate cu Ehrlich într-un context mai larg „despre procesele de destrămare ale Imperiului habsburgic şi despre existenţa posibilă a unei «Sociologii a dreptului», a unui «drept viu», adică ale normelor folosite efectiv de către oameni”, cele două teme, dintre care una ţinea de fundamentele *teoriei politice*[113], precum înlocuirea imperiului multinaţional de către statele naţionale, iar cealaltă de fundamentele *teoriei dreptului*, privind înrădăcinarea dreptului în societate şi nu în stat, erau în gândirea juristului bucovinean strâns legate una de alta şi aşa cum perspectiva lui Ehrlich asupra dreptului reprezenta o provocare pentru obişnuinţele steril-formaliste ale juriştilor (inclusiv) români din acea vreme – Stahl: „mă aflam în faţa unui cu totul alt mod de a vedea decît cel ce mi-l puteau da cursurile Facultăţii de Drept”[114] –, la fel stăteau lucrurile şi cât priveşte luciditatea explicării de către

[109] E. Ehrlich, *Sfârşitul unei mari împărăţii*, p. 80, 81, 82.

[110] E. Ehrlich, *Grundlegung der Rechtssoziologie*, Duncker & Humblot, München/Leipzig, 1913, Vorrede.

[111] A se vedea M. Hertogh, *A «European» Conception of Legal Consciousness: Rediscovering Eugen Ehrlich*, „Journal of Law and Society”, 31 (2004), p. 457–481 şi contribuţiile din M. Hertogh (ed.), Living Law: Reconsidering Eugen Ehrlich, Hart Publishing, Oxford/Portland Oregon, 2009, în special K. Ziegert, *World Society, Nation State and the Living Law in the Twenty First Century*, p. 223–236.

[112] G. Teubner, *Global Bukowina: Legal Pluralism in the World Society*, în G. Teubner (ed.), Global Law Without a State, Brookfield, Dartmouth 1997, p. 3–28.

[113] A se vedea M. Rehbinder, *Die politischen Schrifen des Rechtssoziologen Eugen Ehrlich auf dem Hintergrund seines bewegten Lebens*, Anuarul Institutului de Istorie «G. Bariţiu» din Cluj-Napoca 46 (2007), p. 269–281.

[114] H. H. Stahl, *Amintiri şi gânduri din vechea şcoală a «monografiilor sociologice»*, Minerva, Bucureşti, 1981, p. 21.

Ehrlich a unei dinamici politice remarcabile, dincolo de durerea înfrângerii ori euforia victoriei: în măsura în care se putea vorbi despre un scepticism al lui Ehrlich faţă de statul naţional, acesta viza nu *naţiunea* ca fenomen concret al vieţii reale, ci *statul* ca mecanism birocratic de reglementare şi constrângere, şi aşa cum prăbuşirea Imperiului îşi avea originea în marginalizarea rolului şi a importanţei *naţiunii* în configurarea unei forme politice viabile de către politicienii monarhiei, la fel şi viabilitatea noilor forme de viaţă politică naţională apărute după 1918 trebuia văzută în strânsă dependenţă de felul în care politicienii înţelegeau să respecte primatul aceloraşi realităţi în procesul de configurare a instituţiilor *statelor* naţionale.

Privite din această perspectivă, trimiterea lui Ehrlich la studiul lui Gusti despre *Problema naţiunii* şi dedicaţia pentru Nicolae Iorga au o semnificaţie care nu poate fi îndeajuns de puternic subliniată, în condiţiile în care Dimitrie Gusti poate fi considerat pe drept cuvânt „un precursor ignorat al sociologiei naţiunii”[115], iar Nicolae Iorga este „cel care a discutat, promovat şi impus ca nimeni altul principiul naţional sub semnul căruia istoria României s-a jucat şi înainte, şi după Unirea de la 1918”.[116] Dacă este adevărat că „despre lucrarea *Problema naţiunii* se discută, astăzi, destul de rar, în exegeza despre Gusti”[117], trebuie observat totodată că Gusti însuşi a simţit nevoia de a relua definiţia naţiunii – „Naţiunea este o creaţie sintetică voluntară, o unitate socială, care reprezintă un sistem voluntar cu o motivare cosmică, biologică şi psiho-istorică, cu voinţa socială drept *causa movens* a procesului de naţionalizare şi cu manifestările creatoare, pe tărâmul sufletesc, economic, juridic şi politic al vieţii naţionale, care formează cultura natională”[118] – propusă în acea lucrare din 1919–1920 şi de a o supune unor reînnoite explicaţii şi dezvoltări într-un nou studiu despre *Ştiinţa naţiunii* publicat în 1937, la rândul său, cuprins în primul volum al *Enciclopediei României* în cadrul secţiunii inaugurale intitulate »Planul general« alături (numai) de contribuţia lui Nicolae Iorga despre *Originea, firea şi destinul neamului românesc*. În prefaţa cu acest titlu programatic, Gusti arăta că ideea *Enciclopediei României* este legată în mod nemijlocit de crearea României Mari şi de reorganizarea universităţii din Cluj ca universitate românească, atunci când, trecând în revistă bibliotecile facultăţilor împreună cu Nicolae Iorga şi Vasile Pârvan, se întâlnea la tot pasul cu cele două impresionante Enciclopedii maghiare (una deja integral realizată, cealaltă finalizată abia în perioada interbelică), confruntându-se cu amărăciunea neputinţei de a-i alătura o lucrare similară românească. Aşezarea naţiunii la baza grandioasei întreprinderi concepute în şase mari volume (dintre care nu au apărut între anii 1938 şi 1943

[115] D. Dungaciu, *Elita interbelică: sociologia românească în context european*, Ed. Mica Valahie, Bucureşti, 2011, p. 77–91 (79).

[116] D. Dungaciu, *Nihil obstat. Elemente pentru o teorie a naţiunii şi a naţionalismului*, ediţie revăzută şi adăugită, Libris Editorial, Braşov, 2018, p. 156–157.

[117] C. Schifirneţ, *Sociologia şi ştiinţa naţiunii în doctrina lui Dimitrie Gusti*, „Revista română de sociologie”, 29 (2018), p. 135–168 (145).

[118] D. Gusti, *Problema naţiunii*, în D. Gusti, *Sociologia naţiunii şi a războiului*, ed. I. Bădescu, Ed. Floare Albastră, Bucureşti, 1995, p. 17–54 (33).

decât patru) – „ceea ce deosebeşte esenţial *Enciclopedia României* de toate publicaţiile asemănătoare, atât din străinătate cât şi de la noi, şi ceea ce ne-o face atât de scumpă este că la temelia ei a fost pusă naţiunea”[119] – este însă cu atât mai semnificativă, cu cât Gusti preia aici atât concepţia lui Ehrlich despre deosebirea între dreptul statului şi dreptul (viu) al societăţii[120].

> „S-a crezut că e de ajuns să se voteze o constituţie, ca o ţară să devina Stat constituţional şi să apară moravurile constituţionale. Experienţa aceasta s-a dovedit însă dezastruoasă. ... Reforma juridică şi reforma politică trebuie să urmeze, cu alte cuvinte, linia de dezvoltare organică a fiecărei naţiuni. În acest sens, nici dreptul, nici politica nu mai sunt marfă de import, ci expresii ale realităţii naţionale. Izvorul dreptului naţional se găseşte în obiceiul juridic, în moravurile ţării şi în concepţia naţională despre dreptate şi morală. Dreptul trebuie să cristalizeze experienţa juridică de veacuri a fiecărei naţiuni şi să cuprindă regulele esenţiale de morală, care se găsesc difuzate în trăirea şi deprinderile de viaţă ale fiecărui popor. Când se procedează altfel, asistăm la spectacolul curios al diferenţei unui drept al legilor scrise şi al tribunalelor oficiale, de dreptul viu al obiceiurilor şi al comunităţilor locale, care dăinueşte după necesitate, cerut de viaţă, împotriva dreptului suprapus în chip arbitrar. Ştiinţa naţiunii trebuie să urmărească mai ales dreptul acesta viu, dreptul naţiunii, creat din experienţă şi străduinţele proprii de desăvârşire”[121],

cât şi, în fragmentul imediat următor, concepţia aceluiaşi Ehrlich despre raportul dintre *stat* şi *naţiune* care reiese într-un mod lipsit de echivoc din studiul despre sfârşitul Imperiului austro-ungar din 1921:

> „Statul, care este expresia cea mai înaltă a vieţii politice naţionale, se poate aşeza uneori împotriva realităţii şi atunci apar conflictele dureroase dintre Stat şi naţiune. În lupta aceasta, istoria ne arată că totdeauna au ieşit învingătoare naţiunile. Numai ele sunt eterne, formele de Stat apar şi dispar după nevoile naţiunilor. De aceea niciodată Statele nu trebuie să se împotrivească naţiunilor, ci trebuie să le exprime credincios fiinţa lor, aspiraţiile lor şi linia lor istorică. Statul nu mai este conceput astăzi ca un

[119] D. Gusti, *O enciclopedie românească*, în *Enciclopedia României*, vol. 1: Statul, Bucureşti, 1938, p. VIII.

[120] Ehrlich prezentase o sinteză a acestei concepţii într-o conferinţă susţinută în limba franceză la Institutul Sud-Est European în decembrie 1920, a cărei versiune în limba română realizată de Eugenia Sachelarie a fost publicată în «Neamul românesc» al lui Nicolae Iorga în numerele din 29–31 decembrie 1920 şi 1–6 ianuarie 1921, cf. E. Ehrlich, *Despre »dreptul viu«*, „Revista Română de Sociologie”, nr. 5–6 /1997, p. 599–607. Asupra influenţei lui Ehrlich asupra gândirii sociologice româneşti a se vedea şi I. Filipescu, *Eugen Ehrlich and Romanian Sociology*, „Romanian Journal of Sociology”, 10 (1999), p.187–194.

[121] D. Gusti, *Ştiinţa naţiunii*, în *Enciclopedia României*, vol. 1, p. 20.

scop în sine, ci ca un mijloc de păstrare şi dezvoltare integrală a naţiunilor în calea lor spre desăvârşire, de realizare a destinului şi a idealului propriu”[122].

În ce măsură judecata lui Gusti asupra transplantului constituţional care a făcut posibilă crearea statului român modern începând cu jumătatea secolului al XIX-lea este corectă şi în ce măsură s-ar putea totuşi susţine că în măsura în care Gusti părea să considere Constituţia din 1866, pe urmele lui Nicolae Iorga, drept „o haină împrumutată străinătății ... făcută altfel de un excelent croitor, dar deprins să fabrice haine pentru alte corpuri” şi pe care, „fără a se fi luat măsura corpului nostru, am primit-o așa cum ni s-a trimis, și am trăit cu corpul nostru deoparte și cu haina străină fâlfâind deasupra lui, fără nici un efect aproape asupra vieții noastre politice decât acela de a introduce o ipocrizie mai mult”[123], Gusti contribuia la impunerea persistentă a unei anateme nedrepte asupra primei noastre legi fundamentale, nu este locul să insistăm în acest moment, la fel cum nu avem a ne întreba acum în ce măsură considerarea de către Gusti a naţiunilor ca realităţi eterne îl aşează pe acesta în rândul aşa-numiţilor autori «perenialişti» combătuţi cu ardoare de către cei «modernişti» în contextul teoriilor politice ale naţiunii dezvoltate începând cu a doua jumătate a secolului XX[124]. Mai importantă în contextul de faţă este particularizarea raportului potenţial conflictual dintre stat şi naţiune, realizată de Gusti cu referire la semnificaţia tratatelor de pace încheiate în 1919 în *Problema naţiunii*.

„Anul 1919 va însemna o dată memorabilă în istoria universală. În acest an s-a dat sentinţa definitivă în uriaşul proces istoric între stat şi naţiune, care, deschis de decenii, s-a judecat în cursul războiului mondial. Asistăm la înscrierea unui însemnat capitol istoric: la o înmormântare şi la o înviere. Statul vechi, veşnic agresiv şi cuceritor, bazat, înăuntru şi în afară, pe simpla putere brutală, a murit, iar statul nou, întemeiat pe o idee, cea naţională şi democratică, i-a luat locul. În esenţă, la baza războiului stăteau faţă în faţă două concepţii. Puterile centrale afirmau că *statul este singura şi adevărata unitate socială*, iar războiul mondial a fost ocazia de a ilustra această teză şi de a consacra deci sfârşitul epocii naţionalismului. Acestei concepţii tradiţionale, conservatoare, a statului, i s-a opus una revoluţionară, aceea a puterilor înţelegerii [Antantei], care afirmă că *singura şi adevărata unitate socială este naţiunea, şi nu statul*. În lupta crâncenă dintre aceste două concepţii a ieşit victorioasă aceea a puterilor

[122] Idem, *Ibidem*.

[123] N. Iorga, *Istoria Constituţiei Româneşti*, în Institutul Social Român, Noua Constituţie a României, Bucureşti, 1923, p. 5.

[124] A se vedea pentru o instructivă trecere în revistă a acestor dezbateri K. Hitchins, *The Identity of Romania*, ed. a II-a, Ed. Enciclopedică, Bucureşti, 2009, pp. 88-94; mai pe larg M. Platon, *Naţiunea în istoria europeană: realitate premodernă sau invenţie modernă*, în M. Platon, Ce a mai rămas de apărat, Eikon, Bucureşti, 2016, p. 463–491.

înţelegerii. Victoria finală a principiului naţional înseamnă începutul unei noi ere de legislaţie internaţională”[125].

Deja în anul 1937, atunci când studiul lui Gusti despre *Ştiinţa naţiunii* a fost publicat prima dată[126], din «ideea statului» nou, opus vechiului imperiu dispare componenta «democratică», şi cu atât mai mult nu mai era de aşteptat o asemenea idee în contextul politic al apariţiei primului volum din *Enciclopedia României* în anul 1938. Pe de altă parte, în viziunea lui Ehrlich, tocmai *lipsa democraţiei* a fost aceea care a împiedicat formarea «de la sine» în cadrul societăţii a unei naţiuni austriece. Reluând spre sfârşitul studiului său teza pieirii „statului” numit „Austro-Ungaria” datorită faptului că „în statul acesta nu se născuse naţiunea” (şi având în vedere în contextul respectiv numai faptul că „între elementele cuprinse în stat n-a fost niciodată un adevărat sentiment de comunitate”), a cărei formare nu poate porni „niciodată silnic de la stat, ci de la societate”, Ehrlich respinge ideea că accederea *limbii* înţelese ca „expresie a unei comunităţi culturale” la rangul unui factor definitoriu pentru naţiune începând cu jumătatea secolului al XVIII-lea, graţie elitelor intelectuale care „au simţit mai întâi comunitatea de cultură aflată în comunitatea de limbă” ar fi fost în sine hotărâtoare pentru soarta imperiului; în condiţii de libertate, societatea ar fi putut realiza ea însăşi depăşirea separaţiei lingvistice ce împiedica formarea acelei naţiuni care ar fi permis continuarea existenţei imperiului: „E vădit că numai societatea e în stare să naţionalizeze; statul nu poate: iată ce ne învaţă multimilenara istorie a omenirii”. Acolo unde însă se încearcă să se orânduiască legătura dintre naţiuni prin mijloace silnice, unde aşadar o naţiune vrea să ajungă, cu ajutorul statului, apărătoarea celorlalte, apărarea caracterului naţional ia chipul unei lupte pentru libertatea naţională, şi poeţii, scriitorii, artiştii, savanţii, altminteri o biată ceată, acolo, se schimbă în chemători la luptă. Prin aceasta mişcarea naţională se transformă într-una democratică şi dacă se ajunge la o adevărată democraţie, ea intră pe făgaşuri mai liniştite, şi o contopire a grupărilor etnice e mereu cu putinţă”, nu însă şi în state precum imperiul austro-ungar care „o adevărată democraţie n-a cunoscut: nici măcar în formă foarte modestă, ca în Franţa sub *l'ancien régime*”, câtă vreme „mişcarea din anul 1848 a fost întreruptă de întoarcerea la absolutism, introducerea votului universal n-a pătruns şi în Ungaria, şi democraţia s-a pomenit izbită de moarte”[127].

Lipsit de posibilitatea unei existenţe durabile în epoca naţiunilor, imperiul multinaţional austro-ungar ar fi putut, aşadar, supravieţui numai dacă ar fi fost capabil să creeze societăţii sale multiculturale condiţiile politice în care aceasta din urmă să poată realiza «de la sine» – în condiţiile unei curse istorice contra-cronometru – procesele liberei geneze ale propriei sale naţiuni, iar esenţa acestor procese era identificată de Ehrlich în 1921 tocmai în «democraţie». La rândul său,

[125] D. Gusti, *Problema naţiunii*, p. 17–18.
[126] D. Gusti, *Ştiinţa naţiunii*, Sociologie românească 2 (1937), p. 49–59.
[127] E. Ehrlich, *Sfârşitul unei mari împărăţii*, p. 123, 124.

Gusti reuşise să identifice în *Problema naţiunii* exact aceeaşi democraţie ca trăsătură esenţială a ideii statului modern înţeles ca stat naţional, tocmai în contextul rocadei istorice dintre ideea *dinastică* şi ideea *naţională*: „În statul naţional, o dată cu modificarea criteriului existenţei sale, care nu mai este o putere arbitrară, ci o idee necesară, ideea naţională, suveranitatea a trecut de la persoana monarhului la suveranitatea naţiunii. În acest mod s-a introdus democratismul, care este o activitate şi o responsabilitate a naţiunii, în deosebire de responsabilitatea şi activitatea publică concentrată numai în persoana monarhului absolut ori în puterea unei clase privilegiate”[128]. Nu mai puţin însă, dacă ideea centrală exprimată de Gusti în *Problema naţiunii* este aceea că „*naţiunea* s-a născut o dată cu *democraţia*, distincţia dintre ele neoperând la nivel istoric, altfel spus, *peste tot în Europa, leagănul apariţiei celor două idei, democraţiile au fost şi sunt naţionale*, de aici – de pildă – dificultatea pe care o resimţim astăzi atunci când se încearcă decuplarea cetăţeniei de la nivel naţional şi bascularea ei către alte instanţe (cel european, de pildă)”[129], atunci semnificaţia explicării de către Ehrlich a sfârşitului Monarhiei Habsburgice pentru reflecţia asupra configurării Uniunii Europene devine limpede: persistenţa ideii naţionale la nivelul statelor membre ale Uniunii şi absenţa acelui sentiment de comunitate transnaţională între cetăţenii diferitelor state care să indice faptul că o societate generează deja «de la sine» o naţiune europeană, în vreme ce dimpotrivă, datele sociologice arată că „astăzi, Europa este foarte departe de a fi o naţiune”[130].

Consecinţele ce ar trebui desprinse de aici se lasă însă aşteptate. De vreme ce în locul mult clamatului «deficit democratic» al Uniunii, principalul adversar al acesteia rămân a fi considerate în continuare pe scară largă «naţiunea» şi «naţionalismul», după circumscrierea raporturilor dintre concepţia lui Eugen Ehrlich şi cea a lui Dimitrie Gusti, apropierea dintre primul şi Nicolae Iorga ar putea lumina încă şi mai bine lecţia prăbuşirii imperiilor multinaţionale de după Primul Război Mondial, şi aceasta cu atât mai mult cu cât caracterizarea lui Iorga nu numai de către istoricii recenţi, dar şi de jurişti români care, la rândul lor, „nu iubesc naţiunea, şi asta se vede”[131] indică tocmai problema ridicată anterior: „Naţionalist şi autohtonist, Iorga ... este în felul său un european, dar pentru el Europa înseamnă o îmbinare de naţiuni, fiecare cu spiritul propriu”, altfel spus „rămâne în ansamblu un naţionalist de dreapta, ale cărui idei sociale şi politice (unitate şi specificitate naţională, solidaritate socială, regim monarhic, misiune europeană) se regăsesc în discursul său istoric”[132], ori, încă şi mai lămurit: „Socotit modelul istoriografiei române, faimosul profesor [Nicolae Iorga] a promovat decenii la rând o accepţiune rasistă a conceptului [de Neam, care dobândise

[128] D. Gusti, *Problema naţiunii*, p. 34.
[129] D. Dungaciu, *Elita interbelică: sociologia românească în context european*, p. 80.
[130] D. Dungaciu, *Nihil obstat*, p. 22, pentru interpretarea datelor empirice relevante p. 29–57.
[131] L. Boia, *Două secole de mitologie naţională*, p. 16.
[132] L. Boia, *Istorie şi mit în conştiinţa românească*, ediţie adăugită şi ilustrată, Humanitas, Bucureşti, 2018, p. 133.

dobândise în mod explicit sensul de *Naţiune* şi de *Rasă* în acelaşi timp]”, iar „pe urmele lui”, generaţia reprezentată de Nichifor Crainic şi Nae Ionescu „va proclama şi multiplica sloganul «România a românilor, a tuturor românilor şi numai a românilor»[133]. În acelaşi sens, cuvintele unui jurist ar trebui să fie suficiente pentru a ţine lumea juridică românească la distanţă de asemenea idei: „prin Iorga, imaginarul conservator se metamorfozează într-un imaginar reacţionar. Limba şi etnia devin temeliile unei comunităţi ce se închide”, ajungându-se până acolo unde „între naţiunea reîntemeiată etnic de Iorga şi cea încreştinată de Crainic este o identitate perfectă”, iar „Nae Ionescu .. imaginează conceptul unei «promoţii istorice» Nicolae Iorga menită să ducă mai departe viziunea maestrului de la care se revendică”[134].

Nu ne putem propune aici să clarificăm în ce măsură Iorga poate fi considerat responsabil pentru ideile celor ce se revendică de la el[135], nici să intrăm în detaliile utilizării termenului de »rasă« într-un sens apropiat de cel al »etniei«, aşa cum Iorga obişnuia să o facă împreună cu numeroşi istorici şi intelectuali de la sfârşitul secolului XIX şi până în prima jumătate a secolului XX[136], şi nici să insistăm asupra refuzul total şi notoriu al lui Iorga de a admite vreo diferenţiere între români pe criterii religioase ori confesionale; dimpotrivă, nimeni nu a condamnat mai puternic decât Iorga disiparea energiilor româneşti în conflictul dintre Biserica Ortodoxă Română şi Biserica Greco-Catolică, conflict pe cât de primejdios, pe atât de steril pentru naţiunea română. Cât priveşte înţelegerea naţiunii înseşi de către Iorga, critici precum autorii amintiţi mai sus ar putea avea greutăţi în a preciza cum poate fi conciliată o concepţie etnicist-exclusivistă a acesteia cu propriile cuvinte ale lui Iorga, aşternute pe hârtie după ce negase pe rând identitatea dintre naţiune şi *rasă* („aşa se înşeală a crede unii astăzi, şi pe această idee greşită caută şi izbutesc chiar a crea o nouă formă de stat”), *limbă* („se poate chiar ... ca un străin să vorbească clar şi curent o limbă mai frumos decât naţiunea care a creat acea limbă”) sau *trecut comun* , precum saşii, secuii, ungurii şi românii din Ardeal („cine s-ar gândi .. să rişte o aserţiune ca aceea că între Carpaţi şi Tisa este, cu toată deosebirea de rasă şi proporţia de amestec etnic, o singură naţiune”?). Dacă nici unul dintre aceşti factori nu poate revendica exclusivitatea, „atunci ce formează fondul unei naţiuni, ce dă membrilor ei dreptul de a se declara aşa?” Răspunsul este lipsit de orice echivoc: „Voinţa hrănită şi printr-o anume proporţie de sânge şi prin vorbirea aceleiaşi limbi şi împărtăşirea aceloraşi bucurii şi dureri şi prin colaborarea la aceeaşi muncă şi urmărirea aceloraşi interese comune, de a fi împreună, de a manifesta şi de a dezvolta

---

[133] V. Neumann, *Neam, popor, sau naţiun*, p. 134–135, 153, 154.

[134] I. Stanomir, *La Centenar: Recitind secolul României Mari*, p. 57, 58.

[135] A se vedea V. Râpeanu, *Nicolae Iorga, Mircea Eliade, Nae Ionescu: polemici, controverse, elogii*, ed. a II-a, Ed. Lider, Bucureşti, 1999.

[136] A se vedea M. Turda, *Eugenism şi modernitate: naţiune rasă şi biopolitică în Europa 1870–1950*, trad. R. Pârâianu, Polirom, Iaşi, 2014; idem, «*The Magyars: A Ruling Race*»: *The Idea of National Superiority* in *Fin-de-Siècle Hungary*, „European Review of History—Revue européenne d’Histoire”, 10 (2003), p. 5-33.

aceleaşi forme materiale, de a comunica în acelaşi suflet, tinzând, în chip firesc, la acelaşi ideal. În acest sens, un rău român, care se simte numai individual sau numai social face parte mai puţin din naţiunea română decât acela care a venit sincer şi ni s-a oferit cu toată comoara sufletului său"[137].

Făcând dreptate atât elementului voluntarist (specific naţiunii «politice» ori «civice», considerată în genere de origine *franceză*), cât şi celui culturalist (specific naţiunii «etnice» de sorginte *germană*), şi anume într-o manieră în care prioritatea îi este acordată componentei civice, concepţia lui Nicolae Iorga despre naţiune lipseşte, credem, de orice obiect, atât criticile anterioare, cât şi eventuala continuare a disputei pe cât de intense, pe atât de sterile în jurul celor două categorii de «naţiune», întocmai precum în cazul lui Eugen Ehrlich. Mai mult şi mai important încă, aşa cum arăta Şerban Papacostea într-un important studiu, prea puţin luat în seamă de jurişti până acum şi din nou în sensul a ceea ce Ehrlich şi Dimitrie Gusti considerau amândoi ca fiind esenţial în cazul raportului dintre *naţiune* şi *ideea de stat*, „naţionalismul este, potrivit lui N. Iorga, cea mai autentică formă de democraţie, pentru că exprimă concepţia şi interesele poporului, care nu pot fi decât *naţionale*"[138]. La prima vedere cel puţin tautologică, dacă nu chiar demagogică, această caracterizare – sprijinită pe importantul text al lui Iorga despre *Doctrina naţionalistă*[139] şi explicabilă în acest context se explică cum nu se poate mai frumos, dacă luăm în considerare referinţele pe care Iorga le oferă în câteva rânduri atunci când analizează tocmai combinaţia dintre premodern şi modern în cazul *ideii de stat*, insistând asupra doctrinelor „metafizice" despre naţiune „care s-au alcătuit şi impus la sfârşitul secolului al XIX-lea şi care şi-au găsit formularea filosofică cea mai deplină în operele unui învăţat *german* care aducea cu dânsul înseşi obişnuinţele logice ale cugetării *franceze*, Savigny"[140].

Referinţa poate părea oarecum stranie, câtă vreme Friedrich Carl von Savigny (1779-1861), fondatorul Şcolii Istorice a Dreptului şi cunoscut de juriştii şi în general de cărturarii români mai ales datorită doctrinei care făcea să izvorască dreptul din vestitul spirit al poporului (*Volksgeist*) şi mai puţin pentru demersul său epocal de refondare a ştiinţei juridice moderne, fusese un jurist consacrat în totalitate studiului dreptului roman, respingând cu hotărâre din câmpul preocupărilor sale dreptul public. Şi totuşi, ca *jurist*, Ehrlich pornise la fondarea sociologiei dreptului ca *autentică ştiinţă a dreptului* tocmai de la aserţiunile lui Savigny despre geneza reală a dreptului într-un «spirit al poporului» pe care îl interpretează ca fiind de fapt realitatea socială însăşi, iniţiind un drum care a condus – aşa cum se poate verifica cu uşurinţă în

[137] N. Iorga, *Ce este o naţiune*, în N. Iorga, Sfaturi pe întunerec. Conferințe la radio 1931–1940, ed. V. Râpeanu, Ed. Casa Radio, Bucureşti, 2001, p. 280–283 (281, 282).

[138] Ş. Papacostea, *Nicolae Iorga şi Evul Mediu românesc*, în N. Iorga, Studii asupra Evului Mediu românesc, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1984, p. 402–427 (426).

[139] N. Iorga, *Doctrina naţionalistă*, în Institutul Social Român, Doctrinele partidelor politice, Bucureşti, 1923, p. 31–46 (2, 15).

[140] N. Iorga, *Încă o dată: stat și națiune*, în N. Iorga, Sfaturi pe întunerec. Conferințe la radio 1931–1940, ed. V. Râpeanu, Ed. Casa Radio, Bucureşti, 2001, p. 571–575 (572).

lucrări de istorie a gândirii juridice, politice şi chiar economice[141] – nu la autori precum Nae Ionescu ori Nichifor Crainic, ci la gânditori a căror orientare liberală şi democratică nu poate fi pusă la îndoială, precum Bruno Leoni şi Friedrich A. Hayek. Exact acesta era sensul în care Dimitrie Gusti scria că „ştiinţa dreptului este o ştiinţă socială, şi nu formală” scria Gusti, indicând, în altă parte, şi substratul profund al acestei sublinieri: „ţara legală trebuie să se croiască după ţara reală, şi nu invers”[142] şi oferind astfel o probă cel puţin indirectă a faptului că Iorga putea fi privit ca „un caz de liberal conservator” dacă este luată în considerare „valoarea pe care o aveau pentru el continuitatea, creşterea organică – idee esenţială în gândirea istorică a lui Burke şi Savigny”[143]. În sfârşit, dar deloc în cele din urmă, dacă luăm în considerare pe de o parte celebra definiţie dată de Savigny statului ca „formă corporală a poporului” (*leibliche Gestalt des Volkes*), iar pe de altă parte corespondenţa dintre renumita formulă „the nation shall, under God, have a new birth of freedom and the government of the people, by the people and for the people shall not perish from the earth” prin care preşedintele SUA Abraham Lincoln reafirma în discursul de la Gettysburg din 1863 fundamentele naţiunii americane aşa cum fuseseră ele cristalizate în Declaraţia de Independenţă din 1776, nu este numai asemănătoare, ci *se datorează*[144] receptării unui pasaj din *Sistemul dreptului roman de astăzi* unde Savigny arăta că „împotriva acestei viziuni [care aşează la baza statului „conceptul nediferenţiat al unei mulţimi” şi care este criticată de Savigny ca specifică Revoluţiei Franceze] trebuie să reafirmăm că statul apare în mod originar şi potrivit naturii într-un popor, prin popor şi pentru popor (*ursprünglich und naturgemäß in einem Volk, durch das Volk und für das Volk entsteht*)”[145], atunci devine limpede şi dimensiunea realist-organică până astăzi trecută cu vederea a formulărilor date de preşedintele SUA, Woodrow Wilson faimosului „principiu al naţionalităţilor”, unde nu se vorbea însă despre *nations* (un termen străin, de altfel, şi lui Savigny), ci despre *self-government of people*, altfel spus: despre democraţie ca o condiţie a viabilităţii aplicării principiului însuşi[146].

---

[141] A se vedea pentru referinţe amănunţite în acest sens T. Avrigeanu, *Spiritul poporului şi poporul spiritului în drept. Romantism şi romanitate în receptarea Şcolii Istorice a Dreptului în România*, în M. Nicolae et al (ed.), In honorem Valeriu Stoica. Drepturi, libertăţi şi puteri la începutul mileniului al III-lea, Universul Juridic, Bucureşti, 2018, p. 277–299.

[142] Pentru citat şi pentru numeroase alte detalii care dovedesc înrudirea spirituală dintre Ehrlich şi Gusti a se vedea I. Vlăduţ, *Dimitrie Gusti – sociolog al dreptului*, „Sociologie Românească”, 3–4 (2000), p. 161–178 (171–172).

[143] A. Pippidi, *Introducere*, în N. Iorga, Generalităţi cu privire la studiile istorice, ed. a IV-a, Polirom, Iaşi, 1999, p. 7–47 (14–15).

[144] Documentarea acestei legături („până astăzi trecute cu vederea”) pornind deopotrivă de la formaţia culturală a cercurilor apropiate lui Lincoln şi de la receptarea Şcolii Istorice a Dreptului în Statele Unite a fost realizată cu toată acribia de O. Behrends, *Mommsens Glaube – Zur Genealogie von Recht und Staat in der Historischen Rechtsschule und zu den geistigen Grundlagen der verschiedenen eigenrömischen Systementwürfen* ,în O. Behrends, *Zur römi-schen Verfassung*,, Wallstein Verlag, Göttingen, 2015, p. 311–380 (341–343).

[145] Savigny, *System des heutigen römischen Rechts*, vol. I, Veit, Berlin, 1840, p. 29.

[146] V. Vesa, în I. A. Pop etc (coord.), Istoria Transilvaniei, vol III, p. 646–647.

Concluziile (chiar dacă numai provizorii, faţă de întinderea unui program de studii aici numai schiţat) pot fi în acest moment succint formulate. Altfel decât liberalismul globalist dominant în contextul negocierilor de la Paris şi caracteristic pentru concepţia politicianului Wilson, realismul organic împărtăşit de savantul Wilson cu Iorga şi cu Ehrlich explică de ce acesta din urmă îşi începea textul consacrat sfârşitului imperiului austro-ungar cu referirea la nota lui Wilson referitoare la libertatea popoarelor din acest Imperiu de a se desprinde de acesta din urmă: ideea modernă a statului înţeles deopotrivă ca stat *naţional* şi ca stat *democratic* era incompatibilă cu proiectele de federalizare nu numai în raport cu conţinutul acestora, ci deja în raport cu *ideea* construirii mai mult sau mai puţin arbitrare a unei federaţii deasupra libertăţii înseşi a popoarelor implicate. Dacă este adevărat că şi astăzi „unii văd în acest mare stat central-european soluţia eşuată, dar demnă de rememorat, a depăşirii naţionalismelor, a unei formule de cosmopolitism european", în vreme ce „în statele succesoare ... imaginea unei «închisori a popoarelor» se păstrează încă vie"[147], iar legatul habsburgic pentru statele succesoare pare a consta, din aceeaşi perspectivă globalistă, în „federalismul înţeles ca ordine a diversităţii (*Ordnung von Vielfalt*)"[148], nu mai puţin însă, din perspectiva realismului organic „Trianonul şi lecţia lui se dovedesc ... esenţiale pentru prezentul şi viitorul Uniunii Europene"[149].

[147] L. Boia, *Două secole de mitologie naţională*, p. 79.

[148] J. Osterkamp, *Ein Reich ohne Eigenschaften? Das Erbe föderaler Ideen in den «Nachfolgestaaten» der Habsburgermonarchie*, în H. Rumpler/U. Harmat (Hrsg.) Die Habsburgermonarchie 1848-1918, Band XII, p. 431–457.

[149] I. Bădescu, *Europa Trianonului*, „Revista română de sociologie", nr. 5–6/2018, p. 535–548 (542).

EFECTELE LUCRULUI JUDECAT – ÎNTINDEREA EFECTULUI POZITIV AL AUTORITĂȚII LUCRULUI JUDECAT*

*Ioana Veronica VARGA**, Gheorghe BUTA****

***Résumé** : Chaque nouveau règlement – totalement nouveau ou bien en partie - entraîne des modifications ou des clarifications, certaines de la substance, d'autres uniquement de la forme. Le désir est que tout ce qui vient est considéré comme une avancée dans un domaine aussi traditionnel comme le droit.*

Nous constatons qu'en ce qui concerne un domaine assez bref avant 2013, celui de la chose jugée, le Code de procédure civile entré en vigueur est intervenu de manière positive, apportant des développements pertinents.

L'une d'elles est la différence de la notion d'effet positif de celle d'effet négatif de la chose jugée. Le plus intéressant, cependant, est sans aucun doute la reconnaissance explicite de l'autorité de chose jugée des motifs de la décision.

Même avant la nouvelle réglementation, la manière dont certaines questions incidentes avaient été traitées dans la procédure principale avait été évoquée dans un litige ultérieur, alors même que celui-ci n'était pas, en tant que tel, reconnu comme une autorité juridictionnelle des motifs.

L'analyse proposée vise donc principalement à mettre en évidence l'ampleur de l'effet positif de la chose jugée, à la fois «intrinsèque» et «extrinsèque», en se référant à la fois aux parties du jugement qui ont acquis cet effet après le prononcé, et aux conséquences signalées dans un processus ultérieur.

L'un des problèmes souvent rencontrés est précisément celui dans lequel le juge surmonte dans son analyse les appréciations strictement nécessaires à la construction de la solution et résout également d'autres problèmes juridiques. Prédictifs, les textes du Code incluent une solution brève dans cette hypothèse, mais l'interprétation et l'application pratique de cette disposition peuvent donner lieu à de graves lacunes dans la pratique.

***Mots-clés:** Code de procédure civile, exception procédurale, considérations de jugement, chose jugée, effet positif, effet négatif*

Res judicata pro veritate habetur le fondement de l'autorité de la chose jugée

Le dicton le plus souvent utilisée quand on parle de l'autorité de la chose jugée est celui selon lequel *res iudicata pro veritate habetur,* ancien principe

---

* Prezentul articol este o prelucrare după comunicarea prezentată în cadrul conferinței „Codul de procedură civilă român: văzut din interior – văzut din exterior", organizată în cadrul Facultății de Drept București în perioada 31.10.2018 – 03.11.2018.

** Doctor în științe juridice; Asistent universitar –- Facultatea de Drept a Universității Babeș-Bolyai, Departamentul de Drept privat; Avocat – Managing Associate în cadrul Mușat &Asociații SPARL; e-mail: ioana.varga@musat.ro

*** Cercetător științific I în cadrul Institutului de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu", doctor în drept și membru titular al Academiei de Științe Juridice din România; e-mail : gheorghe.buta@musta.ro

qu'aujourd'hui perd trop de sa force. On ne peut pas dire qu'une décision contient la vérité ou bien la vérité absolue, mais les problèmes tranchés par le juge définitivement doivent avoir cette force qu'impose l'impossibilité de remettre en question à l'infini le même problème juridique.

Apres la solution définitive sur le litige, la décision doit avoir le pouvoir d'être renforcée, sans que la partie perdante soit en mesure de la critiquer, quelque soit son contenu ou la vérité, car c'est une solution définitive.

La doctrine française veut donner une étendue distincte au principe examiné, car ce n'est plus un principe qui vise une vérité incertaine, mais un principe qui vise une vérité irrévocable par rapport au parties du litige[1]. Le jugement tend à constituer un rapport juridique renouvelé, l'autorité négative se fondant sur l'extinction de l'instance et sur la relativité de la vérité expresse dans la décision entre les parties du litige[2].

Plus récent, le fondement de l'autorité de la chose jugée a été considéré l'immutabilité de l'acte juridictionnel par lequel le juge a tranché le litige en appliquant une procédure contradictoire. Par conséquent, on est arrivé à un autre principe, en statuant que *bis de eadem re ne sit actio*[3].

Contenu de la notion

L'article 430 du Code de procédure roumain rattache l'autorité aux décisions rendues sur le fond du procès, ou bien sur une exception de procédure ou un incident procédural qui tranche une question juridique.

On n'a pas de problèmes avec l'autorité des décisions sur le fond, mais on doit mieux analyser la question des incidents et des exceptions de procédure. Sans doute, les exceptions de fond ne posent pas des interrogations, mais ce n'est pas le cas pour les exceptions de procédure.

La loi confère l'autorité de chose jugée a une décision qu'il a prononcée, étant sans intérêt théorétique si elle tranche tout le litige ou bien seulement une partie[4]. Car l'autorité de la chose jugée peut être invoquée au regard d'une décision, sans que celle-ci soit notifié, la doctrine a opiné que la notion représente plutôt un effet du jugement qu'un attribut[5].

Pour en découvrir plus, il est nécessaire de prendre en examen les deux facettes de l'autorité, ça veut dire l'effet négatif et l'effet positif qui s'imposent par la prononciation.

Dualité de l'autorité de la chose jugée

On rattache deux fonctions a l'autorité de la chose jugée: l'effet négatif et l'effet positif. Pour cet étude on va se rattacher principalement sur le seconde, mais sans négliger l'interdépendance entre les deux.

---

[1] E. Jeuland, *Droit processuel général*, 4eme édition, ed. LGDJ, Paris 2018, p. 586–587.
[2] *Ibidem*, p. 587.
[3] H. Roland, H. Boyer, *Adages du droit français*, vol. I, Editura Litec, Paris 1999, p. 536.
[4] J. Heron, T. Le Bars, *Droit judiciaire privé*, VIeme edition, Editura LGDJ, Paris 2015, no.356.
[5] *Ibidem*.

L'effet négatif se présente parce lorsqu'une certe demande a déjà fait l'objet d'une précédente décision en justice et aussi parce qu'il qu'on ne peut pas aborder de nouveau le même litige. Dans ce cas il est nécessaire de vérifier la triple identité d'objet, cause et parties. C'est la plus connue forme de l'autorité de la chose jugée, car sa sphère est plus claire et aussi plus facile à utiliser comme instrument processuel.

L'effet positif représente une institution processuelle connue même avant l'entrée en vigueur de l'actuel code de procédure civile, avec une application peu répandue au cadre du processus civil. Il a été réglementé comme tel par l'actuel code, même si la jurisprudence et la doctrine reconnaissaient sa existence. Si l'effet négatif a une fonction préventive, l'effet positif oppose au juge, saisi avec une nouvelle demande, la décision au regard des constatations effectuées par un autre juge. Il est discutable si le nouvel processus civil doit comporter les mêmes parties, ou bien on peut opposer l'effet positif d'une décision rendue au regard des autres personnes.

La doctrine a apprécié que tout les deux ont le même but, ça veut dire éviter de prononcer des décisions contradictoires[6]. Mais, à la différence de l'effet négatif, qui joue au bénéfice de la partie gagnante, l'effet positif cible la partie perdante[7]. Dans le même sens, le réputé doctrinaire Prof. Ion Deleanu, appréciait l'effet positif de l'autorité de la chose jugée comme l'expression de la préjudicialité au cadre du procès civil[8].

Les différences entre les deux fonctions de l'autorité de la chose jugée ont été pris en analyse, la conclusion étant qu'il n'existe entre eux un contraste substantiel, de nature, mais seulement en ce qui concerne leur étendue[9]. Si l'effet négatif requiert une triple identité, ce n'est pas le cas de l'effet positif, dans ce dernière cas ayant seulement une identité partielle de la matière litigieuse[10].

Les prémisses de l'effet positif de l'autorité de la chose jugée

On doit nécessairement se rapporter au concept de la relativité des rapports juridiques et de la décision pour mieux comprendre l'étendue de l'effet positif. Aussi, la décision produit ses effets par rapport au parties, mais seulement au regard des questions litigieuses sur lesquelles le juge précédemment saisi a déjà tranché. Le juge saisi ultérieurement prend les solutions identifiées par la décision et fait une application ponctuelle, pas seulement au titre d'épreuve, pour résoudre le litige. Il ne va pas prononcer une solution nouvelle sur les problèmes juridiques déjà résolus au titre définitif, mais il est tenu de faire l'application d'une solution définitive d'un autre juge, saisie premièrement.

L'effet positif ne se rattache pas, aussi fortement aux concepts d'objet et cause, mais plus à la notion de «question litigieuse»[11]. On ne doit pas oublier que la

---

[6] I. Deleanu, *Tratat de procedura civilă*, tome II, Editura Universul Juridic, 2013 Bucharest, p. 95.
[7] *Ibidem*.
[8] Ibidem.
[9] J. Héron, T. Le Bars, *Droit judiciaire privé,* 6eme édition, LGDJ, no 367.
[10] *Ibidem*.
[11] I. Deleanu, *Noul Cod de procedură civilă. Comentarii pe articole*, tome I, Editura Universul Juridic, 2013 Bucureşti, p. 539.

décision a un effet relatif sur les parties du litige, ainsi que l'article 431 alinéa 1 du Code de procédure civile le consacre.

Ayant comme point de départ la relativité, il est nécessaire de prendre en considération le problème des parties et le sens de cette notion au regard de l'autorité positive. Ainsi, en établissant le caractère relatif et individuel de la chose jugée, la doctrine a montré que la notion de «partie» inclue les personnes qui, dans le même temps, ont eu la possibilité de relever des conclusions sur le fond du procès ou bien sur les exceptions invoquées et le tribunal a prononcé une décision dans laquelle il tranche une question litigieuse, favorablement ou non[12].

Pour toute autre individuel la décision est opposable, mais elle a une «autorité de fait», ce que veut dire qu'il est possible de faire l'épreuve contraire[13]. Celui-ci représente la conclusion même du texte de l'article 435 alinéa 2 du Code.

Le problème des décisions implicites

Selon l'article 430 alinéa 2 du même code les motifs de la décision ont l'autorité de chose jugée lorsqu'ils sont le soutien nécessaire pour elle, ou bien lorsqu'ils statuent sur une question litigieuse. On a l'impression que la partie finale du second alinéa ajoute des situations pas claires à la sphère d'applicabilité de l'autorité. Alors quels sont les motifs qui constituent le soutien nécéssaire de la décision, ou plus précis, du dispositif ? Peut-on considérer comme décisif aussi un élément litigieux décis implicitement par le juge dans la décision rendue ?

Les décisions implicites sont celles sur lesquelles le juge n'a pas rendue une solution comprise par le dispositif de la décision, mais indirectement décis pour arriver à ce but, car elles constituent «les antécédents nécessaires de cette décision»[14]. La doctrine française donne une importante analyse pour ce qui a été dénommé le «dispositif implicit ou virtuel», effectuant une différence entre celui-ci et les motifs décisifs ou décisoires[15]. C'est le cas d'une décision qui, indirectement, établit la nature administrative d'un acte prémisse des droits et des obligations d'une des parties, établissant en même temps, qu'au cas d'une action en annulation du dit acte, la compétence serait du juge administratif.

Les questions déterminées implicitement peuvent être aussi des questions incidentes, mais on pense que ceux-ci ne se confondent totalement. Les questions incidentes ont une sphère d'application plus précise et ne sont pas toujours déterminées implicitement.

Même la doctrine française n'a pas une solution précise concernant les décisions implicites, car la notion este très large et imprécise. Le juge décide ensuite de ne pas être lié par toutes les questions implicitement résolues par un autre juge. Il est nécessaire de déceler entre les questions.

---

[12] *Ibidem*, p. 540.

[13] *Ibidem*.

[14] S. Guinchard coord., *Droit et pratique de la procédure civile*, Editura Dalloz, Paris 2006–2007, p. 862.

[15] *Ibidem*.

L'autorité positive des motifs de la décision

En vue de l'article 430 alinéa 3 du Code, les motifs de la décision seraient couverts par l'autorité de la chose jugée. La nouvelle règle, écrite et pas seulement reconnue par la jurisprudence, représente un pas en avant pour la juridiction et la jurisprudence roumaine, mais son étendue este celui qui pose des problèmes.

La règle de l'article 430 ne distingue pas suffisamment entre les motifs qui peuvent être couverts par l'autorité de chose jugée, en se limitant a établir une règle pas claire, en statuant que jouent une telle importance les motifs sur lesquelles le dispositif de la décision se fond en incluant ceux qui ont résolu une question litigieuse. Cette partie finale est celle qui ouvre, largement, la sphère d'application de la notion d'autorité de la chose jugée des considérants.

Sur le contenu et l'étendue de l'application de la matière en examen, on croit qu'il est besoin d'une appréhension doctrinaire plus claire, aussi que d'une intervention législative menée à clarifier la thèse finale de l'alinéa.

On doit vérifier les autres textes du même code, et aussi effectuer une interprétation fondée sur les principes généraux du procès civil. Par rapport au texte de l'article 461 alinéa 2 du Code de procédure civile, une partie peut également attaquer seulement les motifs de la décision si ceux-ci résolvent des problèmes de droit qui ne se trouvent pas en relation avec le litige, ou bien si les motifs sont erronés ou comprennent des constatations du fait qui provoquent un préjudice à l'appelant.

Prenant en considération le principe de la relativité de la chose jugée, il résulte que la décision peut produire ses effets seulement entre les parties du litige concernant les problèmes sur lesquelles le dispositif décide. Dans le même sens, pour établir l'étendue de l'autorité de la décision on doit se rapporter au principe de la disponibilité des parties, principe qui implique la règle que le juge ne peut décider que *omnia petita*. Toutes les décisions qui surpassent cette obligation, ne peuvent être couvertes par l'autorité de la chose jugée en totalité, mais seulement les questions sur lesquelles porte les demandes des parties ou bien celles qui fondent le soutien du dispositif. Ainsi, on considère que le principe en question ne s'attache pas seulement au dispositif, mai aussi aux motifs de la décision.

La doctrine roumaine[16] a apprécié que seulement les motifs décisifs et celles qui expliquent le dispositifs sont sujet de l'autorité de la chose jugée. Egalement, la jurisprudence roumaine a apprécié que l'autorité de la chose jugée est rattachée aux motifs décisifs mais, la Cour de Cassation roumaine a reconnu dans ses décisions l'autorité aux motifs décisoires, aussi. En appréciant la dernière hypothèse, la Cour de Cassation[17] explique que l'autorité de la chose jugée ne peut pas être reconnue dans une manière autonome pour tous les motifs, car, par rapport au dispositif, ceux-ci se trouvent dans un rapport accessoire… ». Cette interprétation extensive est dangereuse en ce qui concerne les droits des parties dans le procès civil, car

[16] A. Suciu, *Excepţiile procesuale în noul Cod de procedură civilă,* ediţia a III-a revizuită şi adăugită, Editura Universul Juridic, Bucureşti, 2016, p. 296–29.

[17] Cour de Cassation, dec. no 11/2015, no. 21/2015 et 52/2018.

d'habitude les juges incluent dans les motifs de la décision une palette très variée d'analyses et raisonnements sur les questions juridiques implicites, pas toujours nécessaires pour le jugement final. Il est toujours possible que par ces syllogismes le juge surpasse les confines du principe de la disponibilité.

La doctrine italienne, offre une analyse plus brève et plus concrète de ce qu'on a dénommé la décision implicite[18]. Selon cette doctrine il y a une autorité implicite seulement si les questions qui ont trouvé une solution dans les motifs de la décision sont le fondement logique et juridique des solutions explicitement traitées dans le dispositif. Il est nécessaire que entre les problèmes résolus existe non seulement un lien de causalité, mais un rapport de dépendance indissoluble[19].

L'interprétation offerte ci-dessous est la plus correcte et offre le cadre pour respecter les principes du procès civil, car le contenu d'une décision ne surpasse aussi les limites internes du litige.

On peut dire que l'autorité des motifs de le décision, ou bien, les décisions implicites forment une autorité intrinsèque, car le juge tranche à l'intérieur du même procès des questions litigieuses importantes pour la décision.

Si l'on fait une analyse plus étroite, on arrive à la conclusion que, généralement, c'est l'effet positif de l'autorité qui s'impose quand une partie oppose l'autorité des motifs d'une décision, le but étant que le juge ne donne de nouveau une solution juridique aux problèmes déjà tranchées par un autre juge auparavant.

L'autorité positive des autres jugements

L'effet positif de l'autorité de la chose jugée se manifeste avec plus de force dans les situations qui imposent la reconnaissance et l'application des autres jugements par le juge qui tranche un litige. On parle de l'autorité des décisions pénales, ou bien des décision rendues par un autre juridiction, même civile, au même temps ou auparavant.

Le mécanisme de la question préjudicielle se fonde sur l'effet positif de l'autorité de la chose jugée et représente la conséquence plus importante de celui-ci.

En droit roumain on retrouve la notion de question préjudicielle nommée par l'article 124, texte qui exclue l'application de l'adage « le juge de fond est le juge des exceptions » aux incidentes qui impliquent la compétence exclusive des autres juridictions. D'une manière implicite, l'article 413 du code de procédure parle aussi des possibilités dans lesquelles l'instance peut être suspendue, au fin de donner la possibilité d'être rendue un autre décision à laquelle le litige est liée par une relation de dépendance.

On trouve ainsi deux éléments essentiels pour pouvoir apprécier la notion d'autorité positive extrinsèque: la dépendance et la compétence exclusive. Il n'est pas toujours nécéssaire qu'on trouve un cas de compétence exclusive s'il se traite d'une question préjudicielle, mais la dépendance des deux litiges est essentielle.

---

[18] Plus precis, « il giudicato implicito », v. C. Taraschi, *Manuale di diritto processuale civile*, ed. XXVIIIeme, Edizioni giuridiche Simone, Napoli 2018, p. 526–527.

[19] *Ibidem*, p. 527.

La dépendance réside de l'importance d'une solution rendue auparavant, sur la question qui fait l'objet d'un autre litige et la solution que le seconde juge prononcera. On doit forcément identifier un lien étroit entre les deux procès, élément qui impose une solution devant une seconde juridiction avec l'autorité de la chose jugée. Dans ce cas il s'agit de l'effet positif de la chose jugée, ou bien d'un caractère obligatoire de la solution rendue sur un problème juridique tranché par un juge saisi antérieurement. Généralement la partie qui s'impose dans ce cas avec l'effet positif de l'autorité de la chose jugée est le dispositif de la décision, mais on peut pas nier la même autorité aux motifs qui sont les prémisses de cet dispositif.

Summa summarum, même si l'effort législatif doit être apprécié en ce qui concerne la réglementation explicite de l'effet positif de l'autorité de la chose jugée, la nécessité d'un texte plus explicite s'impose. Il est indéniable que reconnaître l'autorité de chaque question sur laquelle le juge a exposé ses opinions dans le corps de la décision est une solution dangereuse pour les parties. Pour cette raison de *lege ferenda* le texte de l'article 430 alinéa 2 du Code de procédure civile doit être plus explicite et éliminer la possibilité de rattacher l'autorité de la chose jugée au chaque motif. Spécialement, on considère que les motifs décisoires doivent être exclus de l'application de la norme mentionnée auparavant.

FESTINA LENTE SAU CUM POATE UZURPA LEGIUITORUL DELEGAT ȘI EXCEPȚIONAL ATRIBUȚIILE DE ESENȚĂ ALE UNUI PARLAMENT•

Dragoș-Alin CĂLIN[*], *Irina ALEXE*[**]

Abstract: *The Romanian Constitution, republished, contains rules which concern the principle of separation of powers in the state government and the principle of checks and balances, as well as rules that allow the Government, under certain conditions, to use the exceptional legislative delegation to adopt emergency ordinances, in extraordinary situations, whose regulation cannot be deferred, in areas reserved to the law, including in areas subject to organic laws.*

We analyze the issues regarding the way of legislating, by the Government, outlined as a rule in Romania in recent years, which has produced a shift of the constitutional role of the Parliament as unique legislative authority to the Government, which has in fact become a real legislator in almost all areas, as well as aspects concerning the subsequent role of the Parliament, which most often approves, with or without modifications or completions, and sometimes rejects, after considerable time intervals, the normative acts issued by the Government, in the absence of deadlines stipulated in the Romanian Constitution for the end of the parliamentary procedure. The analysis carried out briefly refers to the national constitutional framework regarding the legislative delegation in Romania, but especially the technical issues relevant to the new role assumed by the Government and the lack of any undoubted attitude of the Parliament for limiting the atypical situation in a democratic state, characterized by predictability and clarity of legislation.

Also, the competences in this matter are analyzed, as well as the practice of the national institutions that can offer remedies when there are indications that the Government violates or exceeds the constitutional limits: the Constitutional Court, the Ombudsman, and the courts. In this context, the opinions of the European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission) are also considered, and the conclusions show the importance of respecting the

---

• Articolul a fost pregătit pentru Sesiunea anuală de comunicări științifice „*Rolul Curții Constituționale și al Înaltei Curți de Casație și Justiție în configurarea dreptului românesc după intrarea în vigoare a noilor coduri*", organizată în anul 2020 de Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu" al Academiei Române. Toate link-urile de internet au fost accesate ultima dată la 1 martie 2020. Articolul are în vedere evoluțiile produse până la 1 martie 2020. Deoarece, acest studiu a primit confirmarea (înghețată anterior din cauza pandemiei) că o sinteză a acestuia va fi publicată în limba engleză, de către International Association of Constitutional Law, avem rugămintea să completăm, la nota de titlu, în continuarea textului, cu următoarea frază, astfel: „O sinteză a acestei analize a fost acceptată pentru publicare, în limba engleză, de către International Association of Constitutional Law".

[*] Copreședinte al Asociației Forumul Judecătorilor din România; judecător la Curtea de Apel București; doctor în drept constituțional al Facultății de Drept din cadrul Universității din București. E-mail: dragos.calin@just.ro.

[**] Cercetător științific asociat la Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu" al Academiei Române; doctor în drept administrativ al Facultății de Drept din cadrul Universității din București. E-mail: irina.alexe@jcsde.ro.

STUDII ȘI CERCETĂRI JURIDICE, an 9 (65), nr. 2, p. 259–286, București, aprilie–iunie, 2020

principle of sincere cooperation in full mutual respect between the state authorities/institutions, in order to ensure the balance between the powers in the state government.

Key words: *principle of separation of powers in the state government, principle of checks and balances, legislative delegation, Rule of law, principle of sincere cooperation, emergency ordinances, Romania, Parliament, Government, Constitutional Court, Ombudsman, Venice Commission.*

I. Introducere

O lege adoptată recent de Parlamentul României privind respingerea, după mai bine de 13 ani de la publicarea sa în „Monitorul Oficial", a unei ordonanțe de urgență emisă de Guvernul României în materia organizării judiciare (OUG nr.131/2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 508/2004 privind înființarea, organizarea și funcționarea în cadrul Ministerului Public a Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism), a reprezentat situația premisă a acestui articol.

Este cert că modalitatea de legiferare aproape generală prin ordonanțe simple sau de urgență, conturată ca regulă în România în ultimii zece ani, a produs o deplasare a rolului constituțional al Parlamentului de unică autoritate legiuitoare către Guvern, care a devenit în fapt un legiuitor real în aproape toate domeniile, Parlamentul fiind transformat într-un fel de notar public, care de cele mai multe ori aprobă, cu ori fără modificări sau completări, și câteodată respinge, după intervale de timp considerabile, actele normative emise de Guvern, în lipsa unor termene limită prevăzute în Constituția României pentru finalizarea procedurii parlamentare. Lipsa unor astfel de termene a fost sesizată și de doctrină[1], subliniindu-se necesitatea introducerii acestora în textul constituțional cu ocazia unei revizuiri viitoare.

Comisia Europeană pentru Democrație în Drept (Comisia de la Veneția), prin Avizul nr. 950/2019, a reținut că, „în vreme ce Constituția prevede în mod clar că ar trebui să fie măsuri excepționale, legislația promovată prin ordonanțe de urgență a devenit o rutină în România. Normele fundamentale ale funcționării instituțiilor-cheie ale statului se schimbă prea repede și prea des, fără o pregătire și fără consultări, ceea ce ridică întrebări legitime cu privire la soliditatea rezultatului și a motivelor reale care stau la baza unora dintre aceste schimbări. Această practică slăbește controlul extern asupra Guvernului, contravine principiului separației puterilor și afectează securitatea juridică. Comisia de la Veneția a invitat autoritățile române să limiteze drastic utilizarea ordonanțelor de urgență".

De altfel, prin limitarea excesivă a rolului Parlamentului se pune în discuție inclusiv încălcarea principiului separației puterilor, reglementat de art.1 alin. (4)

[1] „Prin urmare, la o viitoare revizuire a Constituției ar trebui stabilite termene precise pentru ambele Camere (nu doar pentru una dintre Camere, și nu doar pentru ordonanțele de urgență, ci și pentru cele simple – *n.n.*, *D.-A.C., I.A.*) în care ordonanța să fie efectiv aprobată sau respinsă, sub sancțiunea caducității la finalul acestora." - Dana Apostol Tofan, Bogdan Dima, *Comentariul art. 115 din Constituție*, în volumul Ioan Muraru, Elena-Simina Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, ed. a 2-a, București, 2019, Ed. C.H.Beck, p. 965.

din Constituția României, puterea executivă arogându-și un rol preeminent în activitatea de legiferare.

Articolul prezintă în mod succint cadrul constituțional național referitor la delegarea legislativă în România, dar mai ales aspecte tehnice relevante pentru noul rol asumat de Guvern și lipsa oricărei atitudini indubitabile a Parlamentului pentru limitarea situației atipice într-un stat democratic, caracterizat prin previzibilitatea și claritatea legislației. Sunt avute în vedere situații statistice aferente anilor 2010–2019 dar și, parțial, anului 2020, precum și exemple concrete ce vizează cu precădere domeniul penal și judiciar, respectiv organizarea și funcționarea unor structuri relevante pentru aceste domenii și alte exemple edificatoare pentru realizarea scopului urmărit.

II. Unele aspecte privind delegarea legislativă în România

Delegarea legislativă este reglementată de dispozițiile art. 115 din Constituția României, republicată[2]. Din interpretarea textului constituțional rezultă că atribuția Parlamentului de a legifera poate fi exercitată de către un organ al puterii executive și anume de Guvern, atunci când intervine unul dintre cele două posibile tipuri de situații menționate în text: (I) abilitarea Guvernului de către Parlament, printr-o lege specială, de a emite, într-o perioadă de timp limitată, ordonanțe în anumite domenii ce nu pot face obiectul legilor organice, respectiv, (II) abilitarea constituțională excepțională, permanentă, a Guvernului, ce poate fi materializată prin emiterea unei ordonanțe de urgență, ce nu presupune o abilitare expresă din partea Parlamentului de a legifera în anumite domenii, care pot să facă și obiectul legilor organice, atunci când sunt întrunite condițiile prevăzute de alin. (4) al art. 115 și nu intervine una dintre interdicțiile menționate de alin. (6) al aceluiași articol.

Semnalăm faptul că, dacă regimul ordonanțelor Guvernului emise în temeiul legii de abilitare este prevăzut atât în textul art. 115 cât și în textul alin. (3) al art. 108 din Constituție, care dispune că „[o]rdonanțele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele și în condițiile prevăzute de aceasta”, respectiv al alin. (4), referitor la procedurile de semnare, contrasemnare și publicare a acestor acte normative, în ceea ce privește regimul juridic al ordonanțelor de urgență, acesta este prevăzut doar de alin. (4) – (8) ale art.115. Codul administrativ[3] preia și detaliază, în art. 37, tipurile de acte adoptate de Guvern, realizând distincția între ordonanțe și ordonanțe de urgență și precizând inclusiv faptul că „(î)n situații extraordinare se adoptă ordonanțe de urgență, în condițiile art. 115 alin. (4)–(6) din Constituție”.

---

[2] Constituția României, adoptată în anul 1991, a fost publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I, nr.233 din 21 noiembrie 1991 și republicată, ca urmare a revizuirii realizată prin Legea nr. 429/2003, în „Monitorul Oficial al României”, Partea I, nr. 776 din 31 octombrie 2003. Varianta electronică este disponibilă la adresa http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=339, pentru limba română, precum și la adresa http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=339&idl=2, pentru limba engleză.

[3] Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ, publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I, nr. 555 din 5 iulie 2019, cu modificările și completările ulterioare.

Analizăm în cadrul studiului nostru doar forma delegării excepționale, pe care constituantul a prevăzut-o a fi realizată prin intermediul ordonanțelor de urgență, fără a mai fi nevoie de o abilitare prealabilă din partea Parlamentului, atunci când există situațiile extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată și sunt îndeplinite și celelalte condiții constituționale.

În doctrină au fost subliniate și explicate atât sintagma „caz excepțional" (prevăzută de textul anterior revizuirii), cât și sintagma „situație extraordinară" (prevăzută de textul în vigoare), prin invocarea jurisprudenței Curții Constituționale a României: „așa cum a statuat în mod constant în jurisprudența sa, pentru emiterea unei ordonanțe de urgență este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public (...) Curtea a reținut implicațiile deosebirii terminologice dintre noțiunea de „caz excepțional", utilizat în concepția art. 114 alin. (4) din Constituție anterior revizuirii, și cea de „situație extraordinară", arătând că, deși diferența dintre cei doi termeni, din punctul de vedere al gradului de abatere de la obișnuit sau comun căruia îi dau expresie este evidentă, același legiuitor a simțit nevoia să o pună la adăpost de orice interpretare de natură să minimalizeze o atare diferență, prin adăugarea sintagmei „a căror reglementare nu poate fi amânată", consacrând astfel *in terminis* imperativul urgenței reglementării" (Decizia Curții Constituționale nr. 89/2013)"[4].

Observăm astfel că, prin textul constituțional prevăzut la alin. (4) al art. 115, sunt limitate situațiile în care legiuitorul delegat poate adopta ordonanțe de urgență, instituindu-se, pe lângă interdicțiile prevăzute de alin. (6), și cerințele specifice în astfel de cazuri, cum ar fi cele incluse în textul alin. (5), referitoare la îndeplinirea cumulativă a celor două condiții pentru intrarea în vigoare a unui astfel de act normativ[5], la necesitatea și termenul de convocare a Camerei sesizate din Parlament, dacă acesta nu se află în sesiune[6] și la procedura de urgență ce trebuie parcursă pentru dezbaterea și adoptarea ordonanței de urgență[7].

Cu toate acestea, datele statistice analizate conduc la concluzia că în România posibilitatea legiferării pe cale excepțională, de către Guvern, a devenit regulă și nu

---

[4] Despre regimul juridic aplicabil ordonanțelor de urgență ale Guvernului a se vedea Dana Apostol Tofan, Bogdan Dima, *op. cit.,* p. 970. Pentru o analiză a practicii din România, privind transpunerea directivelor prin ordonanțe de urgență a se vedea Irina Alexe, Constantin Mihai Banu, *Transpunerea directivei prin ordonanță de urgență. Exemple recente din dreptul român și aspecte comparate*, în volumul *Directiva - act de dreptul Uniunii Europene – și dreptul român*, coord. Daniel-Mihail Șandru, Constantin Mihai Banu, Dragoș Alin Călin, Ed. Universitară, 2016, p. 132–174. Referitor la inovațiile aduse de legiuitorul român în transpunerea directivelor, după ce termenul fusese depășit, precum și pentru o privire asupra sistemului european de simplificare normativă, a se vedea Daniel-Mihail Șandru, *Directiva – act de dreptul Uniunii Europene – și simplificarea normativă*, „Pandectele Române", nr. 7/2015, p. 47–53, disponibil la adresa https://ssrn.com/abstract=2687891

[5] Potrivit tezei întâi a alin. (5) al art. 115 din Constituția României, republicată, „Ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbatere în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în „Monitorul Oficial al României".

[6] Potrivit tezei a doua a alin. (5) al art. 115 din Constituția României, republicată, „Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere".

[7] Potrivit tezei a treia a alin. (5) al art. 115 din Constituția României, republicată, „Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta este considerată adoptată și se trimite celeilalte Camere care decide de asemenea în procedură de urgență".

mai este de mult timp utilizată ca o excepție, existând și ani în care se pare că Guvernul s-a confruntat cu o situație extraordinară descrisă de textul constituțional o dată la două sau la trei zile, ceea ce, în mod evident, nu corespunde realității.

Dacă luăm ca exemplu doar intervalul de 30 de zile cuprins între 6 ianuarie și 4 februarie 2020, în contextul în care Parlamentul s-a aflat și în vacanță, dar a fost convocat și în sesiune extraordinară, iar Guvernul a fost demis prin moțiune de cenzură la data de 5 februarie 2020, observăm că Guvernul României a adoptat, fiind depuse la Parlament, publicate în „Monitorul Oficial" și au intrat în vigoare, 27 de ordonanțe de urgență (una în ședința din 6 ianuarie, trei în ședința din 16 ianuarie, trei în ședința din 28 ianuarie și 20 în ședința din 4 februarie). O particularitate a ședinței Guvernului din 4 februarie 2020 constă în faptul că dintre cele 25 de ordonanțe de urgență pentru care a fost anunțată în mod oficial adoptarea, doar pentru 20 au fost întrunite condițiile constituționale procedurale pentru intrarea în vigoare. Se poate concluziona astfel că în România, în intervalul respectiv, a existat aproape în fiecare zi aproximativ o situație extraordinară a cărei reglementare nu a putut fi amânată. În context semnalăm și faptul că una dintre ordonanțele de urgență adoptate în ședința din 4 februarie 2020 a fost depusă la Parlament și publicată cu trei săptămâni mai târziu, la data de 27 februarie 2020, aspect ce poate ridica multiple interpretări în ceea ce privește urgența reglementării, respectiv conformitatea cu textul constituțional[8].

Dacă Guvernul are, din acest punct de vedere, o conduită neconformă textului Constituției, remediile constau în acțiunile constituționale ale Parlamentului, Avocatului Poporului și, respectiv, ale Curții Constituționale, aceste trei instituții fiind cele care pot și trebuie să contribuie la corectarea unei astfel de conduite, îndeplinindu-și astfel rolurile constituționale. Adăugăm acestora și instanțele judecătorești ce pot, în cadrul proceselor aflate pe rol, să sesizeze Curtea Constituțională pentru a se pronunța asupra excepțiilor ce vizează neconstituționalitatea textelor incluse în ordonanțe de urgență.

În situația în care toate ordonanțele de urgență trebuie adoptate, cu ori fără modificări sau completări, ori, după caz respinse, ca urmare a dezbaterii lor în Parlament, se pune inclusiv problema efectelor pe care acestea le produc, textul alin. (8) al art. 115 precizând că „[p]rin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței". Analizând însă legislația adoptată în perioada de referință nu am identificat situații în care prin legea de aprobare a ordonanței de urgență, cu modificări sau completări, să fie reglementate și efectele produse până la acel moment de norma anterioară. De altfel, în doctrină se evidențiază că „[a]ceastă chestiune ține eminamente de regulile aplicării legilor în

[8] Pentru detalii a se vedea Ordonanța de urgență a Guvernului nr.27/2020 pentru modificarea și completarea Legii petrolului nr.238/2004, publicată în „Monitorul Oficial al României", Partea I, nr. 161 din 27 februarie 2020, precum și fișa proiectului de Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 27/2020, disponibilă la adresa https://www.senat.ro/legis/lista.aspx?nr_cls=b88&an_cls=2020.

timp și depinde de succesiunea de reglementări petrecută. Nu înțelegem cum s-ar putea interveni însă asupra efectelor deja create, de la caz, la caz, prin legea de aprobare sau de respingere”[9]. De asemenea, constatăm că în foarte puține cazuri, prin legea de respingere a ordonanței de urgență, au fost incluse și norme cu privire la efectele produse în perioada de aplicabilitate a ordonanței de urgență, sau că Parlamentul a inclus, în legea de respingere, după aproape trei ani de la adoptarea unei ordonanțe de urgență, și după mai mult de doi ani de la declararea acesteia ca fiind neconstituțională, norme contrare deciziei Curții Constituționale[10], stabilind că efectele produse de ordonanța de urgență care a avut aplicabilitate limitată în timp și pentru care, după expirarea perioadei de valabilitate, s-a constatat că nu a fost adoptată cu respectarea dispozițiilor constituționale, rămân valabile.

Curtea Constituțională a analizat, atunci când a fost sesizată, atât condițiile extrinseci, cât și pe cele intrinseci de constituționalitate ale ordonanțelor de urgență și a sancționat, respectiv a îndrumat, prin considerentele deciziilor sale, aplicarea dispozițiilor constituționale în materie[11]. Două dintre exemplele din perioada de referință, pe care le-am analizat și cu alte ocazii[12], vizează reglementări din domeniul funcției publice ce au fost adoptate prin ordonanțe de urgență care au produs efecte negative cu privire la statutul și la cariera unor înalți funcționari publici și pentru care a fost constatată neconstituționalitatea, dar legile de respingere ale acestora nu au reglementat efectele pe care ordonanțele de urgență le-au produs, o parte dintre funcționarii afectați introducând acțiuni la instanțele de contencios administrativ pentru repararea prejudiciilor create și repunerea în situația anterioară adoptării ordonanțelor de urgență, dar cei mai mulți dintre aceștia acceptând inclusiv schimbarea categoriei de funcții publice sau chiar eliberarea din funcțiile publice pe care le ocupau.

Întrucât, așa cum am menționat anterior, textul art. 115 alin. (5) din Constituție prevede doar termenul maxim de adoptare a ordonanței de urgență de către Camera competentă sesizată, nu și de către Camera decizională, în procedura parlamentară nu toate ordonanțele de urgență sunt dezbătute într-un termen rezonabil. Datele statistice sunt prevăzute în secțiunea a IV-a a studiului, însă este

---

[9] Dana Apostol Tofan, Bogdan Dima, *op. cit.,* p. 973.

[10] Pentru detalii a se vedea Legea nr. 51/2017 privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.55/2014, pentru reglementarea unor măsuri privind administrația publică locală, precum și Decizia Curții Constituționale a României, nr.761/2014, referitoare la admiterea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 55/2014 pentru reglementarea unor măsuri privind administrația publică locală.

[11] Pentru detalii și exemple concrete a se vedea Dana Apostol Tofan, Bogdan Dima, *op. cit.,* p. 974–980.

[12] Pentru detalii a se vedea Irina Alexe, *Considerații referitoare la Decizia nr. 55 din 2014 a Curții Constituționale a României și la statutul juridic al unor înalți funcționari publici*, în „Curierul Judiciar” nr. 3/2014, p. 159–161; în același sens, Irina Alexe, *Reforma reformei. Studiu de caz: Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 82 din 2013*, în volumul *Reforma statului: instituții, proceduri, resurse ale administrației publice*, coord. Emil Bălan, Cristi Iftene, Marius Văcărelu, Ed. Wolkers Kluwer, 2016, p. 121–133.

important să precizăm și faptul că am identificat o ordonanță de urgență adoptată în urmă cu aproximativ optsprezece ani, anterior revizuirii Constituției, pentru care nici în acest moment nu este finalizată procedura parlamentară de dezbatere și adoptare, proiectul de Lege privind aprobarea ordonanței de urgență aflându-se în procedura de mediere, nefinalizată, din anul 2004[13].

Revenind la ordonanțele de urgență adoptate în anul 2019 cu privire la domeniul justiției, semnalăm faptul că pentru motivarea emiterii Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 7/2019 este invocată inclusiv „necesitatea adoptării unor reglementări prin care să fie eliminate o serie de elemente de incertitudine juridică generate de prevederi existente în legile supuse modificării și completării prin prezenta ordonanță de urgență”[14]. Cu toate acestea, după un interval de doar două săptămâni, a fost publicată o altă ordonanță de urgență, prin care s-a revenit inclusiv la soluții anterioare adoptării OUG nr. 7/2019, ce induce concluzia că nu a fost asigurată certitudinea juridică și că măsurile adoptate nu au fost suficient de bine fundamentate, discutate și dezbătute cu cei cărora actul normativ li se adresa și pe care reglementarea adoptată i-a afectat. Acest nou act normativ include în preambul și următoarele motive pentru justificarea urgenței reglementării: „constatând că, în prezent, aceste nemulțumiri ale unor membri ai corpului magistraților afectează funcționarea optimă a instanțelor judecătorești și a parchetelor de pe lângă acestea și generează pericolul de dezbinare a societății, în contextul general de neînțelegere, observând că tensiunile existente pot fi înlăturate prin eliminarea imediată a prevederii care a suscitat reacțiile menționate, totodată, ținând cont de importanța procesului de informatizare a sistemului judiciar pentru realizarea unui act de justiție de calitate, proces care nu se poate realiza fără asigurarea resursei umane înalt calificate în domeniu, fapt care necesită luarea unor măsuri legislative în regim de urgență pentru salarizarea corespunzătoare a specialiștilor IT din acest sistem, în acest sens se propune revenirea la soluția legislativă anterioară intrării în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 7/2019, în materia salarizării specialiștilor IT din sistemul judiciar, astfel cum aceasta era cuprinsă în Legea nr. 304/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, soluție care asigură totodată și un regim uniform de salarizare a acestora”[15]. În opinia noastră, o astfel de situație ar

[13] Pentru detalii a se vedea fișa proiectului PL nr. 618/2004 - Proiect de Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.166/2002 pentru modificarea și completarea Legii nr.146/2002 privind regimul juridic al fundațiilor județene pentru tineret și a municipiului București și al Fundației Naționale pentru Tineret, disponibil la pagina web http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=5893.

[14] Pentru detalii a se vedea preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 7/2019 privind unele măsuri temporare referitoare la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiari, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I, nr.137 din 20 februarie 2019).

[15] A se vedea preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 12/2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I, nr.185 din 7 martie 2019).

fi fost evitată cu siguranță, iar domeniul reglementat s-ar fi bucurat de mai multă stabilitate dacă inițiatorii demersului legislativ ar fi evitat reglementarea prin intermediul ordonanței de urgență și/sau dacă ar fi existat studii de impact și dacă s-ar fi realizat o consultare reală, transparentă și efectivă a tuturor celor afectați de normele adoptate.

Semnalăm în context și faptul că, prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 27 iunie 2019 au fost confirmate rezultatele referendumului național din data de 26 mai 2019, cetățenii exprimându-se, printre altele, în sensul că sunt de acord cu interzicerea adoptării de Guvern a ordonanțelor de urgență în domeniul organizării judiciare. Astfel, problematică vizată de referendum nu se circumscrie ipotezei analizate în prezenta cauză, respectiv angajarea răspunderii Guvernului. De asemenea, s-a reținut că efectele unui referendum consultativ sunt de natură politică, iar nu juridică (par.48), iar „rezultatul referendumului consultativ oferă doar o orientare politică în privința problemelor de interes național care au format obiectul consultării. Curtea Constituțională a mai precizat că „referendumul consultativ (…) indiferent de întrebările supuse poporului și tematica acestuia, rămâne o consultare cu efecte politice (par.52), iar „declanșarea referendumului consultativ, întrebările adresate poporului de către Președinte, valorificarea răspunsurilor primite de către autoritățile publice sunt subsumate unui efect politic care, la rândul său, produce consecințe în planul răspunderii politice a actorilor instituționali implicați, iar nu în planul răspunderii juridice a acestora” (par.73).

Cum referendumul cu privire la probleme de interes național, inițiat de Președintele României în temeiul art.90 din Constituție, este consultativ, prin Decizia nr.20 din 28 ianuarie 2020, Curtea Constituțională a decis că „nu poate controla constituționalitatea legii analizate în raport cu art.2 alin.(1) din Constituție prin prisma efectelor politice ale unui referendum consultativ din moment ce, în mod evident, analiza Curții este una în drept”.

III. Avizul nr. 950/2019 al Comisiei de la Veneția

Prin Avizul nr. 950/2019 cu privire la Ordonanțele de urgență nr. 7/2019 și nr. 12/2019 de modificare a „legilor justiției”, Comisia Europeană pentru Democrație în Drept (Comisia de la Veneția) s-a arătat „*extrem de critică în ceea ce privește adoptarea urgentă a unor acte ale Parlamentului care reglementează aspecte importante ale ordinii juridice, fără consultări obișnuite cu opoziția, cu experții sau cu societatea civilă. Acest mod de legiferare ridică semne de întrebare cu privire la temeinicia rezultatelor reformei. Acest lucru este valabil a fortiori în cazul în care modificările legislative nu sunt adoptate printr-un act al Parlamentului, ci de către guvern, prin ordonanțe de urgență care dobândesc forța legii fără nicio discuție în Parlament. În plus, este rezonabil să se presupună că utilizarea excesivă a ordonanțelor de urgență poate conduce la un comportament iresponsabil din partea legiuitorului, care știe că greșelile sale pot fi corectate cu ușurință de Guvern*.” (par.11)

Comisia de la Veneția a constatat că „(...) *acest mod de a modifica legislația afectează securitatea juridică. Chiar și pentru specialiștii în drept este dificil de înțeles care este situația actuală, cu atât mai puțin pentru cetățenii obișnuiți din România. Anumite aspecte nu sunt avute în vedere doar de cele trei legi ale justiției, ci și de cele cinci ordonanțe de urgență consecutive, care au adus modificări fragmentate textelor inițiale și ordonanțelor anterioare. Devine din ce în ce mai dificil de explicat care este situația actuală. În orice caz, însăși noțiunea de status quo devine neclară în contextul românesc, în care Guvernul modifică în mod repetat normele privind funcționarea sistemului judiciar, la intervale scurte de timp. Comisia de la Veneția reamintește că, potrivit principiilor statului de drept, claritatea, previzibilitatea, consecvența și coerența cadrului legislativ, precum și stabilitatea legislației reprezintă preocupări majore în ceea ce privește orice sistem juridic bazat pe principiile statului de drept. (par.14) 15. Modificările frecvente ale normelor referitoare la instituții și la numirile în funcții de conducere sau la revocările din aceste funcții, uneori prin legi, alteori prin ordonanțe de urgență ale guvernului, creează impresia că scopul acestor amendamente nu este o reformă sistematică a sistemului, ci o adaptare a normelor la anumiți candidați sau situații. (...) 16. În al treilea rând, verificările externe asupra competenței guvernului de a legifera prin ordonanțe de urgență [reglementate de articolul 115 alineatul (4) din Constituție] sunt destul de reduse. Articolul 115 alineatul (5) din Constituție prevede controlul Parlamentului asupra ordonanțelor de urgență adoptate de Guvern, dar această dispoziție nu impune legiuitorului să se pronunțe cu privire la validitatea ordonanțelor de urgență, lăsând loc pentru o aprobare tacită, fără un vot formal. Înțelegem că, până în prezent, doar una dintre cele cinci ordonanțe de urgență (și anume OUG nr. 90/2018) a fost examinată și aprobată de Parlament, în timp ce Parlamentul nu s-a pronunțat cu privire la celelalte patru ordonanțe de urgență care continuă să fie aplicabile, în condițiile în care nu există nicio „clauză de caducitate" pentru astfel de ordonanțe. 17. În plus, procesul legislativ realizat prin ordonanțe de urgență nu permite Curții Constituționale să exercite un control preliminar al constituționalității unei astfel de legislații. Un proiect de lege adoptat de Parlament poate fi contestat în fața Curții Constituționale de către o serie de actori instituționali înainte ca acesta să fie adoptat ca lege. Prin contrast, o ordonanță de urgență (OUG) intră în vigoare imediat după publicare și după notificarea sa oficială către Parlament. Constituționalitatea unei OUG poate fi testată în fața Curții Constituționale numai prin procedura „excepției de neconstituționalitate", inițiată de instanțele care examinează un caz specific, sau direct de avocatul poporului (articolul 146 litera d) din Constituție). Alternativ, constituționalitatea unei OUG poate fi examinată de Curtea Constituțională în temeiul articolul 146 litera a) din Constituție dacă OUG este transformată într-o lege, dar, întrucât Constituția nu obligă Parlamentul să transforme o OUG într-un proiect de lege într-o anumită perioadă de timp, această posibilitate rămâne, în multe cazuri, teoretică. Absența unui control ex ante al constituționalității ordonanțelor de urgență este cu atât mai problematică cu cât ordonanța de urgență intră în vigoare imediat și, astfel, poate crea drepturi și obligații, poate impune sancțiuni sau exonerările de răspundere etc. Ordonanțele de urgență creează așteptări și noi acorduri*

instituționale care ar putea fi dificil de anulat, chiar dacă unele controale ex post ale ordonanțelor de urgență sunt posibile prin Curtea Constituțională sau prin Parlament. 18. În al patrulea rând, utilizarea excesivă a competențelor legislative de către guvern sub pretextul unei „urgențe" este în contradicție cu principiile democrației și separării puterilor, care sunt prevăzute de art.1 alin.(3) și alin.(4) din Constituția României. În avizul din 2014 privind România, Comisia de la Veneția a constatat că practica emiterii a peste o sută de ordonanțe de urgență în fiecare an „implică riscuri pentru democrație și statul de drept în România" [alineatul (173)]. În anul 2018, guvernul a emis 114 ordonanțe de urgență în diferite domenii, ceea ce demonstrează că noțiunea de „urgență" este interpretată în ordinea juridică română foarte generos. Acest fapt contravine caracterului excepțional al unei astfel de legislații [a se vedea articolul 115 alineatul (4)] și conduce la uzurparea de facto a funcției legislative de către guvern."

De asemenea, Comisia de la Veneția a reținut că *„(...) ordonanțele de urgență emise de Guvernul României conțin dispoziții care stabilesc norme permanente, nu doar soluții temporare sau tranzitorii. Comisia de la Veneția a criticat o astfel de folosire a competențelor de urgență în cazul unei crize grave la nivel național; acest lucru este cu atât mai adevărat în contextul României, în care guvernul legiferează în mod regulat prin „ordonanțe de urgență", doar pentru că există o nevoie urgentă de a modifica legea. Regimul juridic al articolului 115, astfel cum este interpretat în prezent în România, este în sine problematic: nu există o declarație privind starea de urgență, cu controale internaționale și naționale însoțitoare și nu există niciun control parlamentar ex post obligatoriu, care este de obicei atașat de decretele de urgență emise într-o situație de urgență. În plus, valabilitatea ordonanțelor nu este legată de durata situației de urgență. (par.20) 21. În concluzie, utilizarea sistematică a competențelor de urgență este discutabilă la multe niveluri. Aceasta afectează calitatea legislației, perturbă securitatea juridică, slăbește controalele externe asupra guvernului și ignoră principiul separării puterilor. Comisia de la Veneția invită guvernul român să reducă drastic utilizarea ordonanțelor în toate domeniile de drept. Articolul 115 din Constituție pare să fie interpretat în România în sens prea larg, astfel încât ar putea fi avută în vedere revizuirea sa, pentru a defini mai precis situațiile în care guvernul poate legifera prin ordonanțe de urgență și pentru a introduce controale privind atribuțiile legislative ale guvernului. În ceea ce privește viitorul reformei sistemului judiciar în cauză, Comisia de la Veneția îndeamnă autoritățile române să adopte modificările viitoare necesare în cadrul unei proceduri parlamentare firești, care ar trebui să asigure dezbateri adecvate (și anume, informate, transparente etc.)."*

IV. Date statistice privind legiferarea delegată sau de urgență în perioada 2010–2019. Situația ordonanțelor de urgență emise în domeniul judiciar

În intervalul de referință, 60,46% din legislația primară adoptată în România a fost reprezentată de ordonanțe de urgență și ordonanțe emise de Guvern, precum și de legi privind aprobarea sau respingerea acestora (un număr de 2559 din 4232, a se vedea, pentru detalii, Anexa nr. 2).

Ca atare, Parlamentul nu mai funcționează ca o autoritate principală legiuitoare, contrar rolului său constituțional, Guvernul devenind principalul și realul legislator. Parlamentul pare a avea doar un rol secundar, dar și acesta este exercitat tardiv, recordul negativ fiind de 15 ani și 2 luni, perioadă necesară pentru respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.16/1999 prin Legea nr.66/2014[16]. Urmează în ierarhie intervalul de 13 ani și o lună pentru respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.131/2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 508/2004 privind înființarea, organizarea și funcționarea în cadrul Ministerului Public a Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, prin Legea nr. 16/2020.

OUG nr.131/2006 sau unele dispoziții ale sale au fost de trei ori atacate cu excepții de neconstituționalitate la Curtea Constituțională a României, fiind pronunțate trei decizii de respingere (Decizia nr. 148 din 7 martie 2013 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. III alin. (1) din OUG nr. 131/2006; Decizia nr. 248 din 15 martie 2012 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 30 alin. 3 și ale secțiunii V ind.1 a titlului III capitolul II din Codul de procedură penală, ale art. 13 din Legea nr. 51/1991 privind siguranța națională a României, ale Legii nr. 508/2004 privind înființarea, organizarea și funcționarea în cadrul Ministerului Public a Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism și ale OUG nr. 131/2006; Decizia nr. 175 din 2 martie 2010 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. III alin. (1) din OUG nr.131/2006).

Prin Decizia nr. 248 din 15 martie 2012, Curtea Constituțională a României a reținut că „[î]mprejurarea că ulterior a fost adoptată Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 131/2006 nu este de natură a-i conferi caracter neconstituțional, întrucât, așa cum rezultă din preambulul său, s-a urmărit eficientizarea direcției. Astfel, în vederea evitării supraîncărcării serviciilor care devenise aproape certitudine, cu consecințe negative în ce privește finalizarea cu celeritate a cauzelor, s-a procedat la unificarea competenței la nivelul serviciilor Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism. Totodată, s-a impus cu stringență necesitatea creării unui fond special care să permită desfășurarea operativă a activităților specifice. Prin urmare, toate aceste rațiuni constituie prin ele însele situații extraordinare care să justifice legiferarea pe calea delegării legislative, în acord cu dispozițiile constituționale ale art. 115 alin. (4). De asemenea, nu poate fi primită nici critica referitoare la înfrângerea dispozițiilor constituționale ale art.115 alin.(6), deoarece, potrivit acestora, ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică. Or, cu prilejul pronunțării Deciziei nr. 1189 din 6 noiembrie 2008, publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I, nr. 787 din 25 noiembrie 2008, Curtea Constituțională a statuat

[16] Prevederile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.16/1999 nu au fost atacate la Curtea Constituțională a României.

că „din interpretarea textului constituțional se poate deduce că interdicția adoptării de ordonanțe de urgență este totală și necondiționată atunci când menționează că nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale și că nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică. În celelalte domenii prevăzute de text, ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă afectează, dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin." Prin urmare, a afecta presupune «a suprima», «a aduce atingere», «a prejudicia», «a vătăma», «a leza», «a antrena consecințe negative». Astfel, referitor la interdicția Guvernului de a adopta o ordonanță de urgență în domeniul instituțiilor fundamentale ale statului, în speță, Ministerul Public, Curtea constată că, în prezenta cauză, fondul reglementării constituit de dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr.131/2006 nu afectează, în sensul arătat mai sus, instituția Ministerului Public, prin înființarea în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a unei structuri specializate, fiind un imperativ desprins, așa cum s-a arătat mai sus, din necesitatea îmbunătățirii activității acestei structuri specializate. Întrucât prin natura și finalitatea reglementării criticate nu s-au evidențiat aspecte negative menite a perturba organizarea și funcționarea Ministerului Public, Curtea constată că nu poate fi primită nici susținerea potrivit căreia sunt înfrânte prevederile constituționale ale art. 115 alin. (6)."

Pentru mai mult de 60 de ordonanțe sau ordonanțe de urgență, Parlamentul a avut nevoie de peste trei ani pentru analiză, în cazul fiecăreia, inclusiv acte normative care presupuneau în sine o aprobare imediată (4 ani și 6 luni pentru adoptarea Legii nr. 9/2020 pentru respingerea Ordonanței Guvernului nr. 13/2015 privind utilizarea unor date din registrele cu numele pasagerilor în cadrul cooperării transfrontaliere pentru prevenirea și combaterea actelor de terorism, a infracțiunilor conexe acestora și a infracțiunilor contra securității naționale, precum și pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor la adresa securității naționale, adoptată în temeiul art. 1 pct. VI. 1 din Legea nr. 182/2015 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe; 3 ani și 6 luni pentru adoptarea Legii nr. 238/2011 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 53/2008 privind modificarea și completarea Legii nr. 656/2002 pentru prevenirea și sancționarea spălării banilor, precum și pentru instituirea unor măsuri de prevenire și combatere a finanțării actelor de terorism; 3 ani și o lună pentru adoptarea Legii nr. 38/2013 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 2/2010 privind unele măsuri pentru organizarea și funcționarea aparatului de lucru al Guvernului și pentru modificarea unor acte normative - a se vedea, pentru detalii, Anexa nr. 1).

Tot în perioada de referință, numai 6,29% din legile emise conțin soluții de respingere a unor ordonanțe simple sau ordonanțe de urgență (71 din 1128), cele din urmă având dispoziții care stabilesc norme juridice permanente, iar nu exclusiv soluții temporare sau tranzitorii, așa cum este cazul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 131/2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 508/2004 privind înființarea, organizarea și funcționarea în cadrul Ministerului Public a Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, prezentată anterior.

În cursul anilor 2017–2018 au fost adoptate trei modificări aduse legilor generic denumite „ale justiției", respectiv Legea nr. 303/2004 republicată privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legea nr. 304/2004 republicată privind organizarea judiciară și Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, toate republicate, apoi modificate și completate. O parte însemnată dintre aceste modificări au fost criticate dur de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei (Comisia de la Veneția) sau GRECO, fiind extrem de nocive pentru magistratură[17].

În privința acestor modificări aduse „legilor justiției", date fiind mai ales insuficiența în reglementare, lacunele, dispozițiile contradictorii, inadecvate necesităților sistemului judiciar, în perioada 2018–2019, Guvernul României a emis cinci ordonanțe de urgență (OUG nr. 77/2018; OUG nr. 90/2018; OUG nr. 92/2018; OUG nr. 7/2019; OUG nr. 12/2019).

Ordonanța de urgență a Guvernului nr.77/2018 a fost adoptată cu efecte *intuitu personae*, pentru a asigura continuitatea funcțiilor de inspector-șef sau, după caz, de inspector-șef adjunct al Inspecției Judiciare, așa cum reiese din preambul[18]. De la data publicării (5 septembrie 2018) și până la data prezentei lucrări, OUG nr. 77/2018 nu a fost aprobată de Parlament, dar nici Curtea Constituțională a României nu s-a pronunțat asupra celor trei excepții de neconstituționalitate ridicate pe rolul instanțelor judecătorești (cea mai veche fiind efectuată printr-o încheiere pronunțată la 19 decembrie 2018 de Tribunalul Olt, în dosarul nr. 2122/104/2018[19]). Deși, printr-un punct de vedere comunicat Parlamentului la 11 februarie 2020, Guvernul României arată că nu mai susține OUG nr. 77/2018, actul normativ produce în continuare efecte juridice[20].

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 a fost emisă pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (nou-creată

---

[17] A se vedea, pentru dezvoltări: Dragoș Călin, Ionuț Militaru, Claudiu Drăgușin, *Aktuelle Gefahren für die Justiz in Rumänien*, în „Betrifft JUSTIZ" no. 132 von Dezember 2017, p. 217–219; Dragoș Călin, Ionuț Militaru, Claudiu Drăgușin, *Romanian Judicial System. Organization, Current Issues and the Necessity to Evoid Regres*, în „Tsukuba Journal of Law and Politics", 75/2018, p. 1–14; Ingrid Heinlein, *Korruptionsbekämpfung in Rumänien am Ende? Was die Regierung Rumäniens unternimmt, um die Strafjustiz zu schwächen und von diesem Vorhaben abzulenken*, în „Betrifft JUSTIZ" no. 136 von Dezember 2018, p. 189–192; Dragoș Călin, Anca Codreanu, *The Situation Regarding the Romanian Judicial System at the end of 2018*, în „Richterzeitung" nr. 2/2019, https://richterzeitung.weblaw.ch/rzissues/2019/2.html; Bianca Selejan Guțan, *The Taming of the Court – When Politics Overcome Law in the Romanian Constitutional Court*, https://verfassungsblog.de/the-taming-of-the-court-when-politics-overcome-law-in-the-romanian-constitutional-court.

[18] A se vedea preambulul actului normativ menționat: „Ținând cont de necesitatea asigurării interimatului de către persoane care au dat dovada competenței profesionale și manageriale, exercitând deja funcțiile respective, având o cunoaștere aprofundată a activității Inspecției Judiciare și susținând un concurs atât la momentul numirii inițiale, cât și la momentul reînvestirii pentru un nou mandat, în condițiile legii".

[19] Așa cum reiese de pe *Portalul instanțelor de judecată* – pagina web http://portal.just.ro.

[20] A se vedea pagina web https://www.senat.ro/legis/PDF/2018/18L633APV.pdf.

pentru investigarea exclusivă a infracțiunilor comise de judecători și procurori), dat fiind faptul că „(...) Direcția Națională Anticorupție și celelalte parchete nu vor mai avea competența de a efectua urmărirea penală a infracțiunilor săvârșite de aceste persoane, situație care ar afecta în mod grav procedurile judiciare în cauzele ce intră în competența secției și ar putea crea un blocaj instituțional, ținând cont de faptul că legea în vigoare nu conține norme tranzitorii cu privire la modul concret de operaționalizare a Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, în cazul depășirii termenului stabilit de Legea nr. 207/2018, fiind necesară adoptarea unor măsuri legislative urgente care să reglementeze o procedură simplă", precum și „în vederea numirii provizorii a procurorului-șef, a procurorului-șef adjunct și a cel puțin unei treimi din procurorii secției, ceea ce va permite operaționalizarea secției în termenul stabilit de lege, respectiv 23 octombrie 2018"[21].

De la data publicării (10 octombrie 2018) și până la data prezentei lucrări, OUG nr. 90/2018 nu a fost aprobată sau respinsă de Parlament,[22] dar nici Curtea Constituțională a României nu s-a pronunțat asupra celor patru excepții de neconstituționalitate ridicate în cauze aflate pe rolul instanțelor judecătorești (cea mai veche fiind efectuată printr-o încheiere pronunțată la 7 februarie 2019 de Curtea de Apel Pitești, în dosarul nr. 1156/46/2018[23]). Totuși, Curtea Constituțională a pronunțat Decizia nr.137 din 13 martie 2019, stabilind că, indiferent dacă „Decizia 2006/928/CE și rapoartele MCV ar respecta condițiile de claritate, precizie și neechivoc, înțelesul acestora fiind stabilit de CJUE, respectivele acte nu constituie norme care se circumscriu nivelului de relevanță constituțională necesar efectuării controlului de constituționalitate prin raportare la ele. Nefiind întrunită condiționalitatea cumulativă stabilită în jurisprudența constantă a instanței constituționale, Curtea reține că acestea nu pot fundamenta o posibilă încălcare de către legea națională a Constituției, ca unică normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate."

Curtea Constituțională a României a mai reținut că, „în preambulul ordonanței de urgență aprobate prin legea criticată, existența unei situații extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată și urgența acesteia sunt justificate de Guvern astfel: *pe de o parte*, *iminenta împlinire a termenului de 3 luni* (care a început să curgă la data intrării în vigoare a Legii nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară), respectiv apropierea datei de 23 octombrie 2018, când, potrivit art. III alin.(1) din Legea nr. 207/2018, trebuia să devină operațională Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție, care prelua

[21] Comisia de la Veneția a sugerat reconsiderarea înființării unei secții speciale pentru anchetarea magistraților, Guvernul a emis OUG nr. 90/2018, pentru operaționalizarea acestei secții, nicicum pentru desființarea sa.

[22] Legea inițială de aprobare a fost retrimisă Parlamentului pentru reexaminare de Preşedintele României la data de 23 aprilie 2019. A se vedea pagina web http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=17379.

[23] Astfel cum reiese de pe *Portalul instanțelor de judecată* – pagina web http://portal.just.ro.

competența de a efectua urmărirea penală pentru infracțiunile săvârșite de judecători și procurori, inclusiv judecătorii și procurorii militari și cei care au calitatea de membri ai Consiliului Superior al Magistraturii, de la Direcția Națională Anticorupție și celelalte parchete, și, *pe de altă parte*, *omisiunea Consiliului Superior al Magistraturii de a finaliza în termenul legal procedura de operaționalizare* a Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, coroborată cu *lipsa normelor tranzitorii din cuprinsul legii în vigoare* cu privire la modul concret de operaționalizare a Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție, în cazul depășirii termenului stabilit de Legea nr. 207/2018. Împrejurările învederate au necesitat adoptarea unor măsuri legislative urgente care să reglementeze o procedură simplă, derogatorie de la prevederile art. 88–88[5] din Legea nr. 304/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în vederea numirii provizorii a procurorului-șef, a procurorului-șef adjunct și a cel puțin unei treimi din procurorii secției. Procedura derogatorie permite operaționalizarea secției în termenul stabilit de lege, respectiv 23 octombrie 2018, și este de natură a evita blocajul instituțional, care ar fi putut afecta în mod grav procedurile judiciare în cauzele ce intră în competența secției"[24].

Ordonanța de urgență a Guvernului nr.92/2018 a fost adoptată pentru amânarea aplicării, până la data de 1 ianuarie 2020, a dispozițiilor privind pensionarea timpurie a magistraților, după doar 20 de ani de activitate, respectiv prevederilor referitoare la judecarea apelurilor în complet format din 3 judecători. S-a luat în considerare faptul că neadoptarea acestor măsuri legislative ar fi de natură să afecteze funcționarea normală a instanțelor judecătorești, să conducă la prelungirea duratei proceselor, cu consecințe grave asupra respectării principiului judecării cauzelor într-un termen rezonabil (optim și previzibil), și, respectiv faptul că, în mod previzibil, acest sistem de pensionare anticipată va avea un impact major asupra funcționării instanțelor judecătorești și a parchetelor, eficienței și calității actului de justiție, generând riscul de scădere substanțială a numărului magistraților în activitate, noua lege reglementând concomitent și creșterea perioadei de formare pentru intrarea în magistratură, precum și a vechimii necesare pentru promovarea la instanțe și parchete.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 a fost aprobată de Parlament, prin Legea nr.239/2019, publicată la 19 decembrie 2019 în „Monitorul Oficial al României", Partea I. Cu toate acestea, până la data prezentei lucrări, Curtea Constituțională a României nu s-a pronunțat asupra celor 24 de excepții de neconstituționalitate ridicate pe rolul instanțelor judecătorești (cea mai veche fiind efectuată printr-o încheiere pronunțată la 4 octombrie 2018 de Curtea de Apel București, în dosarul nr. 5811/3/2015[25]).

Ordonanța de urgență a Guvernului nr.7/2019 a fost adoptată în vederea luării unor măsuri temporare referitoare la concursul de admitere la Institutul

[24] A se vedea Decizia nr. 137 din 13 martie 2019 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție.

[25] Astfel cum reiese de pe *Portalul instanțelor de judecată* – pagina web http://portal.just.ro.

Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiari, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii.

Modificările adoptate prin OUG nr. 7/2019 au fost apte să genereze blocajul unor instituții aparținând autorității judecătorești, respectiv a parchetelor, motiv pentru care au fost imediat modificate prin *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 12/2019,* în urma unei serii de reacții negative în ceea ce privește anumite soluții legislative cuprinse în OUG nr. 7/2019, venite în principal din partea reprezentanților instituțiilor sistemului judiciar – Consiliul Superior al Magistraturii, Înalta Curte de Casație și Justiție, Ministerul Public, precum și ale asociațiilor profesionale ale judecătorilor și procurorilor, nemulțumiri care afectează funcționarea optimă a instanțelor judecătorești și a parchetelor de pe lângă acestea și generează pericolul de dezbinare a societății.

De la data publicării (20 februarie 2019, respectiv 7 martie 2019) și până la data finalizării prezentei lucrări, OUG nr. 7/2019 și OUG nr. 12/2019 nu au fost aprobate de Parlamentul României. Pentru ambele proiecte de legi ce au ca obiect aprobarea ordonanțelor de urgență în discuție, Camera Deputaților a avut calitatea de Cameră sesizată și a constatat că ele au fost adoptate tacit, după expirarea termenului constituțional de 30 de zile, trimițându-le Senatului, pentru a le dezbate și decide cu privire la adoptarea sau respingerea lor, în procedură de urgență. Deși a trecut un an de la data adoptării de către Guvern a celor două ordonanțe de urgență, Senatul nu a finalizat încă dezbaterile în calitatea acestuia de Cameră decizională a Parlamentului[26].

Un caz cu totul aparte îl reprezintă cel al adoptării *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2020* pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice[27], ce a adus modificări implicite, prin reglementările adoptate, inclusiv în ceea ce privește răspunderea magistraților, dar și a celorlalte categorii de personal din cadrul autorităților sau instituțiilor publice, care au atribuții în aplicarea normelor respective, textul articolului 68^1, nou-introdus în Legea nr. 101/2016, prin art. IV pct. 26, referindu-se la calificarea ca abatere disciplinară ce se sancționează potrivit legii, a nerespectării „termenelor prevăzute de prezenta lege ori a dispozițiilor cuprinse în prezenta lege privind soluțiile ori măsurile ce pot fi dispuse de instanță”, fără a cuprinde mențiuni suplimentare.

---

[26] Detalii despre procedură, actele și fișa proiectului de Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.7/2019 se regăsesc la adresa https://www.senat.ro/legis/lista.aspx# ListaDocumente, iar cele privind proiectul de lege Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.12/2019 se regăsesc la adresa https://www.senat.ro/legis/lista.aspx#ListaDocumente

[27] Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 23/2020 pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice, publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I, nr. 506 din 12 februarie 2020. Actele care însoțesc proiectul de Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2020, precum și fișa acestuia, sunt disponibile la adresa https://www.senat.ro/legis/lista.aspx#ListaDocumente

În acest context, Secția pentru judecători a Consiliului Superior al Magistraturii a solicitat Avocatului Poporului să aprecieze „asupra necesității exercitării prerogativei conferite de art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată – respectiv de a sesiza direct Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate a legilor și ordonanțelor"[28], argumentând că prin ordonanța de urgență s-a creat insecuritate juridică și au fost afectate, fără solicitarea unui aviz al CSM, aspecte ce vizează statutul magistraților și independența justiției, în pofida rezultatelor referendumului din 2019, ce presupune ca asemenea modificări să nu se mai realizeze prin intermediul ordonanței de urgență.

Pe baza acestei solicitări și a propriei analize, Avocatul Poporului a sesizat Curtea Constituțională, la data de 26 februarie 2020, cu excepția de neconstituționalitate referitoare la prevederile art. IV pct. 26 din OUG nr. 23/2020 pentru modificarea și completarea unor acte normative cu impact asupra sistemului achizițiilor publice[29], invocând atât motive de neconstituționalitate intrinsecă, cât și extrinsecă.

Este de așteptat, în perioada următoare, analiza și decizia Curții Constituționale cu privire la textul ordonanței de urgență, însă menționăm în context și faptul că, din analiza dezbaterilor parlamentare derulate până în acest moment de comisiile de specialitate ale Senatului, în calitate de Cameră sesizată, se creionează adoptarea unui proiect de lege pentru respingerea ordonanței de urgență în discuție[30].

V. Concluzii

În România, Guvernul modifică în mod repetat normele privind funcționarea sistemului judiciar, la intervale scurte de timp, neexistând posibilitatea unui control *a priori* al Curții Constituționale, dar nici a unui control rapid *a posteriori* (în cazul celor cinci ordonanțe de urgență anterior prezentate, Avocatul Poporului refuzând să inițieze excepții de neconstituționalitate,[31] iar Curtea Constituțională nestabilind termene pentru soluționarea excepțiilor formulate prin intermediul instanțelor judecătorești nici la peste 1 an de la data primirii lor. Așa cum am precizat anterior, excepția ridicată de Avocatul Poporului în luna februarie a anului 2020 se referă la

[28] Adresa nr. 4156 din 20.02.2020, transmisă de președintele Consiului Superior al Magistraturii către Avocatul Poporului este disponibilă la adresa https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=067b6d77-8e9d-497c-b585-55271861deb8|InfoCSM

[29] Sesizarea este disponibilă la adresa http://www.avp.ro/exceptii2020/exceptia4_2020.pdf

[30] Fișa proiectului de Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 23/2020 și actele care o însoțesc, inclusiv avizul negativ emis de Consiliul Legislativ și raportul comun al comisiilor de specialitate sesizate în fond, prin care se propune respingerea ordonanței de urgență, sunt disponibile la adresa https://www.senat.ro/legis/lista.aspx#ListaDocumente

[31] Avocatul Poporului are atribuția expresă de a sesiza Curtea Constituțională cu privire la legi și ordonanțe, iar aceasta nu este limitată la protecția drepturilor omului, rolul său trebuind să fie extrem de activ în apărarea statului de drept, prin urmare și a angajamentelor internaționale luate în acest sens de Statul român (*a se vedea Avizul nr. 685 din 17 decembrie 2012, CDL-AD(2012)026, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept - Comisia de la Veneția).*

o ordonanță de urgență a Guvernului ce nu are ca obiect de reglementare „legile justiției", ci domeniul achizițiilor publice). Ca soluție posibilă pentru judecarea cu celeritate a cauzelor referitoare la prevederi ale ordonanțelor de urgență adoptate de Guvern, de către Curtea Constituțională, apreciem că în legea privind organizarea și funcționarea acesteia ar trebui introduse termene rezonabile.

Încă din anul 2012, Comisia de la Veneția alerta cu privire la o atare situație constituțională, reținând, în Avizul nr. 685 din 17 decembrie 2012, CDL-AD(2012)026, că *„79. Problema ordonanțelor de urgență ale Guvernului ar trebui rezolvată. Unul dintre motivele pentru utilizarea excesivă a unor astfel de ordonanțe (140 ordonanțe de urgență în 2011) pare să se regăsească în procedurile legislative greoaie din Parlament. Reformarea Parlamentului ar trebui astfel să fie pe ordinea de zi. În cazul în care ar fi într-adevăr necesară o acțiune chiar mai rapidă printr-o intervenție a Guvernului, legislația de urgență ar trebui să fie adoptată prin delegare legislativă (alin.1–3 din art.115 din Constituție). Prin simplificarea procedurii legislative și prin recurgerea la delegarea legislativă, necesitatea adoptării de ordonanțe de urgență ale Guvernului ar trebui să dispară aproape complet, iar alin. 4–8 ale art.115 din Constituție privind ordonanțele de urgență ale Guvernului ar putea deveni redundante. Cel puțin, încurajarea utilizării acestor ordonanțe atât de des, și anume menținerea valabilității ordonanțelor cazul în care Parlamentul nu le respinge în mod explicit, ar trebui să fie eliminată prin introducerea unui termen fix pentru aprobare de către Parlament.*"

Șapte ani mai târziu lucrurile par identice ori chiar mai complicate, legiferarea în valuri realizată de Guvern afectând calitatea legislației și ignorând principiul echilibrului puterilor, reglementat de art.1 alin.(4) din Constituția României, puterea executivă arogându-și un rol esențial și continuu în activitatea de legiferare.

Prin recenta Decizie nr. 28 din 29 ianuarie 2020,[32] însăși Curtea Constituțională a României observa un atare dezechilibru, apreciind că „decizia Guvernului de a-și angaja răspunderea nu reflectă o urgență de a reglementa într-un domeniu dat, nu reprezintă o măsură luată *in extremis*, ci mai degrabă asumarea unei opțiuni cu caracter de oportunitate, de prelungire în timp a unor măsuri temporare dispuse prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2019 și de înlăturare de la aplicare a prevederilor Legii nr. 242/2018. Totodată, rezultă că *nu se impunea adoptarea unei asemenea măsuri cu maximă celeritate*, eventual putând fi adoptată numai în condițiile în care „provocările majore" generate de Legea nr. 242/2018 nu puteau fi depășite. 88. Cu privire la importanța domeniului reglementat, se constată că, de principiu, domeniul justiției este unul în care Guvernul își poate angaja răspunderea [a se vedea, spre exemplu, Decizia nr.375 din 6 iulie 2005]. (...) 90. Având în vedere cele expuse, Curtea constată că legea

[32] Decizia nr. 28 din 29 ianuarie 2020 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind unele măsuri aplicabile în anul 2020 referitoare la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiari.

criticată încalcă art. 114 din Constituție și, în mod implicit, art. 61 alin. (1) din Constituție, prin limitarea excesivă a rolului Parlamentului. Rezultă, astfel, și o încălcare a principiului constituțional al echilibrului puterilor [art. 1 alin. (4) din Constituție] din moment ce una dintre puterile statului, cea executivă, și-a arogat un rol preeminent în activitatea de legiferare, folosind excesiv o procedură de legiferare, care, prin natura, sa este una de excepție."

Astfel, se ajunge frecvent la instabilitate în reglementare, deficiențe sau lipsă totală de consultare publică și afectarea independenței sistemului judiciar în cazul ordonanțelor de urgență emise în materia organizării judiciare.

Acestei panorame i se adaugă lipsa oricărei atitudini indubitabile a Parlamentului pentru limitarea situației atipice într-un stat democratic, caracterizat prin previzibilitatea și claritatea legislației. Intervalele de timp considerabile în care Parlamentul aprobă sau respinge actele normative emise de Guvern, în lipsa unor termene limită prevăzute în Constituția României, au un efect faptic de subordonare, contrar principiului echilibrului puterilor.

Într-un asemenea context, până la o așteptată revizuire constituțională, o posibilă soluție s-ar găsi în principiul colaborării loiale și al respectului reciproc între autoritățile/instituțiile statului, în scopul asigurării echilibrului între puterile statului, principiu a cărui importanță în cadrul mecanismelor inerente statului de drept a fost relevată printr-o jurisprudență constantă a Curții Constituționale a României, în termenii Avizului Comisiei de la Veneția nr.685 din 17 decembrie 2012, CDL-AD(2012)026[33].

[33] A se vedea, spre exemplu, Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014, publicată în „Monitorul Oficial al României", Partea I, nr. 246 din 7 aprilie 2014, paragrafele 270 și 286, Decizia nr. 260 din 8 aprilie 2015, publicată în „Monitorul Oficial al României", Partea I, nr. 318 din 11 mai 2015, paragraful 30, Decizia nr. 681 din 23 noiembrie 2016, publicată în „Monitorul Oficial al României", Partea I, nr. 1000 din 13 decembrie 2016, paragraful 21.

Anexa nr.1 – Tabel cuprinzând ordonanțele sau ordonanțele de urgență pentru aprobarea sau respingerea cărora Parlamentul României a avut nevoie de un interval de timp mai mare de trei ani (perioada 2010 – februarie 2020)

Nr. crt.	Denumirea actului normativ	Durata necesară pentru aprobarea sau respingerea unei OUG/OG
1	Legea nr.66 din 12 mai 2014 pentru respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.16 din 4 martie 1999 privind scutirea la plata taxei de reclamă și publicitate, precum și a majorărilor de întârziere aferente, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 98 din 8 martie 1999	15 ani și 2 luni
2	**Legea nr. 16 din 3 februarie 2020 privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 131/2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 508/2004 privind înființarea, organizarea și funcționarea în cadrul Ministerului Public a Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1046 din 29 decembrie 2006**	13 ani și 1 lună
3	Legea nr.155 din 28 septembrie 2012 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.248 din 30 noiembrie 2000 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 64/1998 privind acordarea unor facilități la plata prețului acțiunilor și la plata unor obligații bugetare, în scopul privatizării Societății Comerciale "Petromidia" - S.A. Constanța, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 647 din 12 decembrie 2000	11 ani și 9 luni
4	Legea nr.8/2019 din 4 ianuarie 2019 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.9 din 18 februarie 2009 pentru completarea art. 103 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 126 din 2 martie 2009	9 ani și 11 luni
5	Legea nr.182/2016 din 17 octombrie 2016 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 44 din 16 aprilie 2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoanele fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 328 din 25 aprilie 2008	8 ani și 6 luni
6	Legea nr.271/2018 din 19 noiembrie 2018 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.54 din 23 iunie 2010 privind unele măsuri pentru combaterea evaziunii fiscale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 421 din 23 iunie 2010	8 ani și 5 luni
7	Legea nr.229/2019 din 25 noiembrie 2019 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.75 din 7 septembrie 2011 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 75/2005 privind asigurarea calității educației, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 656 din 14 septembrie 2011	8 ani și 2 luni
8	Legea nr.109/2017 din 19 mai 2017 pentru respingerea Ordonanței Guvernului nr.10 din 12 august 2009 privind dreptul studenților înmatriculați la formele de învățământ la distanță sau cu frecvență redusă de a continua studiile la programe de studii de licență autorizate să funcționeze provizoriu sau acreditate, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 581 din 20 august 2009	7 ani și 9 luni

Nr. crt.	Denumirea actului normativ	Durata necesară pentru aprobarea sau respingerea unei OUG/OG
9	Legea nr.222/2018 din 31 iulie 2018 privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr.6 din 26 ianuarie 2011 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 57/2002 privind cercetarea științifică și dezvoltarea tehnologică, adoptată în temeiul art. 1 pct. III din Legea nr. 274/2010 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, și publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 80 din 31 ianuarie 2011	7 ani și 6 luni
10	Legea nr.36 din 11 martie 2015 pentru respingerea Ordonanței Guvernului nr.22 din 20 august 2008 privind eficiența energetică și promovarea utilizării la consumatorii finali a surselor regenerabile de energie, adoptată în temeiul art. 1 pct. I.9 din Legea nr. 142/2008 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, și publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 628 din 29 august 2008	6 ani și 7 luni
11	Legea nr.344 din 18 decembrie 2013 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.94 din 26 septembrie 2007 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 676 din 4 octombrie 2007	6 ani și 2 luni
12	Legea nr.24 din 19 martie 2014 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.17 din 27 februarie 2008 pentru schimbarea titularului dreptului de administrare a unor imobile și pentru luarea unor măsuri de reglementare a situației juridice a acestora, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 158 din 29 februarie 2008	6 ani și 1 lună
13	Legea nr.87/2019 din 25 aprilie 2019 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.14 din 6 martie 2013 privind modificarea și completarea Legii educației naționale nr. 1/2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 133 din 13 martie 2013	6 ani și 1 lună
14	Legea nr.70 din 28 martie 2013 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 114 din 17 octombrie 2007 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 713 din 22 octombrie 2007	5 ani și 6 luni
15	Legea nr.198 din 9 iulie 2015 privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr.7 din 29 ianuarie 2010 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 43/1997 privind regimul drumurilor, adoptată în temeiul art. 1 pct. IV.1 din Legea nr. 9/2010 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe și publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 70 din 30 ianuarie 2010	5 ani și 5 luni
16	Legea nr.160 din 2 octombrie 2012 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.33 din 4 mai 2007 privind modificarea și completarea Legii energiei electrice nr. 13/2007 și Legii gazelor nr. 351/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 337 din 18 mai 2007	5 ani și 4 luni

Nr. crt.	Denumirea actului normativ	Durata necesară pentru aprobarea sau respingerea unei OUG/OG
17	Legea nr.94 din 1 iulie 2014 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.8 din 18 februarie 2009 privind acordarea tichetelor de vacanță, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 110 din 24 februarie 2009	5 ani și 4 luni
18	Legea nr.183 din 2 iulie 2015 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.36 din 14 aprilie 2010 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 158/2005 privind concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 268 din 26 aprilie 2010	5 ani și 3 luni
19	Legea nr.347 din 18 decembrie 2013 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 143 din 28 octombrie 2008 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 805 din 2 decembrie 2008	5 ani și 2 luni
20	Legea nr.73/2018 din 22 martie 2018 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr.7 din 23 ianuarie 2013 privind instituirea impozitului asupra veniturilor suplimentare obținute ca urmare a dereglementării prețurilor din sectorul gazelor naturale, adoptată în temeiul art. 1 pct. I.3 din Legea nr. 1/2013 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe și publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2013	5 ani și 2 luni
21	Legea nr.112/2019 din 4 iunie 2019 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.16 din 9 aprilie 2014 privind modificarea și completarea Legii educației naționale nr. 1/2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 266 din 10 aprilie 2014	5 ani și 1 lună
22	Legea nr.135 din 8 iunie 2015 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.48 din 2 iunie 2010 pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul sănătății în vederea descentralizării, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 384 din 10 iunie 2010	5 ani
23	Legea nr.176 din 18 octombrie 2012 privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.122 din 31 octombrie 2007 pentru modificarea și completarea Legii gazelor nr. 351/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 756 din 7 noiembrie 2007	5 ani
24	Legea nr.206 din 20 iulie 2015 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.86 din 12 octombrie 2011 pentru modificarea și completarea Legii parteneriatului public-privat nr. 178/2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 729 din 17 octombrie 2011	4 ani și 10 luni
25	Legea nr.152/2019 din 24 iulie 2019 privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr.21 din 26 august 2014 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, adoptată în temeiul art. 1 pct. III.5 din Legea nr. 119/2014 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe și publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 635 din 29 august 2014	4 ani și 10 luni

Nr. crt.	Denumirea actului normativ	Durata necesară pentru aprobarea sau respingerea unei OUG/OG
26	Legea nr.204 din 9 noiembrie 2012 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.13 din 20 februarie 2008 pentru modificarea și completarea Legii serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51/2006 și a Legii serviciului de alimentare cu apă și de canalizare nr. 241/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 145 din 26 februarie 2008	4 ani și 9 luni
27	Legea nr.85 din 5 aprilie 2013 pentru respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.96 din 24 iunie 2008 privind modificarea art. III alin. (1) lit. b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 29/2005 pentru modificarea Legii nr. 290/2002 privind organizarea și funcționarea unităților de cercetare-dezvoltare din domeniile agriculturii, silviculturii, industriei alimentare și a Academiei de Științe Agricole și Silvice "Gheorghe Ionescu-Șișești", publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 485 din 30 iunie 2008	4 ani și 9 luni
28	Legea nr.346 din 18 decembrie 2013 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.19 din 7 martie 2009 privind unele măsuri în domeniul legislației referitoare la achizițiile publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 156 din 12 martie 2009	4 ani și 9 luni
29	Legea nr.109 din 14 mai 2015 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 29 din 30 august 2010 privind modificarea și completarea Legii nr. 220/2008 pentru stabilirea sistemului de promovare a producerii energiei din surse regenerabile de energie, adoptată în temeiul art. 1 pct. I.13 din Legea nr. 138/2010 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe și publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 616 din 31 august 2010	4 ani și 9 luni
30	Legea nr.226 din 15 iulie 2013 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.164 din 19 noiembrie 2008 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 808 din 3 decembrie 2008	4 ani și 7 luni
31	Legea nr.159 din 28 septembrie 2012 privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.40 din 31 martie 2008 pentru modificarea art. 40 din Legea nr. 16/2007 privind organizarea și exercitarea profesiei de geodez, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 277 din 9 aprilie 2008	4 ani și 6 luni
32	Legea nr.111/2016 din 27 mai 2016 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.109 din 30 noiembrie 2011 privind guvernanța corporativă a întreprinderilor publice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 883 din 14 decembrie 2011	4 ani și 6 luni
33	Legea nr.345 din 18 decembrie 2013 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.72 din 17 iunie 2009 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 426 din 23 iunie 2009	4 ani și 6 luni

Nr. crt.	Denumirea actului normativ	Durata necesară pentru aprobarea sau respingerea unei OUG/OG
34	**Legea nr.9/2020 din 9 ianuarie 2020 pentru respingerea Ordonanței Guvernului nr.13 din 8 iulie 2015 privind utilizarea unor date din registrele cu numele pasagerilor în cadrul cooperării transfrontaliere pentru prevenirea și combaterea actelor de terorism, a infracțiunilor conexe acestora și a infracțiunilor contra securității naționale, precum și pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor la adresa securității naționale, adoptată în temeiul art. 1 pct. VI. 1 din Legea nr. 182/2015 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe și publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 520 din 13 iulie 2015**	4 ani și 6 luni
35	Legea nr.100 din 4 iulie 2014 privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr.8 din 29 ianuarie 2010 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 15/2002 privind aplicarea tarifului de utilizare și a tarifului de trecere pe rețeaua de drumuri naționale din România, adoptată în temeiul art. 1 pct. IV. 3 din Legea nr. 9/2010 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe, și publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 70 din 30 ianuarie 2010	4 ani și 5 luni
36	Legea nr.143 din 12 iunie 2015 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.132 din 28 decembrie 2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 132/1999 privind înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Național de Formare Profesională a Adulților, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 898 din 31 decembrie 2010	4 ani și 5 luni
37	Legea nr.198 din 26 iunie 2013 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.17 din 4 martie 2009 privind desființarea Cancelariei Primului-Ministru și stabilirea unor măsuri pentru reorganizarea aparatului de lucru al Guvernului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 145 din 9 martie 2009	4 ani și 3 luni
38	Legea nr.205 din 20 iulie 2015 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.39 din 20 aprilie 2011 pentru modificarea și completarea Legii parteneriatului public-privat nr. 178/2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 284 din 21 aprilie 2011	4 ani și 3 luni
39	Legea nr.73 din 6 iunie 2011 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.20 din 21 martie 2007 pentru modificarea și completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 212 din 28 martie 2007	4 ani și 2 luni
40	Legea nr.25 din 9 martie 2015 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.14 din 16 februarie 2011 pentru protecția consumatorilor la încheierea și executarea contractelor privind dobândirea dreptului de folosință pe o perioadă determinată a unuia sau a mai multor spații de cazare, a contractelor pe termen lung privind dobândirea unor beneficii pentru produsele de vacanță, a contractelor de revânzare, precum și a contractelor de schimb, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 134 din 22 februarie 2011	4 ani și 1 lună

Nr. crt.	Denumirea actului normativ	Durata necesară pentru aprobarea sau respingerea unei OUG/OG
41	Legea nr.175 din 18 octombrie 2012 privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.172 din 19 noiembrie 2008 pentru modificarea și completarea Legii energiei electrice nr. 13/2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 787 din 25 noiembrie 2008	3 ani și 11 luni
42	Legea nr.49 din 7 aprilie 2011 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.57 din 20 iunie 2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 442 din 29 iunie 2007	3 ani și 9 luni
43	Legea nr.208 din 27 iunie 2013 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.104 din 30 septembrie 2009 pentru modificarea și completarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 669 din 7 octombrie 2009	3 ani și 9 luni
44	**Legea nr.151 din 5 iulie 2011 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 144 din 19 decembrie 2007 pentru modificarea alin. (1) al art. 37 din Legea nr. 188/2000 privind executorii judecătorești, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 880 din 21 decembrie 2007**	3 ani și 7 luni
45	Legea nr.282 din 31 octombrie 2013 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.25 din 24 martie 2010 pentru modificarea Ordonanței Guvernului nr. 58/1998 privind organizarea și desfășurarea activității de turism în România, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 211 din 2 aprilie 2010	3 ani și 7 luni
46	Legea nr.61 din 31 martie 2010 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 106 din 4 octombrie 2007 pentru modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 703 din 18 octombrie 2007	3 ani și 6 luni
47	**Legea nr.238 din 5 decembrie 2011 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.53 din 21 aprilie 2008 privind modificarea și completarea Legii nr. 656/2002 pentru prevenirea și sancționarea spălării banilor, precum și pentru instituirea unor măsuri de prevenire și combatere a finanțării actelor de terorism, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 333 din 30 aprilie 2008**	3 ani și 6 luni
48	Legea nr.90 din 21 mai 2010 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 128 din 21 decembrie 2006 privind unele măsuri pentru diminuarea arieratelor bugetare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.042 din 28 decembrie 2006	3 ani și 5 luni
49	Legea nr.192 din 7 noiembrie 2011 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.68 din 28 mai 2008 privind vânzarea spațiilor proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale cu destinația de cabinete medicale, precum și a spațiilor în care se desfășoară activități conexe actului medical, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 428 din 6 iunie 2008	3 ani și 5 luni

Nr. crt.	Denumirea actului normativ	Durata necesară pentru aprobarea sau respingerea unei OUG/OG
50	Legea nr.279 din 31 octombrie 2013 privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr.17 din 28 iulie 2010 pentru prorogarea unor termene prevăzute de Ordonanța Guvernului nr. 15/2002 privind aplicarea tarifului de utilizare și a tarifului de trecere pe rețeaua de drumuri naționale din România și de Ordonanța Guvernului nr. 8/2010 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 15/2002 privind aplicarea tarifului de utilizare și a tarifului de trecere pe rețeaua de drumuri naționale din România, adoptată în temeiul art. 1 pct. VII din Legea nr. 138/2010 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe și publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 535 din 30 iulie 2010	3 ani și 4 luni
51	Legea nr.283 din 31 octombrie 2013 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.62 din 3 iunie 2009 pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul feroviar, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 399 din 12 iunie 2009	3 ani și 4 luni
52	Legea nr.265/2018 din 16 noiembrie 2018 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.32 din 30 iunie 2015 privind înființarea Gărzilor forestiere, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 474 din 30 iunie 2015	3 ani și 4 luni
53	Legea nr.139/2019 din 18 iulie 2019 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.4 din 2 martie 2016 privind modificarea și completarea Legii educației naționale nr. 1/2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 182 din 10 martie 2016	3 ani și 4 luni
54	Legea nr.140 din 5 iulie 2011 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.50 din 21 aprilie 2008 pentru instituirea taxei pe poluare pentru autovehicule, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 327 din 25 aprilie 2008	3 ani și 3 luni
55	Legea nr.34 din 8 martie 2013 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.115 din 23 decembrie 2009 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 919 din 29 decembrie 2009	3 ani și 3 luni
56	Legea nr.119/2016 din 23 iunie 2016 privind respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.31 din 16 aprilie 2013 pentru modificarea art. 8 lit. b ind.1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 237 din 24 aprilie 2013	3 ani și 2 luni
57	Legea nr.20 din 4 martie 2013 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.7 din 10 februarie 2010 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 189/2002 privind operațiunile compensatorii referitoare la contractele de achiziții pentru nevoi de apărare, ordine publică și siguranță națională, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 136 din 1 martie 2010	3 ani și 1 lună

Nr. crt.	Denumirea actului normativ	Durata necesară pentru aprobarea sau respingerea unei OUG/OG
58	Legea nr.38 din 8 martie 2013 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.2 din 29 ianuarie 2010 privind unele măsuri pentru organizarea și funcționarea aparatului de lucru al Guvernului și pentru modificarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 76 din 3 februarie 2010	3 ani și 1 lună
59	Legea nr.241/2018 din 12 octombrie 2018 privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 41 din 26 august 2015 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 57/2002 privind cercetarea științifică și dezvoltarea tehnologică, adoptată în temeiul art. 1 pct. IX.4 din Legea nr. 182/2015 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe și publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 655 din 31 august 2015	3 ani și 1 lună
60	Legea nr.250/2018 din 7 noiembrie 2018 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.42 din 7 octombrie 2015 pentru modificarea și completarea unor acte normative din domeniul jocurilor de noroc, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 767 din 14 octombrie 2015	3 ani și 1 lună
61	Legea nr.142 din 12 iulie 2010 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.81 din 28 iunie 2007 pentru accelerarea procedurii de acordare a despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 446 din 29 iunie 2007	3 ani
62	Legea nr.38 din 7 aprilie 2014 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 31 din 20 martie 2011 privind interzicerea achiziționării de la persoane fizice a metalelor feroase și neferoase și a aliajelor acestora utilizate în activitatea feroviară, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 217 din 30 martie 2011	3 ani

Anexa nr. 2 – Tabel privind situaţia actelor normative adoptate în România în perioada 2010-2019

Anul	Numărul total de legi adoptate de Parlamentul României	Numărul total de legi adoptate de Parlamentul României care aprobă sau, după caz, resping OUG sau OG	Numărul total de OUG emise de Guvernul României	Numărul total de OG emise de Guvernul României	Numărul total de OG, OUG emise de Guvernul României şi de legi adoptate de Parlamentul României care aprobă sau, după caz, resping OUG sau OG	Număr total de legi, OG şi OUG adoptate în România
2010	292	113 (din care 10 respinse)	131	29	273	452
2011	302	135 (din care 6 respinse)	125	30	290	457
2012	222	119 (din care 11 respinse)	95	26	240	343
2013	384	224 (din care 9 respinse)	115	30	369	529
2014	187	63 (din care 2 respinse)	94	29	186	310
2015	358	148 (din care 5 respinse)	66	43	257	467
2016	252	91 (din care 5 respinse)	99	26	216	377
2017	278	132 (din care 18 respinse)	117	30	279	425
2018	363	134 (din care 2 respinse)	114	15	263	492
2019	263	69 (din care 3 respinse)	89	28	186	380

„PACTUL VERDE PENTRU EUROPA" ȘI PROVOCĂRILE SALE. DIMENSIUNI JURIDICO-INSTITUȚIONALE

*Andrei DUȚU-BUZURA**

Abstract: *Assuming environmental protection and fighting climate change as a priority of the 2019–2024 mandate, the new European Commission has already started the undertaking of the first measures against climate change in view of defining the political and legal framework of EU action in this field. Thus, by the Communication of December 12th, 2019, the draft project A Green Deal for Europe was presented, on March 5th, 2020 the project of a framework European climate law has been published, and now a draft project on a Climate Pact is prepared. It is considered a response of the Union to the present environmental and climate challenges and it aims to build a new growth strategy in view of transforming into a just and prosper society, with a modern economy, to ensure a just and inclusive environmental transition.*

The framework law on climate will stand as the principal element of the "legal arsenal" of the Pact and will legally consecrate two major objectives: the diminution, by 2030, of GHGs, by 50%–55% as to the levels of 1990, and a carbon neutrality by 2050. It will be eventually enforced by delegate acts of updating and adoption. The Climate Pact aims to increase social acceptance of the climate efforts in view of increasing its efficiency, thus it is to follow three categories of measures to promote an approach and to favor integrative action.

Key words: *Green Deal, European climate law, climate pact, EU environmental program, air quality directive, better lawmaking process, sustainable development 2030.*

Asumându-și ca prioritate a mandatului (2019–2024) provocările climatice și cele legate de mediu, ce „constituie o misiune majoră a generației noastre", noile instituții ale UE – Comisia Europeană, Parlamentul și Consiliul Uniunii – sunt pe cale a elabora, adopta și pune în aplicare *Pactul verde pentru Europa*[1] ca un

* Conf. Univ. dr., Facultatea de Administrație Publică, SNSPA; e-mail: andrei.dutu@administratiepublica.eu.

[1] Commission Européenne, *Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil Européen, 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 măsuri necesare concretizării Pactului; ea va fi adusă la zi în raport cu evoluția nevoilor și pe măsură ce hotărârile de luat vor fi formulate. Toate acțiunile și politicile UE vor trebui să contribuie la atingerea obiectivelor Pactului; provocările sunt complexe și interdependente.

răspuns la acestea și strategia de creștere asumată la nivelul Uniunii. Într-adevăr, realitățile ecoclimatice ne arată că, an după an, atmosfera se încălzește, clima se dereglează și se manifestă, din ce în ce mai semnificativ, schimbările climatice. Din cele opt milioane de specii prezente pe planetă, un milion riscă să dispară. Pădurile și oceanele sunt pe cale a fi poluate și distruse.

Documentul va fi însoțit și completat printr-un *Pact european pentru climă* care să pună accentul pe mobilizarea cetățenilor în favoarea acțiunii în materie, pornindu-se de la nevoia unei abordări integrate și comune. O lege-cadru europeană privind clima va reprezenta principalul element al „arsenalului juridic" menit să încadreze acest Green Deal care, între 2030 și 2050, va fi urmată de acte delegate de aplicare și actualizare pentru a defini „traiectoria-carbon" a UE, care va putea fi revizuită la fiecare cinci ani. În fine, de menționat că Pactul verde face parte integrantă din strategia Comisiei Europene de aplicare a programului ONU la orizontul 2030 și obiectivele sale de dezvoltare durabilă, precum și celelalte priorități anunțate în orientări politice ale actualei președinții a UE.

1. Transformarea unei provocări urgente într-o șansă unică. 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 UE 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 alta, a proteja, prezerva și consolida patrimoniul natural al UE, 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 și incluzivă.

Reluându-și caracterul și rolul său 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 așa încât cetățenii, în toată diversitatea lor, autoritățile naționale, regionale și locale, societatea civilă și întreprinderile „să lucreze mână în mână cu instituțiile și instanțele consultative ale UE". La rândul său, în același registru al funcției primordiale asumate, preconizatul *Pact european pentru climă* va pune accentul pe trei mijloace de mobilizare a cetățenilor în favoarea acțiunii pentru climă: încurajarea răspândirii informațiilor și dezvoltarea inspirației și sensibilizării opiniei publice față de amenințarea și provocarea pe care

le constituie schimbările climatice și degradarea mediului, crearea de spații reale și virtuale pentru a permite cetățenilor să-și exprime ideile și creativitatea și a elabora împreună acțiuni ambițioase, individuale și colective și, în fine, Comisia va fi deschisă consolidării capacităților în vederea facilitării inițiativelor de teren în materie de luptă împotriva schimbării climei și protecției mediului.

În pofida dificultăților generate de izbucnirea pandemiei de COVID-19 și implicațiilor manifestate în plan european, Executivul UE și-a reafirmat hotărârea de a continua lucrările preparatorii asupra priorităților politico-juridice pe termen lung, inclusiv Green Deal-ul european. Mai mult decât atât, președintele Comisiei Europene își exprima, la 30 martie 2020, dorința ca Pactul verde să „devină marca de fabrică a Europei”. Reprezentanții societății civile au declarat, la rândul lor, că este important să regândim „Green Deal”-ul european în scopul ca acesta să iasă întărit și nu slăbit, de criza sanitară, să se elimine eventualele inconveniente astfel apărute și să se amplifice resursele alocate promovării sale. Desigur, reorientările și urgențele impuse de acesta provoacă o amenajare a calendarului aferent demersului, care înseamnă cel mult o decalare a termenelor și nicidecum o anulare a obiectivelor preconizate[2].

Atingerea obiectivelor Pactului presupune, în viziunea autorilor săi, trei direcții de acțiune: transformarea economiei UE pentru un viitor durabil, acțiunea UE ca lider mondial în materie ecoclimatică și promovarea complementară a unui pact privind clima.

2. Transformarea economiei UE pentru un viitor durabil este prevăzută din două perspective: pe de o parte, conceperea unui ansamblu de politici purtătoare de mari schimbări, iar pe de altă parte, prin integrarea durabilității în toate politicile Uniunii. Celei dintâi îi sunt asociate obiectivele regândirii și adaptării politicilor în materie de aprovizionare cu energie curată pentru ansamblul economiei, în cea a industriei, producerii și consumului, a marilor infrastructuri, transporturilor, alimentației, agriculturii, construcțiilor, fiscalității și prestațiilor sociale. Pentru atingerea lor se consideră esențial a se acorda o mai mare valoare protecției și restaurării ecosistemelor naturale, utilizării durabile a resurselor și ameliorării sănătății umane. Astfel, o transformare radicală este necesară și benefică deopotrivă pentru economie, societate și mediu natural ale UE. În acest sens se preconizează ca direcții de acțiune: *intensificarea ambiției climatice a UE pentru 2030 și 2050* (așa încât să se ajungă la neutralitate climatică în 2050, reducerea emisiilor de GES în

[2] La 30 martie 2020, de pildă, Comisia Europeană a lansat o consultare publică pe internet menită să sondeze opinia asupra obiectivului climatic actualizat al UE pentru 2030 și a determina dacă Uniunea trebuie să-și reducă emisiile de GES cu 50 la 55% în raport cu nivelurile din 1990, contra 40% în prezent.

2030 cu 50–55% în raport cu nivelurile din 1990, adoptarea unei noi strategii, mai ambițioase a UE în materia adaptării la schimbările climatice), *o aprovizionare energetică curată, abordabilă și sigură* (în special prin decarbonizarea sistemului energetic în scopul atingerii obiectivelor climatice fixate pentru 2030 și 2050, participarea consumatorilor la tranziția spre o energie curată, prevenirea riscului de precaritate energetică și stabilirea de infrastructuri inteligente), *mobilizarea actorilor industriei în favoarea unei economii circulare și curate* (adoptarea unei strategii industriale a UE vizând a releva dubla provocare a transformării verzi și numerice, includerea în planul de acțiune în favoarea unei economii circulare a unei politici de „produse durabile", tranziția ca o ocazie de a promova o activitate economică durabilă și creatoare de locuri de muncă), *construcție și renovare economică în energie și în resurse* (angajarea într-un „val de renovare" a clădirilor publice și private, aplicarea riguroasă a legislației relative la performanța energetică a clădirilor, o nouă inițiativă în materie de renovare în 2020, bazată pe deschiderea unei platforme deschise și menită să înlăture obstacolele în materie și să cuprinsă mecanisme de finanțare inovatoare), *accelerarea tranziției către o mobilitate durabilă și inteligentă* (acordarea unei atenții deosebite mobilității multimodale automatizate și conectate și un impuls major transportului multimodal), *„De la fermă la masă": conceperea unui sistem alimentar just, sănătos și respectuos cu mediul* (afirmarea alimentației europene – reputată a fi sigură, nutritivă și de calitate ridicată – drept normă mondială în materie de durabilitate, rol esențial al agricultorilor și pescarilor europeni în gestiunea tranziției, planuri strategice mai ambițioase în vederea unei diminuări semnificative a utilizării pesticidelor chimice și riscurile ce îi sunt asociate, încurajarea unui consum alimentar durabil și promovarea unei alimentații sănătoase și abordabile pentru toți), *prezervarea și restabilirea ecosistemelor și a biodiversității* (elaborarea unei strategii în favoarea biodiversității, urmată de acțiuni specifice care să definească poziția UE în cadrul conferinței părților la Convenția privind biodiversitatea menită să adopte un cadru mondial solid care să împiedice pierderea de biodiversitate, imperativul ca toate politicile UE să contribuie la prezervarea și restaurarea capitalului natural al Europei, ameliorarea calitativă și cantitativă a suprafeței forestiere europene din perspectiva funcțiilor sale legate de climă, elaborarea unei noi strategii a UE pentru păduri având ca obiective fundamentale o împădurire efectivă, precum și păstrarea și restaurarea pădurilor, promovarea unei „economii bleu"), *o ambiție „zero poluare" pentru un mediu fără substanțe toxice* (un plan de acțiune „zero poluare" pentru aer, apă și soluri, restabilirea funcțiilor naturale ale apelor subterane și de suprafață, reexaminarea măsurilor luate de UE pentru a lupta contra poluării cauzate de marile instalații industriale, prezentarea unei strategii durabile în domeniul produselor chimice). Cea

de a doua orientare (perspectivă) generală referitoare la integrarea durabilității în toate politicile unional-europene acordă o atenție deosebită promovării finanțării și investițiilor verzi și asigurării unei tranziții juste (prin prezentarea unui plan de investiții pentru o Europă durabilă, consacrarea a cel puțin 30% din *Fonds Invest EU* luptei contra schimbărilor climatice, instituirea unui mecanism pentru o tranziție justă, consolidarea fundamentelor investirii durabile, gestionarea și integrarea riscurilor climatice și ale celor legate de mediu în sistemul financiar), *„înverzirea” bugetelor naționale și trimiterea de bune semnale de preț* (recurgerea la instrumente de buget verzi, reforme fiscale care să stimuleze creșterea economică și reziliența la șocurile climatice și să contribuie la o societate mai echitabilă și o tranziție justă, linii directoare privind ajutoarele de stat pertinente), *mobilizarea cercetării și favorizarea inovării* (folosirea noilor tehnologii, promovarea soluțiilor durabile și inovării de ruptură, utilizarea ansamblului instrumentelor disponibile în cadrul programului *Orizont Europa,* asigurarea accesibilității și integrabilității datelor, consolidarea capacității UE de a prevedea și a gestiona catastrofele ecologice, elaborarea unui model numeric al Terrei de mare precizie prin asocierea excelenței științifice europene și a celei industriale), *activarea educației și a formării* (elaborarea unui cadru european de competențe pentru a contribui la dezvoltarea și evaluarea cunoștințelor, competențelor și a atitudinilor în materie de schimbări climatice și dezvoltare durabilă, furnizarea de material de însoțire și facilitarea schimbului de bune practici, precum și de noi resurse financiare pentru a face clădirile școlare și funcționarea școlilor mai durabile, o reciclare și reînnoire la nivel practic a competențelor în consens cu tranziția ecologică), *un jurământ verde de „a nu nărui”* (conjugarea tuturor acțiunilor și politicilor UE pentru a reuși o tranziție justă către un viitor durabil, utilizarea tuturor instrumentelor disponibile pentru ameliorarea strategiilor, reglementărilor și a cadrului instituțional aferent demersului pertinent).

3. Acțiunea internațională. UE lider mondial în domeniul ecoclimatic. Pornind de la realitatea că provocările globale legate de schimbarea climei și de degradarea mediului cer un răspuns mondial, prin Pactul verde Uniunea se angajează să continue să încurajeze și să aplice politici ambițioase în materie de mediu, climă și energie pretutindeni în lume. În acest sens, ea va stabili o „diplomație a pactului verde” consolidată, vizând cu prioritate a convinge celelalte părți să participe la eforturile depuse pentru promovarea unei dezvoltări mai durabile și a le susține în această privință. Dar, fără îndoială, UE va putea să apere în mod eficient această cauză numai dacă va reprezenta un exemplu credibil și îi va asigura o reflectare în planurile diplomației, politicii comerciale, ajutorului pentru dezvoltare și în alte politici exterioare. Totodată, Comisia și Înaltul Reprezentant vor colabora strâns cu

statele membre pentru a folosi toate căile diplomatice posibile, atât bilaterale, cât și multilaterale, în special ONU, G-7, G-20, Organizația Mondială a Comerțului și alte incinte internaționale ad-hoc pentru promovarea acestor obiective.

3.1. Acordul de la Paris privind clima (2015) – cadrul multilateral indispensabil acțiunii globale contra schimbării climei. Potrivit proiectului de Pact verde UE va continua să vegheze ca Acordul de la Paris din 2015 să rămână cadrul multilateral indispensabil luptei împotriva schimbărilor climatice. În timp ce partea UE în emisiile mondiale de GES este de numai 8,5% și în diminuare, o acțiune comparabilă și eforturi crescute din partea altor regiuni vor fi esențiale pentru obținerea de rezultate semnificative în acțiunea împotriva încălzirii globale, la nivel planetar. Dezbaterea asupra ambițiilor (obiectivelor) în materie de climă, suspendate și amânate de criza sanitară generată de pandemia de coronavirus COVID-19 trebuie reluate și intensificate conform Acordului, care prevede o actualizare a informațiilor și evaluărilor periodice pertinente. Conferința Părților-26 de la Glasgow, amânată pentru noiembrie 2021, va constitui un jalon important pe calea bilanțului mondial prevăzut pentru 2023. Rezultă în mod clar din informațiile disponibile că nivelul actual al ambițiilor la nivel mondial, eclipsate și de consecințele social-economice și epidemiologice ale COVID-19, este insuficient și devine un blocaj posibil în privința negocierilor procesului de punere în aplicare a documentului. Evitarea unui asemenea obstacol și reevaluarea obiectivelor proprii în materie vor constitui, indiscutabil, o ocazie de verificare a șanselor de reușită în aplicarea consecventă a procesului inaugurat în urmă cu 5 ani în capitala Franței.

3.2. Rolul sporit al acțiunii bilaterale. În completarea demersului internațional, angajamentele exterioare bilaterale cu țările partenere, inclusiv prin elaborarea și promovarea de forme inovatoare contribuie major la atingerea obiectivelor Acordului de la Paris. În acest context un loc aparte este acordat în Pact dialogului cu economiile din G-20 care sunt responsabile de 80% din emisiile mondiale de GES. Strategia aferentă necesită luarea în calcul a specificității geografice și adaptarea la diferite contexte și nevoi locale. Totodată, se impune colaborarea cu partenerii mondiali pentru a face din piețele internaționale ale carbonului un instrument esențial de creare de incitații economice propice acțiunii pentru climă. În acest cadru, documentul precizează că Uniunea va acorda o atenție deosebită susținerii vecinilor săi imediați. Tranziția ecologică pentru Europa nu poate fi pe deplin eficientă decât dacă vecinătatea imediată a UE adoptă, de asemenea, măsuri eficace. Din această perspectivă este în curs de elaborare un program în materie de mediu pentru Balcanii de vest și e întrevăzut un număr de parteneriate solide în materie de mediu, energie cu statele din vecinătatea meridională, precum și în cadrul parteneriatului estic.

Summit-ul UE–China, programat inițial pentru toamna lui 2020 la Pekin și Leipzig, putea fi o ocazie de consolidare a parteneriatului între cele două entități majore ale lumii contemporane în privința problemelor de climă și mediu, inclusiv din perspectiva procesului de negocieri globale ale importantelor conferințe ale părților la cele două convenții-cadru privind clima și biodiversitatea. La fel, viitoarea strategie globală cu Africa și preconizatul, pentru 2020, summit între Uniunea Africană și Uniunea Europeană urmau să plaseze clima și problemele de mediu în centrul relațiilor dintre cele două continente. Pactul subliniază, de asemenea, că Uniunea va utiliza instrumentele sale diplomatice și financiare pentru a face în așa fel încât alianțele verzi să fie integrate în relațiile sale cu Africa și celelalte țări și regiuni partenere, în special America Latină, Caraibe, Asia și Pacific. Se preconizează, în plus, ca UE să-și intensifice inițiativele actuale și să reia dialogul cu țările terțe subiectului chestiunilor transversale în materie de climă și de mediu. Se pot înscrie acestui orizont acțiunile de a se pune capăt subvențiilor mondiale în favoarea combustibililor fosili, conform angajamentelor luate în cadrul G-20 de a suprima progresiv finanțarea, prin instituții multilaterale, de infrastructuri bazate pe combustibili fosili, de a intensifica finanțarea durabilă, a elimina, etapă cu etapă, orice nouă construcție de centrală pe cărbune și de a acționa pentru reducerea emisiilor de metan.

3.3. Combaterea surselor ecoclimatice de instabilitate geopolitică. Prin *Pactul verde* UE recunoaște că provocările mondiale în materie de climă și de mediu constituie un puternic „multiplicator de amenințări” și o sursă de instabilitate și din această perspectivă tranziția ecologică este chemată să redefinească geopolitica, în special interesele în materie de economie, comerț și societate. Din această perspectivă UE va colabora cu ansamblul partenerilor săi pentru a întări reziliența climatică de conflict și de insecuritate și de mediu, în scopul de a împiedica faptul ca respectivele probleme să devină surse de conflict, de insecuritate menite a provoca deplasări ale populației și o migrațiune forțată și în scopul de a susține o tranziție echitabilă la nivel mondial. De aceea, repercusiunile politicii climatice vor trebui, de acum înainte, să facă parte integrantă din reflecția și acțiunea UE în ceea ce privește chestiunile exterioare, în special în contextul politicii de securitate și de apărare comună.

3.4. Cooperarea economică și instrumente specifice. Politica comercială în susținerea tranziției ecologice reprezintă un deziderat exprimat în pact. Angajamentele în materie de durabilitate vor fi consolidate în acordurile comerciale ale UE, în special în ceea ce privește intensificarea luptei contra schimbărilor climatice. În acest context, respectarea Acordului de la Paris privind clima va reprezenta un element esențial al tuturor acordurilor comerciale globale viitoare, iar

politica comercială va facilita schimburile și investițiile în bunuri și servicii verzi și va favoriza piețele publice respectuoase cu clima. Ea va garanta un comerț echitabil, investițiile în materiile prime care sunt necesare tranziției verzi a economiei UE. Ca primă piață unică la nivel mondial, UE poate fixa norme care să se aplice în ansamblu lanțurilor de valori mondiale. De asemenea, cooperarea internațională a UE și acțiunile sale de parteneriat vor trebui să continue să contribuie așa încât atât fonduri publice cât și private să fie puse în serviciul tranziției. UE și statele membre rămân primele donatare mondiale în materie de ajutor pentru dezvoltare, furnizând peste 40 la sută din finanțarea publică internațională în favoarea climei. Propunerea Comisiei relativă la un instrument de vecinătate, de cooperare pentru dezvoltare și de cooperare internațională prevede fixarea la 25% a sumei consacrate acestuia din bugetul său alocat obiectivelor legate de climă. Se va stimula instaurarea la nivel național a unui cadru de investiții mai favorabil și a obține contribuții ale sectorului privat; se vor asocia mijloace de eliminare a riscurilor legate de investiții în dezvoltare durabilă, ajutorării constând în garanții de finanțare și finanțări mixte. Pentru a mobiliza investițiile internaționale UE va continua, de asemenea, să joace un rol de prim-plan în stabilirea unui sistem financiar care să susțină o creștere durabilă la nivel mondial; el se va sprijini pe o platformă internațională privind finanțarea durabilă pentru a coordona inițiativele în materie din punctul de vedere al mediului, în special în domeniul taxinomiei, publicării de informații și de etichete. Nu în ultimul rând, Comisia va încuraja discuțiile de acest gen în alte cadre internaționale, în special la G-7 și G-20.

4. Un pact european pentru climă. În noua abordare a UE privind problemele ecologice – de climă și de mediu – participarea și angajamentul marelui public și ale tuturor părților interesate sunt esențiale în reușita inițiativelor întreprinse și măsurilor adoptate, inclusiv cele aferente preconizatului Pact verde. Experiențele de până acum arată că politicile inovatoare nu funcționează decât dacă cetățenii sunt asociați plenar la elaborarea lor; aceștia sunt preocupați de locul de muncă, încălzirea locuințelor și dificultățile de a-și satisface nevoile esențiale. Considerând cetățenii drept un „motor al tranziției" UE acordă o atenție deosebită consultărilor și face din acceptabilitatea socială o condiție a succesului în aplicarea programelor și planurilor sale în materie ecoclimatică.

Din această perspectivă se are în vedere lansarea și a unui *Pact european pentru climă* care să pună accentul pe trei mijloace de mobilizare a cetățenilor în favoarea acțiunii în domeniu. Mai întâi se va încuraja partajul de informații și se va dezvolta inspirația și sensibilizarea opiniei publice față de amenințarea și provocările pe care le constituie schimbarea climei și degradarea mediului,

abordându-se și modurile de a gestiona efectele socio-economice ale acestor fenomene. Se vor utiliza în acest sens tot canalele și instituțiile disponibile și elabora altele noi, mai adaptate. Apoi, va trebui să se creeze spații reale și virtuale pentru a permite cetățenilor să-și exprime ideile și creativitatea și să-și manifeste capacitatea de a elabora împreună acțiuni ambițioase, atât la nivel individual, cât și colectiv. În fine, Comisia va fi deschisă spre identificarea de posibilități în vederea facilitării inițiativelor de teren în materie de luptă împotriva schimbărilor climatice și de protecție a mediului; module de informare, de orientare și de învățare ar putea contribui la schimbul de bune practici. Nu în ultimul rând, se va avea în vedere ca tranziția verde să figureze la locul cuvenit în dezbaterea privind viitorul Europei.

Pactul pentru climă se va sprijini pe serii de dialog cu cetățenii și adunările lor, precum și comitetele de dialog social, valorificând cadrul asociativ existent și favorizând dezvoltările specifice domeniului de interes astfel afirmat. De asemenea, Comisia dorește să reducă incidența sa asupra mediului ca instituție și angajator, urmând să prezinte un plan de acțiune global vizând aplicarea de către ea însăși a obiectivelor Pactului verde și disponibilității de a deveni neutri în plan climatic.

În afară de *Pactul pentru climă,* Comisia și statele membre trebuie să vegheze ca toate instrumentele de planificare existente pentru Pactul verde pentru Europa să fie utilizate în mod coerent; cele mai importante dintre acestea sunt planurile naționale în materie de energie și de climă și planurile naționale strategice propuse pentru aplicarea politicii comune. Fondurile europene, inclusiv cele pentru dezvoltare rurală vor ajuta regiunile rurale să exploateze posibilitățile oferite de economia circulară și biochimie. Se va acorda o atenție particulară rolului regiunilor ultraperiferice în Pactul verde, ținând cont atât de vulnerabilitatea lor sporită la schimbările climatice și la catastrofele naturale, cât și de atuurile unice pe care le au: biodiversitatea și sursele de energie regenerabilă. Totodată, se vor definitiva lucrările asupra inițiativei „O energie curată pentru insulele Uniunii Europene” în scopul de a elabora un cadru pe termen lung vizând accelerarea tranziției către o energie curată în toate zonele de acest gen ale Uniunii.

4.1. Legea unional-europeană pentru climă. Elementul principal al arsenalului juridic menit să încadreze prin drept *Green Deal*-ul îl constituie preconizata lege unional-europeană privind clima, a cărei primă formă de proiect a fost prezentată de Comisia Europeană, la 5 martie 2020, Parlamentului European și statelor membre care îi pot aduce amendamentele considerate necesare. Ea este percepută și exprimată ca un „marker” al ambițiilor politice și diplomatice în materie de climă și mediu ale UE și, în primul rând, înscrie în termeni juridici obiectivele prioritare și esențiale asumate de Uniune în domeniu. Este vorba, înainte de toate, de consacrarea creșterii angajamentului (intermediar) de reducere

în 2030 a emisiilor de GES la 50-55% în raport cu nivelurile din 1990 (față de 40% în prezent), în special pentru recuperarea retardului în aplicarea prevederilor Acordului de la Paris, precum și a obiectivului central al neutralității climatice nete în 2050 (aprobat de toate statele membre în iunie 2019, cu excepția Poloniei). Textul actual al proiectului este acuzat de anumite ambiguități, dar care își au explicațiile și rostul lor; astfel, pentru 2050 este evocat un obiectiv general pentru UE și nu pentru fiecare țară în parte, în condițiile în care unele state membre, precum Austria, Finlanda ori Suedia, au dat deja asigurări ferme că vor atinge această țintă înainte de termenul preconizat, ceea ce face posibilă acordarea unui răstimp mai lung (termene suplimentare) în cazuri bine determinate și justificate. Teoretic, o asemenea suplețe ar trebui să privească numai Polonia, dependentă în proporție de 80% de energia electrică produsă de centralele pe cărbune și care, de altfel, va fi principalul beneficiar al fondului de tranziție echitabilă imaginat spre a întrajutora țările ale căror economii sunt mai dependente de cărbune (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 UE, se vor elabora recomandări pentru aducerea la îndeplinire a obiectivelor stabilite, urmând ca fiecare stat care nu ține seama de ele să ofere explicații Comisiei, iar între 2030 și 2050 se preconizează adoptarea de către aceasta în domeniu de acte delegate, procedură care să-i dea mână 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 declanșa 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.

5. Probleme privind adoptarea și aplicarea legislației pertinente. Propunerea privind *Pactul verde pentru Europa* preconizează și câteva măsuri în domeniul reglementării juridice menite să contribuie major la promovarea obiectivelor prevăzute de acesta.

5.1. O abordare și acțiune conjugată și integrată a măsurilor legislativ-instituționale. Abordarea sistemică și acțiunea conjugată presupun utilizarea inteligentă a instrumentelor de ameliorare a reglementărilor, pe baza analizelor de impact – fondate pe consultarea publicului, relevarea incidențelor asupra mediului, sociale și economice și efectele inovării – și permit opțiuni politice eficiente, la cost scăzut conform obiectivelor Pactului verde. Evaluările vor purta, inclusiv în mod sistematic, asupra coerenței între legislația în vigoare și noile priorități. Pentru

susținerea lucrărilor vizând detectarea și corijarea incoerențelor în legislația actuală se recomandă părților interesate să utilizeze platformele disponibile pentru a simplifica legislația și recenza cazurile problematice, ale căror sugestii, analize, evaluări și propuneri legislative vor fi luate în considerare la definitivarea Pactului verde. În fine, sprijinindu-se pe rezultatele recentului bilanț în materie de politică de ameliorare a legiferării (aprilie 2019) Comisia promite să îmbunătățească modul în care liniile directoare pentru o mai bună legiferare și mijloacele sale de sprijin tratează chestiunile legate de durabilitate și inovare. Scopul este acela de a face în așa fel încât toate inițiativele legate de Pactul verde să își atingă obiectivele în modul cel mai eficace și mai puțin birocratic posibil și că toate inițiativele UE respectă angajamentul de a „nu nărui”! Din această cauză expunerea de motive care însoțește fiecare propunere legislativă și fiecare act delegat să comporte o secțiune specifică destinată să explice felul în care inițiativa respectivă respectă acest principiu. Acordul instituțional din 2016 privind o mai bună legiferare bazată pe principiile proprii transparenței și cooperării pe parcursul întregului ciclu legislativ constituie cadrul general în materie.

5.2. Evaluarea și consolidarea legislației pertinente. Documentul consideră că se impune „tragerea învățămintelor” din evaluarea legislației actuale în materie de calitate a aerului și propune luarea ca model a măsurilor vizând consolidarea dispozițiilor relative la supravegherea, modelizarea și planurile referitoare la calitatea aerului în vederea întrajutorării autorităților locale pentru a face aerul mai curat. Ca modalitate de evaluare și perfecționare se propune în special revizuirea normelor în materie de calitate a aerului în scopul unei alinieri mai depline la recomandările Organizației Mondiale a Sănătății (OMS).

5.2.1. Bilanțul de calitate a directivelor privind calitatea aerului ambiant[3] demonstrează că prin aceste acte legislative, combinate cu cadrul mai larg al politicii unional-europene în materie, Uniunea Europeană dispune de instrumentele necesare pentru a face față provocărilor în materie. Drept concluzii, se remarcă mai întâi faptul că reglementările respective au permis instituirea unui sistem de supraveghere a aerului, performant și reprezentativ, fixarea de norme clare în materie de calitate a atmosferei și a favorizat schimbul de informații fiabile, obiective comparabile în acest sens, inclusiv cu marele public. Directivele au fost mai puțin eficace în ceea ce privește asigurarea ca statele membre să ia măsurile suficiente pentru respectarea normelor în materie de calitate a aerului și a limita pe cât posibil depășirile. Totuși, ele au contribuit la imprimarea unei tendințe de scădere a poluării atmosferice și reducerea numărului și amplorii depășirilor. Acest

[3] SWD (2019) 427.

succes parțial permite a se conchide că directivele privind calitatea aerului ambiant sunt adaptate obiectului lor, chiar dacă pot fi aduse încă ameliorări cadrului existent în scopul obținerii unei bune calități a aerului în ansamblul UE. Din respectivul bilanț mai reiese că orientări suplimentare ori exigente mai clare în directivele ca atare ar putea contribui și ar putea face și mai eficace și eficiente supravegherea, modelizarea și dispozițiile relative la planuri și la măsurile pertinente.

5.3. Aplicarea efectivă și eficientă a politicilor și legislației în domeniu. Pactul prevede printre orientările sale și exigența ca atât Comisia cât și statele membre să vegheze ca politicile și legislația să fie efectiv aplicate și să producă rezultatele concrete urmărite. În acest sens, rolul esențial în cartografierea situației fiecărui stat membru revine examinării aplicării politicii de mediu. De asemenea, Comisia va prezenta un nou program de acțiune pentru mediu destinat să completeze Pactul verde pentru Europa care să comporte un nou mecanism de urmărire spre a garanta că Europa comunitară rămâne pe traiectoria menită să atingă obiectivele de mediu asumate; un tablou de bord va fi stabilit pentru a urmări progresele înregistrate în privința ansamblului obiectivului Pactului verde pentru Europa. Începând din 1971 instituțiile comunitare și-au manifestat interesul pentru mediu și l-au exprimat prin adoptarea de instrumente de politică și legislative, înregistrându-se astăzi peste 250 de directive ori regulamente privind apa, aerul, zgomotul, deșeurile, substanțele periculoase și natura. Programele de acțiune în materie de mediu (adoptate din 1973, cel de al 7-lea vizând perioada 2013–2020) sunt concepute spre a servi ca ghid și obiective instituțiilor comunitare și statelor membre. Ele exprimă evoluția strategiilor unional-europene și enunță marile principii ale politicii de mediu așa cum sunt ele prevăzute în tratatele constitutive și care constituie baza juridică a întregii acțiuni a UE în domeniu[4].

5.4. Revizuirea Regulamentului Aarhus în scopul de a ameliora accesul publicului la justiție în materie de mediu și adoptarea de măsuri suplimentare în materie. În același context al promovării obiectivelor și viziunii Pactului verde, Comisia are în vedere revizuirea Regulamentului Aarhus în scopul de a ameliora accesul la controlul administrativ și jurisdicțional la nivelul UE pentru cetățeni și ONG-urile care au îndoieli asupra legalității deciziilor care au incidență asupra mediului. De asemenea, se vor lua măsuri pentru ameliorarea accesului acestora la justiție în fața jurisdicțiilor naționale ale tuturor statelor membre. Nu în ultimul rând, vor fi încurajate acțiunile duse de Uniune, statele membre și comunitatea

[4] Asupra cadrului reglementar al UE în materie de mediu, a se vedea: Mircea Duțu, *Tratat de drept al mediului,* ediția a 3-a, Editura C.H. Beck, București, 2007, p. 199 și urm.

internațională pentru intensificarea eforturilor în materie de luptă contra criminalității de mediu.

5.4.1. Ameliorarea accesului la justiție în materie de mediu. UE a aprobat la 17 februarie 2005 Convenția de la Aarhus din 1998 și are probleme procedurale în aplicarea sa concretă la nivel unional-european. În urma reclamațiilor ONG din 2008 care considerau că accesul la Curtea de Justiție a UE le era interzis, încălcându-se astfel prevederile Convenției care garantează accesul la justiție pentru organizațiile neguvernamentale de mediu, Comitetul de examinare al respectării documentului internațional, după o lungă instrucție contradictorie, a formulat concluziile și recomandările sale, mai întâi la 14 aprilie 2011 și mai apoi la 17 martie 2017[5]: Uniunea Europeană nu a respectat paragrafele 3 și 4 ale articolului 9 al Convenției de la Aarhus! În urma acestei constatări s-a cerut celei de a 6-a reuniuni a Părților, de la 11–14 septembrie 2017 din Muntenegru, de a valida verdictul. În caz de supunere la vot organizațiile de integrare economică regională dispun, pentru exercitarea dreptului lor de vot, de un număr de voturi egal cu numărul statelor membre care sunt părți la Convenție, respectiv 28 în 2017, cu precizarea însă că respectivele organizații nu-și exercită dreptul lor de vot dacă statele membre și-l exercită pe al lor. Pentru prima dată o Parte la Convenția de la Aarhus a contestat concluziile și recomandările Comitetului de examinare, dar rezoluția elaborată în acest sens a născut o serie de discuții și s-a încercat ajungerea la un compromis rezonabil care să proteguiască reputația Uniunii de promotor al valorilor statului de drept și apărător al mediului și să garanteze în același timp eficiența mecanismelor de asigurare a respectării Convenției. Specialiștii domeniului au criticat atitudinea Bruxelles-ului, considerând-o drept una inadmisibilă, de pe poziții de forță, pornind de la ideea că UE este legată de Convenția de la Aarhus așa cum sunt și statele membre și tot așa și de deciziile reuniunii Părților care și-au reafirmat întotdeauna voința statelor de a „promova un acces efectiv la justiție”. În plus, Uniunea nu a exprimat nicio rezervă în acest sens atât la momentul aderării, cât nici la adoptarea celor 6 decizii precedente cazului său. Invocarea separației puterilor în cadrul sistemului instituțional, invocată în justificarea atitudinii adoptate, nu subzistă ca motiv din moment ce ea există în toate statele membre și niciunul nu a utilizat până atunci acest argument pentru a refuza aplicarea recomandărilor Comitetului de examinare. Considerându-se deasupra statului de drept UE aduce o gravă atingere Acquis-ului Convenției de la

[5] Mircea Duțu, *Probleme ale efectivității accesului la informația privind mediul în activitatea Comitetului de examinare al Convenției de la Aarhus. Experiența României,* în „Dreptul” nr. 1/2020, p. 9–19.

Aarhus, riscul politic al unei asemenea poziții rigide fiind acela de a pune sub semnul întrebării legitimitatea și rolul de mediere al Comitetului de examinare. În plus, a tolera ca Uniunea să refuze respectarea unui tratat internațional privind mediul ar reprezenta un veritabil și semnificativ regres al dreptului mediului. În fine, aceasta ar deschide calea și stimula atitudinile tuturor celor care în Europa și în Asia centrală refuză să ia mediul în serios, oferindu-le în plus posibilitatea invocării unui precedent de refuz din partea unei instituiți internaționale reprezentative[6]. Este un exemplu elocvent care ne arată, o dată în plus, urgența unor măsuri adecvate de eliminare a unor atare neajunsuri și de transformare a dispozițiilor și oportunităților oferite de dreptul la informație, la participare la luarea deciziilor și accesul la justiție în materie de mediu, rezultate din angajamentele exterioare ale Uniunii, precum și din dreptul UE în perceperea și promovarea obiectivelor preconizatului Pact verde al UE.

5.4.2. Acțiunea împotriva criminalității de mediu. Criminalitatea de mediu a devenit o realitate socio-juridică tot mai pregnantă, cu implicații majore care necesită o reacție tot mai viguroasă și adecvată, structurată și conjugată la nivel local, național, unional-european și internațional. Ea include fapte care aduc atingere mediului înțeles îndeobște ca spațiile, resursele și mediile naturale terestre și marine, siturile, peisajele diurne și nocturne, calitatea aerului, ființele vii și biodiversitatea, calificate adesea drept patrimoniu comun. Acest tip de criminalitate specifică și relativ nouă ca manifestare de amploare îmbracă realități foarte diverse: mai întâi o delincvență oportunistă și cotidiană, acoperind faptele de braconaj al speciilor protejate, depozitele sălbatice de gunoaie, construcții ilegale ori mici poluări agricole. Urmează o delincvență cu motivare economică, ai cărei actori sunt în special persoanele juridice care înfrâng reglementările juridice pertinente în singurul scop de a-și spori profitul lor. În fine, există o criminalitate și mai organizată, adesea transnațională și specializată în traficurile de deșeuri, de specii protejate ori exploatare ilegală a resurselor naturale. Mai ales în acest ultim caz, infracțiunile de mediu sunt însoțite adesea cu alte forme de criminalitate mai clasice. Nu în ultimul rând, este de remarcat faptul că, potrivit analizelor Interpol, atingerile aduse mediului constituie surse majore de finanțare a organizațiilor teroriste ori criminale. O atare situație presupune o armonizare cât mai deplină în privința evaluării criminologice și reacției penale – reglementare și practică – cuvenite fenomenului criminalității de mediu. Uniunea Europeană a făcut un pas important în această direcție prin Directiva din 19 noiembrie 2008 privind protecția

[6] Michel Prieur, *L'Union européennes menace la Convention d'Aarhus sur l'accès à la justice en matière d'environnement,* în „Revue Juridique de l'Environnement", no. 2, juin 2018, p. 223–225.

mediului prin dreptul penal, ale cărei obiective și exigențe se impun a fi înfăptuite pe deplin în planul țărilor membre și, pe cât posibil, extinse la nivel global.

6. Concluzii. Pactul verde pentru Europa, o șansă pentru tranziția ecologică și dezvoltarea durabilă. Noua inițiativă, ca etapă în dezvoltarea acțiunii UE pentru mediu, dorește să stabilească o nouă strategie de creștere pentru UE și să reprezinte un instrument important de susținere a tranziției către o societate echitabilă și prosperă, capabilă să răspundă provocărilor schimbărilor climatice și dereglării mediului și care, în ultimă instanță, va ameliora calitatea vieții generațiilor prezente și viitoare. Fără îndoială, deocamdată, suntem în fața unei declarații de intenții binevenite și de salutat. Ea va adăuga, în price caz, valoare și eficiență acțiunii unional-europene în materie, cu condiția de a se materializa cât mai curând și mai eficient. Deși se constituie într-un document de lucru, supus atenției autorităților competente și publicului interesat spre analiză și formulare de amendamente, comunicarea CE reușește să prefigureze substanța unui atare document programatic și să-i definească profilul propriu în cadrul instrumentelor politico-juridice existente la nivelul Uniunii. Demersul se înscrie și în cadrul preocupărilor mai generale vizând democratizarea procesului de decizie în plan unional-european, deopotrivă pe calea consultării prealabile, adaptării și coparticipării la implementarea hotărârilor adoptate într-un domeniu de pionierat în privința democrației participative. Din acest punct de vedere practica „pacturilor” contribuie la dezvoltarea principiului concertării și, mai ales, la întărirea democrației de mediu.

Nu în ultimul rând, el privește materia protecției mediului și luptei împotriva schimbărilor climatice „bunuri comune” și probleme globale, care implică o acceptabilitate socială sporită și o participare superioară la înfăptuirea și soluționarea lor. Cu speranța că impactul actualei crize sanitare se va reduce la repercusiuni cât mai semnificative și procesul de adaptare a Pactului verde va continua în ritm optim este de așteptat că, odată ansamblul ecologic de acțiune unional-europeană definitivat, vom asista și la rezonanțele naționale adecvate și pe măsură. Într-adevăr, cele trei inițiative concrete și concepția generală a pactului verde astfel promovată vor necesita rezonanțe de aceeași natură și în România, în sensul particularizării și dezvoltării lor concrete în context național. *Pactul verde pentru România* și sistemul său va reprezenta astfel ocazia unei ample dezbateri naționale și prospectări strategice de dezvoltare ale căror concluzii vor trebui să-și găsească reflectarea în politici publice, programe și reglementări juridice adecvate, pertinente și eficiente.

Recenzie

Jean Combacau, Serge Sur, Droit international public, 13ème édition, L.G.D.J., Paris, 2019, 882 p.

Cea mai recentă apariție în rândul prestigioaselor manuale universitare de drept internațional public din Franța (după cele ale lui Raphaële Rivier, *Droit international public,* PUF, Paris, 2017 și Dominique Carreau, Fabrizio Marrella, *Droit international,* Ed. A. Pedone, Paris, 2018) ediția a 13-a a *Droit international public,* semnată de J. Combacau și S. Sur, profesori emeriți la Universitatea Panthéon-Assas (Paris II), se înscrie în tradiția clasică a lucrărilor franceze de acest gen, instaurată în mod definitiv în perioada interbelică în știința dreptului și cultura juridică franceze. El se declară și reprezintă în concret din punct de vedere doctrinal o continuare a perspectivei „pozitivismului juridic", în sensul că „se referă înainte de toate la dreptul internațional, așa cum e el produs și aplicat de state, care îi sunt deopotrivă izvoarele și subiectele esențiale" *(Avertissment,* la prima ediție din 1993). În perioada interbelică tehnica s-a erijat, mai ales în Franța, într-un veritabil mod de gândire și stil de predare și învățare a dreptului. În serviciul unei anumite arte doctrinale, legislative ori jurisprudențiale cultura tehnică nu rămânea totuși lipsită de orice preocupări filosofice, politice sau sociologice. Arta și tehnica erau concepute ca indisociabile. În același timp, ea devenea progresiv locul comun al juriștilor, adică, deopotrivă, o tematică centrală în discursul autorilor și un atribut al identității lor profesionale. Pentru a facilita transmiterea și consolida însemnătatea sa în practicile juridice, s-a acordat o mare atenție promovării unei atare perspective în cadrul învățământului superior și al familiei juridice în general. O asemenea tradiție s-a perpetuat cu precădere în domeniul dreptului și relațiilor internaționale, având în vedere marile confruntări geostrategice și bulversări ale raporturilor de forță. Argumentația unei atare opțiuni și a unui asemenea caracter al demersului doctrinar de față pornește de la ideea că dreptul internațional, atunci când face uneori obiectul unor abordări ideologice, dă naștere la prezentări care sunt mai mult un discurs asupra dreptului, decât un studiu al dreptului ca atare. Or precum disciplinele interne cele mai riguroase, dreptul internațional se întemeiază pe o tehnică. Ea este cea care e preluată și cultivată de autori ca prioritate în elaborarea lucrării pentru că ar ține mai bine seama de rolul concret al dreptului în practica internațională și întrucât studiul

său ar contribui la formarea spiritului juridic în general. Într-o asemenea perspectivă lucrarea își justifică și mai temeinic rolul de manual, de instrument didactic, acela de a contribui la cunoașterea „datelor fundamentale, de fapt și de drept, necesare înțelegerii societății și relațiilor internaționale". În aceeași arie a considerațiilor tehnico-introductive să mai arătăm că suntem în fața celei de a 13-a ediții a unei lucrări care succede, în colecția *Précis Domat,* unui precedent volum de același gen redactat de profesorii Hubert Thierry, Charles Vallée și cei doi autori ai versiunii de față, care a cunoscut cinci ediții în această formulă, după care, renunțându-se la ideea unei aduceri la zi și a unor ajustări secundare, s-a optat pentru soluția unei „refondări complete", care, la rându-i, a ajuns la a 13-a ediție.

Conform obiectivelor asumate și menirii sale preponderent didactice manualul tratează ansamblul problemelor esențiale ale dreptului internațional: elementele formării și tehnicile de realizare, statele, organizațiile internaționale, subiecte de drept intern, dreptul spațiilor, responsabilitatea și dreptul contenciosului, dreptul păcii și securității internaționale.

Așa cum subliniam anterior, prin apartenența celor doi autori la școala pozitivistă materia este prezentată sub aspectele unei discipline tehnice exigente și care, departe de a se cantona în reglementarea relațiilor internaționale, guvernează de acum înainte, într-o largă măsură, și conduitele particularilor.

Ansamblul *Précis*-ului este produsul – după cum țin să precizeze autorii – unei reflecții comune a acestora și o construcție elaborată de comun acord; ediția de față cuprinde, pe lângă actualizarea din punctul de vedere al noilor dezvoltări ale reglementărilor juridice internaționale, avansurilor doctrinei aferente și evoluției jurisprudenței pendinte, unele reformulări de perspectivă, adăugiri și reevaluări, așa încât opiniile exprimate să fie pe cât posibil în deplin acord cu mersul ideilor și practicilor internaționale. Nu putem ignora apoi prezența utilelor componente ale anexei constând într-o bogată și comprehensivă bibliografie (referitoare la literatura de specialitate, în special cea în franceză și engleză, dar și în germană, spaniolă și italiană), *Index*-ul instrumentelor și textelor citate, un *Index* al jurisprudenței citate și *Index*-ul analitic.

Așadar, lucrarea își propune în „spirit tehnicist" să dea dreptului internațional o reprezentare cât mai fidelă, cea „a unui drept a cărui rigoare și tehnicitate sunt comparabile cu cele pe care le recunoaștem altor mari discipline juridice" și, astfel, capitolul introductiv consacrat prezentării noțiunii de drept internațional, caracterelor fundamentale ale sistemului juridic interstatal în raport cu modelul familiar al sistemului statal, înainte de a releva, în termenii dogmaticii juridice și ai sociologiei dreptului, particularitățile definitorii ale reglementării juridice internaționale.

Dreptul fiind un mod de reglementare a relațiilor sociale, ne așteptăm ca și dreptul internațional să fie cel care guvernează relațiile internaționale și să fie

singurul care o face; în realitate, în câmpul celor două domenii, cel de fapt și cel de drept, se întâlnesc și pot fi identificate două mari tipuri de relații internaționale, cele interstatale și, respectiv, cele transstatale. Din acest punct de vedere, consideră autorii, reglementarea internațională prin drept este complexă și, prin aceasta, originală; în pofida reproșurilor aduse adeseori, dreptul internațional nu este globalmente mai puțin efectiv decât sistemele interne, dar nu trebuie să așteptăm de la el mai mult decât caracteristicile sale generale îi permit să producă și să ne ofere. El se întemeiază îndeosebi pe compromisuri parțiale ale intereselor statelor. Trecerea la o comunitate universală integrată dorită de unii ar presupune o adevărată revoluție politică și juridică, lucru la care nu ne putem aștepta, cel puțin deocamdată. În plus, reglementarea juridică intră în concurență cu alte mecanisme de reglare; ea se bazează pe ierarhia puterii între state și rămâne astfel politică, măsură în care e și eficace. Dreptul internațional este, așadar, și rămâne produsul echilibrelor și compromisului în care și își găsește dinamica, precum și limitele sale. Aspecte originale întâlnim în acest mod asupra conceperii dreptului internațional public, optându-se pentru un enunț deopotrivă expozitiv și restrictiv; aparțin dreptului internațional public ori „dreptului internațional": pe de o parte, reguli de pură tehnică juridică relative la formarea și aplicarea tuturor celorlalte reglementări de origine interstatală indiferent de obiectul lor, iar, pe de altă parte, reglementări substanțiale de origine statală care guvernează relațiile interstatale publice și chiar unele relații interne din punct de vedere material. Sunt excluse din această sferă regulile substanțiale de aceeași origine care guvernează relațiile transstatale private și regulile de oricare alte origini care nu aparțin ordinii interstatale. Acestea din urmă impun însă o precizare care nu se raportează la definirea disciplinei, ci mai degrabă la obiectul și metoda lucrării. Și aceasta întrucât, în concepția autorilor, ordinile juridice nu sunt lumi închise în sine, ci întrețin deopotrivă relații de complementaritate ori de contradicție; din acest motiv studiul dreptului internațional impune deschideri și spre alte orizonturi decât materia în sine care îl face obiect de analiză prioritară.

Cu o asemenea viziune asupra ramurii de drept, materia este structurată și prezentată în dimensiunile sale fundamentale, prin contururi ferme ale instituțiilor juridice și expuneri sistematizate ale reglementărilor pertinente.

Astfel, după un capitol introductiv consacrat ecuației *Relațiile internaționale și dreptul,* autorii abordează ca tematici fundamentale: elementele de formare a dreptului internațional (cap. 2), dreptul internațional al tratatelor (cap. 3), tehnicile de aplicare a dreptului internațional (cap. 4), statul în dreptul internațional (cap. 5), subiectele interne în dreptul internațional (cap. 6), statul și condiția internațională a spațiilor (cap. 7), regimuri internaționale ale utilizării spațiilor (cap. 8), responsabilitatea internațională a statului (cap. 9), dreptul contenciosului

internațional (cap. 10), dreptul păcii și securității internaționale (cap. 11), dreptul organizațiilor internaționale (cap. 12).

Mai poate fi remarcat, în acest context, și substanțialul și reprezentativul capitol consacrat dreptului organizațiilor internaționale. Într-o perspectivă istorică, după ce arată că, născute din antecedente modeste (comisii fluviale, uniuni administrative), începând din veacul al 19-lea organizațiile internaționale au cunoscut, de la sfârșitul Primului Război Mondial, o dezvoltare spectaculară și multiformă, autorii subliniază faptul că acestea, alături de state, constituie o categorie autonomă de subiecte de drept internațional public și, în pofida extremei lor varietăți, prezintă, pe lângă particularitățile individualizatoare, unele aspecte comune ori cel puțin ridică probleme de aceeași natură. Din perspectiva identității lor juridice precum statele, se constată, astfel, că ele sunt instituții internaționale ori entități corporative, dar statutul aferent este determinat în întregime de dreptul internațional și dominat de o finalitate funcțională care explică condiția lor, cât și cadrul legal al activităților pe care le desfășoară. Această finalitate determină, de asemenea, structura în întregime controlată de statele membre așa încât este vorba, înainte de toate, de organizații interstatale și chiar interguvernamentale. Fenomenul „organizației internaționale" a cunoscut și cunoaște încă o mare dinamică, ceea ce presupune o adaptare continuă a cadrului juridic aferent care prezintă o serie de date comune dominate de principiul specialității statutului lor, dar ele rămân suficient de diverse pentru ca în clasificarea aferentă, efectuată în lucrare, să se impună operarea cu o combinare a mai multor criterii.

Înscriindu-se între manualele franceze de drept internațional public de referință plasate în linia tradițională a pozitivismului juridic, lucrarea de față de constituie, înainte de toate, într-un instrument prețios de cunoaștere și învățare a materiei abordate, fără să-i lipsească însă, ci dimpotrivă ca suport și în completare, dimensiunea originalității și creativității exprimate prin contribuții ținând deopotrivă de metodă și conținut ideatic. Ea exprimă și ilustrează unitatea de diversitate a doctrinei franceze de drept internațional public, puterea tradiției științifice și practicilor politico-diplomatice și atracția de drept comparat a dreptului francez care a constituit dintotdeauna un reper fundamental pentru reflecția românească în domeniu.

Mircea Duțu

Frédéric Baleine du Laurens (dir.), L'usage du référendum dans les relations internationales, Editions A. Pedone, Paris, 2018, 116 p.

Colocviul bienal din 2018 al Societății Franceze de Istorie Diplomatică (SFID), ale cărui lucrări fac obiectul volumului de față a fost consacrat problematicii referendumului în relațiile internaționale și se înscrie în tradiția de peste 30 de ani a asociației de a organiza periodic dezbateri susținute de personalități franceze și străine și menite să ofere o reflecție aprofundată în lumina istoriei asupra marilor chestiuni diplomatice și a semnificațiilor lor actuale. Așa cum remarcă în *Prefață* coordonatorul lucrării, F.Baleine du Laurens, alegerea temei reținute de această dată se justifică, deopotrivă, prin actualitatea sa – Brexitul era în plină derulare, iar centenarul tratatelor de pace de la Paris din 1919-1920, care au ilustrat-o în mod deosebit, se pregătea spre a fi marcat – și constatarea unei situații paradoxale: în timp ce referendumul a devenit foarte frecvent în materie internațională, reflecțiile asupra ceea ce justifică, ilustrează ori infirmă această practică rămânând încă lacunare. Pentru a trata subiectul, organizatorii au optat în favoarea unei perspective cronologice largi, cititorul întâlnind în paginile volumului referiri la scrierile lui Tucidide (sec. V î.e.n.), la tratate din Evul Mediu, în vremuri în care pacea era adeseori o cauză personală a unui prinț sau altul, ajunge în secolul al XIX-lea și apoi în zilele noastre. Totuși, esențialul analizelor istorice a tratat două perioade contemporane majore: cea care debutează în cursul veacului al 19-lea și se desăvârșește prin Primul Război Mondial și manifestările sale juridico-diplomatice, marcată de irumperea fenomenului plebiscitar în practica diplomatică și cea, mai recentă, a ultimilor 70 de ani care au cunoscut multiplicarea, în special în „Lumea a Treia" și în Europa, a referendumurilor privind problemele internaționale.

O explicație a înțelesului termenului ca atare de *referendum* ne-o oferă, în *Cuvântul de deschidere,* Gabriel de Broglie, membru al Academiei Franceze și președinte al SFID, cu precizarea că el apare relativ tardiv, după 1780, în timp ce practica aferentă este mult mai veche; acesta derivă din expresia latină *ad referendum,* iar substantivul modern desemnează o procedură, consultarea populară destinată a decide, în ultimă instanță. Noua sa ipostază, apărută timid în timpul Revoluției Franceze, s-a dezvoltat mai ales în secolul al XIX-lea, cunoscând o adevărată explozie în veacul următor.

Simpla enumerare a titlului comunicărilor reunite în volum este edificatoare: *La originile dreptului popoarelor de a dispune de ele însele* (François Marcel Plaisant), *Consultarea populațiilor în diplomația celui de-al Doilea Imperiu* (Yves

Bruley); *Wilson și referendumul în tratatele din 1919–1920* (Jacques-Alain de Sédouy); *Referendumul organizat sub Anschluss (1938)* (Jean-Paul Bled); *Referendumurile, mizele puterii: între voința popoarelor și suveranitatea statelor* (Serge Sur); *Fructele amare ale referendumului* (Frédéric Baleine du Laurens); *Referendumurile și construcția Europei* (Giorgio Maganza); *Impasul referendumului asupra Brexit* (Pauline Schnapper); *Concluzia colocviului: Franța și utilizarea referendumului în relațiile internaționale* (Édouard Balladur).

Lung timp folosit pentru reglementarea problemelor vizând viața internă a unei țări (de exemplu pentru adoptarea unei constituții ori a unei legi de mare importanță), referendumul a devenit în epoca contemporană un nou instrument al diplomației, iar modul și măsura cum reușește să o facă reprezintă obiectul punctelor de vedere exprimate de oameni de stat, universitari, istorici și juriști. Sunt evocate și analizate în acest context consultările populare pentru tranșarea diferendelor care puneau în joc pacea și securitatea internațională, apărute punctual în secolul al 19-lea și devenite practică curentă în preajma Primului Război Mondial. După sfârșitul celui de al Doilea Război Mondial recurgerea la referendum nu a încetat să prospere în materie internațională, în special în „Lumea a Treia" pe timpul decolonizării și mai recent în Europa în cadrul construcției Uniunii Europene. De la Brexit în Noua Caledonie, trecând prin Scoția, Catalunia, Crimeea ori Kurdistan utilizarea referendumului interpelează astăzi opinia publică și rezultatele sale pot bulversa ordinea mondială, cu atât mai mult cu cât în cadrul său sunt ridicate adesea chestiuni de principiu privind natura însăși a societății internaționale.

Două dintre lucrările aferente volumului evocă și aduc în atenție probleme românești sau de interes românesc. Mai întâi abordând chestiunea consultării populațiilor în practica diplomației celui de al Doilea Imperiu francez, Y. Bruley analizează inițiativele politicii externe ale lui Napoleon al III-lea de favorizare a unificării italiene și românești, utilizând în acest context și consultarea populațiilor interesate. Într-un atare context, prima formă de consultare populară e considerată cea utilizată de principatele române Moldova și Valahia, în aplicarea Tratatului de la Paris din 1856 pe problema majoră a primei uniri.

După Războiul Crimeii (1853–1855) diplomația franceză a promovat ideea unificării celor două principate, invocând interesul acestora (unite, erau în mai mare măsură capabile să reziste atât puterii ruse în ofensiva sa spre stăpânirea Gurilor Dunării, cât și Porții Otomane, interesată în păstrarea suzeranității și urmărindu-se la un anumit orizont de timp chiar dobândirea independenței de stat), dar și voința prezumată în acest sens a populației din cele două țări care aparțineau aceleiași națiuni. Pentru a clarifica și exprima deschis această voință, s-a avansat ideea (probabil de A. Bourqueney, adjunctul reprezentantului Franței la Congresul ambasadorilor de la Viena) de a se proceda la un vot al populațiilor respective, pentru ori contra unirii, dar nu prin referendum, ci urmând „obiceiul din Orient", respectiv prin alegerea de divanuri *ad-hoc* (consilii cu valoare de adunări reprezentative, însă nu pentru a exercita o putere legislativă, ci spre a tranșa o chestiune precisă).

Articolul 24 al Tratatului de la Paris din 1856 care instituia divanurile *ad-hoc* avea să consacre, potrivit autorului, principiul consultării democratice a unei populații în dreptul public al Europei! După exprimarea dorințelor reprezentanților aleși, o comisie europeană, compusă din delegații puterilor semnatare ale tratatului, s-a deplasat la fața locului pentru a culege opiniile exprimate, apoi, pe această bază, Conferința de la Paris din august 1858 a adoptat *Convenția* care avea să stabilească bazele statului român unit și programul reformelor ce aveau să fie îndeplinite, în special în răstimpul 1859–1866, sub rodnica domnie a lui Alexandru Ioan Cuza. Era procesul în care statul român modern se năștea ca unul național și de interes european.

Așadar, diplomația împăratului Napoleon al III-lea impune practica consultării populare în aplicarea principiului naționalităților și pentru exercitarea dreptului la autodeterminare al popoarelor europene. Consultarea din România, plebiscitele din Savoia și Nisa, cel din Veneția din aceeași perioadă au avut ca punct comun de a fi rezultat din acte diplomatice (tratate bilaterale sau multilaterale) și a fi urmărit să dea un surplus de forță transformărilor favorabile naționalităților, dar negociate între guverne.

Cel de al doilea studiu de interes direct pentru noi e semnat de Jacques-Alain de Sédouy și se referă la reflectarea „Celor 14 puncte" ale președintelui S.U.A., W. Wilson, în litera și aplicarea tratatelor de pace din 1919–1920. Potrivit acestuia, programul de pace pe care Wilson l-a expus în mesajul său din 8 ianuarie 1918 (rămas în istorie sub denumirea generică „Cele 14 puncte") a cuprins două idei esențiale – crearea Societății Națiunilor și redecupajul Europei pe baza principiului naționalității – pe care le-a exprimat în mod concret și specific și Tratatul de la Trianon, din 4 iunie 1920, parte a „sistemului Versailles". Importante precizări și aprofundate evaluări se realizează în acest context asupra nevoii și formulelor de consultare a popoarelor care, după prăbușirea imperiilor austro-ungar și țarist, au înțeles s-și exercite dreptul de a dispune liber de soarta lor, constituindu-se în noi state sau alipindu-se la altele preexistente. Cu deplină dreptate autorul subliniază că pentru respectarea principiului naționalităților în stabilirea noii ordini europene, interbelice doctrina wilsoniană releva, atunci când alte principii strategice, economice ori politice nu se opuneau, trei instrumente: statutul minorităților impus noilor state, recursul la Liga Națiunilor și referendumul. Numai folosite în echilibru, cu suplețe și pragmatism toate aceste mijloace juridice au condus la rezultate și experiențe politico-statale durabile, care și-au dovedit viabilitatea în ultimul secol.

Referitor cu precădere la metoda plebiscitului și a condițiilor exercitării sale în contextul „exploziei" principiului naționalităților, imediat după prima conflagrație mondială recurgerea la binefacerile lui nu putea ignora imperativul asigurării unei exprimări corecte și autentice a votului popoarelor și prevalența „plebiscitului de zi cu zi".

Cu îndreptățire se arată că recursul la referendum a fost întotdeauna o idee dominantă la W. Wilson pe care a încercat să o impună în lucrările Conferinței de pace de la Paris din 1919–20. În tratatele aferente acesteia plebiscitul a fost destinat să facă față la trei tipuri de situații. Erau mai întâi prevederile vizând întoarcerea

legitimă a anumitor teritorii la posesorii lor inițiali (Nord-Schleswig pentru Danemarca, Eupen și Malmedy pentru Belgia. Și Alsacia și Lorena ar fi putut fi înscrise pe această listă dacă francezii nu s-ar fi opus ca aceste provincii, pierdute la 1871, să fie supuse unei atare proceduri. Urma cazul teritoriilor contestate între două țări: Klagenfurt între Austria și viitoarea Iugoslavie, Teschen între Polonia și Cehoslovacia, Marienwerder și Allenstein între Polonia și Germania la frontiera Prusiei Orientale, Silezia de Sus între Polonia și Germania. Fiecare va avea o soartă diferită. În fine, referendumul asupra regiunii Sarr a reprezentat un caz aparte, aici fiind vorba de reglementarea unei evoluții care se întinde pe 15 ani, ceea ce pune în evidență caracterul evolutiv al Tratatului de la Versailles. Nu în ultimul rând, de o deosebită actualitate și maximă importanță este, în acest context general, problematica referendumurilor în construcția europeană abordată în cadrul volumului prin contribuția lui G. Maganza. Jalonată de consultări populare, istoria integrării europene oferă autorului importante elemente de reflecție și de valorizare. Este vorba, în special, de referendumurile care poartă o legătură directă cu apartenența statului organizator la construcția europeană, trecându-se în revistă și alte tipuri de consultări europene care nu au un asemenea raport direct și formulându-se câteva considerații de ordin general. Referitor la prima grupă de operațiuni de acest gen se disting referendumurile relative la adeziune, și care prin definiție nu pot afecta decât soarta statului organizator, de cele vizând ratificarea unui tratat european și care, dimpotrivă, sunt susceptibile să aibă repercusiuni dincolo de granițele țării organizatoare. În legătură cu acestea din urmă se ridică problema de ce se simte nevoia organizării de referendumuri în privința acestei categorii de tratate din moment ce peste două treimi din constituțiile statelor membre nu au fost adoptate prin plebiscit? Pentru ce acest *alea* al unui vot național a cărui motivare poate să fie departe de considerații proprii construcției europene ar trebui să apese atât de mult asupra viitorului comun? Chestiunea nu este, în mod evident, numai teoretică ci prezintă majore implicații practice, ceea ce o face să frâneze obiectul preocupărilor actuale ale instituțiilor unitar-europene.

Propunându-și în mod declarat să permită o mai bună cunoaștere a derulării referendumurilor și apreciere a rezultatelor acestora, altfel spus a înțelege mai pe deplin semnificațiile consultărilor populare, colocviul a formulat ca întrebări principale: mecanismul funcționează el bine? reprezintă un progres sau un recul pentru democrație? constituie un factor de pace ori de tensiuni? reprezintă un instrument al diplomației ori, dimpotrivă, o frână a sa? și a formulat răspunsuri pertinente, semnificative, reflectate în paginile volumului de față.

Permițând o radiografie din perspectivă istorică a unei problematici departe de a-și fi epuizat actualitatea, colocviul și volumul care îi adaugă și publică intervențiile contribuie în mod real la progresul cunoașterii subiectului abordat, lăsând deschise dialogul și evaluările viitoare.

Mircea M. Duțu-Buzura

Centenaire de l'OIT, Dossier coordonné par S. Robin-Olivier, „Droit social", no 1, janvier 2020

În condițiile în care întreg centenarul politic și juridico-instituțional 1918/1920–2019/2020 rămâne în penumbră, uitat în paginile de istorie în pofida interesului pentru moștenirea lăsată și valorificările sale de până astăzi, publicarea unui dosar special consacrat Centenarului Organizației Internaționale a Muncii (OIM) de către prestigioasa revistă lunară franceză specializată *Droit social* (fondată în 1938 de François de Menthon și Pierre-Henri Teitgen) nu poate fi decât salutară. Cu precizarea că, și în acest caz, dimensiunea și perspectiva istorice sunt prezente *en passant,* accentul fiind pus pe prezentarea și comentarea unei declarații și a unui raport privind „viitorul lumii muncii". După cum este cunoscut, Organizația a reprezentat instituționalizarea funcției sociale a Societății Națiunilor prin prevederile părții a XIII-a a Tratatului de la Versailles din 28 iunie 1919. Una din ideile fondatoare ale organizației cu vocație universală era aceea că dacă conflictele internaționale se pot naște și din proaste condiții sociale, atunci aceasta nu putea să fie numai un organism politic, ci se impunea să posede o organizare particulară a cărei sarcină să fie aceea de a analiza și a tinde să reformeze condițiile de muncă. Astfel, s-a imaginat și înființat Biroul Internațional al Muncii, devenit ulterior Organizația Internațională a Muncii (OIM), care avea să fie una dintre structurile cele mai active și mai reputate ale Societății Națiunilor. I s-a atribuit inițial un program imens și divers: limitarea zilei de lucru la 8 ore și săptămâna de 48 ore, repaosul săptămânal, salarii care să asigure un nivel de viață convenabil, interdicția muncii copiilor, dreptul femeilor la un salariu egal cu cel al bărbaților, lupta contra șomajului, stabilirea de sisteme de asigurare care să acopere riscurile de invaliditate, libertatea sindicală ș.a.

Redactorii acestei părți a tratatului fuseseră conștienți de faptul că la starea lumii de atunci asemenea măsuri nu erau realizabile pretutindeni și imediat și astfel se prevedea că acestea vor lua în considerare la aplicarea lor de condițiile locale. Ținând seama de spiritul Societății Națiunilor, statele semnatare trebuiau să respecte convențiile internaționale pe care le semnau (cu eventuale rezerve), dar pentru alte părți nu puteau fi adresate decât recomandări.

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 9 (65), nr. 2, p. 311–314, Bucureşti, aprilie–iunie, 2020

Principiul fundamental înscris în Constituția sa este cel conform căruia o pace universală și durabilă nu se poate stabili decât pe baza justiției sociale. Respectivul concept, care în accepțiunea OIM implică respectarea drepturilor omului, un nivel de viață decent, condiții umane de muncă, perspective pozitive pentru ocuparea forței de muncă și securitate economică, este, în viziunea sa, în directă dependență cu promovarea drepturilor fundamentale ale lucrătorilor. Un rol important în definirea rolului și statutului celei mai vechi instituții specializate a ONU, care face simbolic legătura între „sistemul Versailles" și sistemul națiunilor postbelic, îl are *Declarația de la Philadelphia* din 1944, în baza căreia organizația își desfășoară activitatea și îi stabilește scopurile și principiile, precum: munca nu este o marfă; libertatea de expresie și de asociere este o condiție indispensabilă a unui progres susținut; sărăcia, oriunde ea există, constituie un pericol pentru prosperitatea tuturor; toate ființele umane, fără deosebire de rasă, credință sau sex, au dreptul de a-și urmări progresul lor material și dezvoltarea lor spirituală în libertate și demnitate, în securitate economică și cu șanse egale. Una din caracteristicile activității sale rezidă în adoptarea de norme internaționale de muncă în dorința de a deveni comune în cât mai multe țări pe calea elaborării și adoptării de recomandări și convenții. OIM se distinge de celelalte organizații internaționale prin aceea că nu cuprinde niciun organ exclusiv interguvernamental. În cele două organe reprezentative ale sale – organul plenar care este *Conferința generală* a reprezentanților membrilor (denumită în mod obișnuit Conferința internațională a muncii) și organul mai restrâns *Consiliul de administrație,* delegații guvernamentali și cei neguvernamentali își împart în mod egal locurile. Reprezentanții lucrătorilor, angajatorilor și guvernelor s-au asociat, începând din 1920, realizărilor internaționale în domeniul social.

Făcând astăzi parte din sistemul instituțiilor specializate ale ONU, OIM reprezintă, la 100 de ani de la înființarea sa, un exemplu de cooperare internațională instituționalizată tripartită – patronate-sindicate-guvern – în domeniul deosebit de important al justiției sociale și asigurării drepturilor economice și sociale.

Revenind la dosarul special și la conținutul revistei, în editorialul primului prof. Sophie Robin-Olivier menționează că, în contextul marcării centenarului său și pentru a prefigura perspectivele viitorului OIM a creat, în 2017, o comisie independentă regrupând personalități independente provenite din lumea afacerilor, sindicatelor, grupurilor de reflecție, precum și din organizații guvernamentale și neguvernamentale plasate sub președinția președintelui Africii de Sud și prim-ministrului suedez. Astfel elaborat, a fost publicat raportul *Să muncim pentru edificarea unui viitor mai bun*. El se concentrează pe un ansamblu de probleme printre care figurează: egalitatea de gen, noile forme de muncă, controlul timpului, învățarea de-a lungul vieții, dialogul social, influența noilor tehnologii asupra

muncii ori rolul protecției sociale. Asupra unora din aceste mari teme (subiecte) contribuțiile aferente dosarului ne propun o lectură critică a raportului și comentarii explicative interesante. Astfel, în articolul *Egalitatea de genuri ca mod de transformare a normelor*, Marie Mercat-Bruns analizează „programul de transformări pentru egalitatea genurilor" propus de document, relevând faptul că acesta pune accentul pe rolul încredințat fiecăruia din genuri, sexe, recunoscând că trebuie create condiții structurale de egalitate, o responsabilitate împărțită care incumbă atât femeilor, cât și bărbaților, în toate țările, indiferent de nivelul lor economic. Prof. Morane Keim-Bagot, în contribuția sa *Să intensificăm protecția socială pentru un viitor mai bun,* subliniază ideea că raportul este bogat în învățăminte în ceea ce privește difuzarea actuală a protecției sociale la nivel internațional, iar în continuarea altor inițiative dezvoltate în ultimele decenii face apel, pentru promovarea, la universalitatea sa. Abordând sub titlul provocator *O autonomie pentru timpul de muncă? Preconizări incerte,* o temă mai puțin prezentă în lucrările OIM, H. Nasom-Tissandier reproșează documentului absența oricărei referințe la drepturile fundamentale ale lucrătorilor și în special la noțiunea de *muncă decentă.* Pascal Lokiec analizează reflectarea în paginile raportului a chestiunii unei veritabile reprezentări colective în construirea unui viitor mai bun pentru muncă; șantierul e vast, dar miza e esențială și din această perspectivă nu trebuie să lipsească crearea unui sistem eficace de reprezentare colectivă a lucrătorilor independenți. În fine, problematica *Tehnologiei în serviciul muncii decente* face obiectul contribuției lui Olivier Leclerc în care, pornindu-se de la ideea că, după cum munca nu este o marfă, cum afirma Comisia mondială privind viitorul muncii, atunci nici lucrătorii nu sunt roboți, iar impactul noilor tehnologii asupra muncii se cuvine analizat din această perspectivă.

Aniversarea Centenarului OIM în 2019 a fost ocazia adoptării unei noi *Declarații* a organizației, sub formă de bilanț și de program, care relevă și reamintește valorile pe baza cărora aceasta a fost creată, promovează obiectivele de justiție socială și stabilește o foaie de parcurs a acțiunilor viitoare. Prezentând documentul în contribuția sa *La Déclaration du centenaire de l'OIT: tout un programme!* Isabelle Daugareilh consideră că prin adoptarea unui atare document instituția internațională se angajează pentru ca munca că devină în mod real mai umană, în special în materie de sănătate și securitate a muncii. Dcoumentul reprezintă, din punctul său de vedere, ocazia pentru OIM, pe de o parte, de a-și reînnoi pactul cu statele membre, iar pe de alta de a-și afirma așteptările sale față de alte instituții internaționale în privința domeniilor de interes comun.

Aceste două documente noi, adoptate în contextul Centenarului OIM constituie, totodată, inedite resurse care pot contribui la revitalizarea activității

„venerabilei” instituții internaționale și reaminti moștenirea valoroasă a momentului juridico-instituțional 1919. În orice caz, să nu uităm că ele nu pun punct reflecțiilor asupra rolului pe care OIM îl joacă, de peste 100 de ani, ca o structură pentru care „justiția socială” constituie un vast orizont permanent și diversificat, ci mai degrabă anunță continuarea și permanentizarea preocupărilor în domeniu.

În același timp convențiile și recomandările adoptate în cadrul OIM pe baza principiilor stipulate în „constituția” sa, regulile degajate din practica instituției specializate a ONU și cooperarea internațională astfel dezvoltată constituie un capitol tot mai consistent și variat al dreptului internațional public și o disciplină de studiu și de cercetare științifică autentică. Autonomizat în acest context, *dreptul internațional al muncii* deschide noi perspective asupra fenomenului juridic internațional și contribuie la adaptarea cooperării interstatale la noile exigențe ale societății internaționale tot mai integrate în contextul globalizării și exprimând exigențe accentuate de solidaritate și justiție socială. În aceeași perspectivă, sub impulsul cadrului general astfel creat, dreptul social s-a alăturat dreptului muncii ca nouă ramură de drept și inedită disciplină de studiu.

Cu titlu subsidiar, numărul din ianuarie 2020 al revistei mai cuprinde, conform structurii sale permanente, la rubrica studii, articolele: *Sindicatul național al notarilor: un caz de școală al reprezentativității patronale* (de prof. Jean-Michel Olivier); *Ce loc pentru contenciosul acordurilor colective pe cale de excepție după „ordonanța Macron”?* (de C. Pernot); *Elementele constitutive ale remunerării pentru aplicarea indexului de egalitate între femei și bărbați* (de Franck Petit); *Prejudiciul de anxietate în era obligației de securitate a angajatorului* (de Xavier Aumeran) și *Noua figură a inspecției muncii: 2006–2020 aproape 15 ani de reforme neîncetate* (de Vincent Tiano). La rubrica *„Punct de vedere”* remarcăm considerațiile sub titlul *Drepturile săracilor, sărăcia drepturilor?* de Romain Marié, la cea de opinii articolul: *Protecția socială a lucrătorului la sfârșit de carieră* (de Anne-Sophie Ginon). În privința „Protecției sociale” este publicat studiul *Despre importanța instaurării încrederii în sistemul de pensionare”* (de Bastien Urbain), iar actualitatea este percepută sub tema *Referendumul vizând salvgardarea unui acord colectiv „minoritar”* de (Fr. Petit).

Așadar, un număr special, dens și reprezentativ pentru Centenarul OIM și deschis spre noile evoluții ale dreptului social și dreptului muncii.

Mircea M. Duțu-Buzura

Bogdan Buneci, Minorul. Subiect de drept din perspectiva interferenței criminalisticii cu normele procesual-penale, Editura Universul Juridic, Colecția Monografii, București, 2019, 247 p.

Literatura de specialitate juridică s-a îmbogățit cu o nouă lucrare, prin publicarea tezei de doctorat a avocatului Bogdan Buneci (din 2019), lector universitar la Facultatea de Drept din cadrul Universității Ecologice, București.

Faptul că autorul nu este la prima teza de doctorat (prima fiind în domeniul economiei, în 2014), transpare atât din titlul lucrării (foarte detaliat), cât și din abordarea multidisciplinară a minorului (prin prisma dreptului procesual penal, al criminalisticii, criminologiei, psihologiei judiciare).

Lucrarea este prefațată de trei dintre membrii comisiei pentru acordarea titlului științific de doctor, respectiv: prof. univ. dr. Gheorghe Popa, prof. univ. dr. Constantin Duvac și prof. univ. dr. Mihai Adrian Hotca.

Din punct de vedere al structurii, aceasta este alcătuită din șase capitole: *Aspecte generale, Conexiunea criminalisticii cu criminologia privind infracționalitatea minorului din România, Aspectele legislative privind minorul, Reglementarea juridică a minorului în cadrul procesului penal, Interferența criminalisticii cu dreptul procesual-penal în cadrul investigației judiciare privind cauzele cu minori, Elemente de drept comparat privind minorul*. Ultima parte este consacrată Concluziilor și Bibliografiei.

În ceea ce privește primul capitol, dedicat apariției și dezvoltării criminalisticii, se finalizează cu aportul acestei științe la soluționarea cauzelor penale. În cadrul acestui capitol, autorul marchează rolul și legătura cu unele științe în acest sens, al delimitării ca știință.

Un loc important i se acordă în capitolul al II-lea, intitulat *Conexiunea criminalisticii cu criminologia privind infracționalitatea minorului în România,* specificului corelațiilor între cele două discipline. De remarcat faptul că autorul reușește în acest capitol, apelând la teoriile unor personalități de reper în criminologie (J. Pinatel, P. Bouzat, R. Gassin, E. Ferri, E. de Greeff, R. Merton, O. Kinberg, etc.) să atingă cvasitotalitatea aspectelor ce circumscriu la acest moment obiectul de studiu al Criminologiei: crimă, criminal, criminalitate, control social, prevenire.

Remarcăm în acest sens, în acest capitol, ca de altfel pe întregul parcurs al lucrării valorificarea valențelor descriptive ale metodei logice și ale metodei comparative.

Apreciem și căutările sale în ceea ce privește definirea delincvenței juvenile atât în lucrările autorilor români (I. Tanoviceanu, V. Dongoroz, E. Decusară, T. Pop, P. Pandrea, Al. Roșca, G. Basiliade, D. Banciu, S. Rădulescu, V.

Dragomirescu, T. Bogdan, I. Străchinaru, etc.), dar și străini. Aceștia din urmă sunt grupați în funcție de apartenența la anumite școli. În acest sens, se disting autori de limbă engleză (J. Conklin, L. Siegel, E. Sutherland, D. Cressey, D. Garland, S. Cohen, T. Hirschi, M. Gottfredson, etc), autori de limbă germană (G. Kaiser, H. Kaufmann, A.E. Brauneck, etc.), autori de limbă franceză (G.Tarde, L. Negrier-Dormont, S.Tzitzis, etc.)

Secțiunea *Cauzele care generează și condițiile care favorizează criminalitatea privind minorii* începe cu o dezbatere pe marginea Rezoluției Parlamentului European privind delincvența juvenilă.

Principalele teorii criminologice, selectate de autor, în care își au originile explicațiile privind cauzelor criminalității sunt: teoria interacționistă, teoria „rezistenței la frustrare", teoria „etichetării sociale", teoria „asocierilor diferențiate", teoria „învățării sociale", teoria „subculturilor delincvente", teoria anomiei, teoria contextului social, teoria controlului social, teoria angajamentului, etc. vârsta infractorului, tipologia comportamentului delincvent. Și în această secțiune autorul recurge la o abordare istorică. Astfel, prezentarea tipurilor de infractori debutează cu C. Lombroso, continuă cu G. Tarde, E.A. Hooton, soții Eleonor și Sheldon Glueck, Levison, etc.

O secțiune pe cât de interesantă, pe atât de utilă, nu numai la nivel național, ci și global se referă la *Prevenirea comportamentului deviant al minorilor*. Principalele repere în domeniul prevenirii sunt inspirate din renumita lucrarea *Criminologie*, aparținând lui R. Gassin, lucrare în care profesorul francez prezintă nu numai definiția prevenirii, tipurile de prevenire dar și programe de prevenire. Ulterior, autorul Bogdan Buneci arată care sunt documentele internaționale care vizează administrarea justiției juvenile, și, evident, măsurile ce se propun guvernelor pentru prevenirea fenomenului delincvenței juvenile. În acest context sunt explicate diferite direcții de prevenire propuse de ONU, modele între sistemul de ocrotire și sistemul juridic.

Cu referire la secțiunea *Evoluția criminalității privind minorii în România* sunt de apreciat mai multe aspecte:

– sunt punctate deficiențele statisticilor judiciare, mai ales cele penale;

– se corelează statistica criminală cu sociologia criminală (E. Ferri);

– sunt prezentate și comentate statistici detaliate și numeroase din Raportul de activitate pe anul 2018 al Ministerului Public;

– sunt postate și explicate statistici provenind de la nivelul UE, respectiv *Populația juvenilă deținută în închisori în perioada 2008–2015*. Cu acest prilej autorul atrage atenția asupra rezultatelor înșelătoare în momentul în care se încearcă o comparație între datele oferite de cele 28 state.

Cel de-al treilea capitol, denumit *Aspecte legislative privind minorul* cuprinde două secțiuni:

- Aspecte legislative internaționale și interne ce privesc drepturile minorului
- Aspecte legislative internaționale și interne privind procedurile necesare referitoare la respectarea drepturilor minorului în calitate de făptuitor, victimă sau martor

Cele două secțiuni întregesc tablou calităților pe care poate să le „îmbrace" minorul în cazul unui proces penal.Valoarea primei secțiuni sporește prin

prezentarea incidenței Convenției cu privire la drepturile copilului, a Directivei 2011/92/UE, a unor articole din Codul civil român și din Codul penal român, a Directivei 2016/343/UE, a Legii nr. 678/2001.

Cadrul legislativ din prima secțiune se completează armonios cu legislația examinată în cea de-a doua secțiune, adică: Directiva 2013/48/UE, Rezoluția 45/112 din 14 noiembrie 1990 a ONU, Rezoluția 45/113 din 14 decembrie 1990 a ONU, Directiva 20101/64/UE, Legea nr.11/1990 privind încuviințarea înfierii, Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, Legea nr. 273/2004 privind procedura adopției, Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, H.G. nr. 448/2017 , H.G. nr. 502/2017, Legea nr. 9/2018 de modificare și completare a Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, Legea nr. 143/2000 privind prevenirea și combaterea traficului și consumului ilicit de droguri, Legea nr. 217/2003 privind prevenirea și combaterea violenței domestice, Legea nr. 196/2003 privind prevenirea și controlul activităților cu caracter pornografic, Legea nr. 211/2004 privind unele măsuri pentru asigurarea protecţiei victimelor infracţiunii, Legea nr. 97/2018 care modifică legea anterioară,etc.

Următorul capitol, surprinde *Reglementarea juridică a minorului în cadrul procesului penal,* în cadrul a patru secțiuni. Prima secțiune este dedicată unei retrospective referitoare la evoluția reglementărilor juridice ale minorului, pentru ca următoarele trei să surprindă modificările intervenite la nivelul Codului penal și codului de procedură penală în ceea ce privește regimul sancționator aplicabil minorilor, respectiv procedura în cauzele cu infractori minori. Este tratat atât regimul măsurilor educative neprivative de libertate, cât și cel al măsurilor educative privative de libertate.

În calitate de practician, mai ales în cauze penale, autorul analizează diferite aspecte concrete cu care s-a confruntat în practică, ceea ce aduce o notă de originalitate lucrării.

Formularea capitolului V este incitantă *Interferența criminalisticii cu dreptul procesual penal în cadrul investigației judiciare privind cauzele cu minori* în primul rând pentru că asemenea abordări sunt destul de rare, dar și pentru că autorul își permite să aducă în discuție aspecte controversate din practica proprie. Deopotrivă și în acest capitol, autorul nu omite să plaseze minorul în cele trei ipostaze în care poate fi întâlnit în procesul penal: suspect sau inculpat, victimă sau martor. Nu lipsesc din acest capitol nici elementele de psihologie judiciară concretizate în următoarele formulări: *Aspecte referitoare la psihologia suspectului sau inculpatului minor* și *Aspecte psihologice privind personalitatea anchetatorului.*

Ultimul capitol este dedicat în exclusivitate elementelor de drept comparat privind minorul. Regăsim sub acest titlu atât legislația europeană (franceză, belgiană, poloneză, germană, spaniolă, italiană, olandeză, elvețiană), legislația specifică Federației Ruse în domeniu, cât și referiri la sistemul anglo-saxon. Concluziile privind analiza cercetării comparative au în vedere diferențele privind vârsta răspunderii penale a minorilor, tipologia infracțiunilor, tipuri de pedepse, competența instanței în cauzele cu minori, etc.

Cel mai valoros segment din întreaga teză de doctorat, în opinia mea, o reprezintă *Concluziile* care exprimă poziția autorului față de întreaga problematică expusă și analizată pe parcursul a peste 200 pagini. În acest sens, autorul vorbește despre necesitatea unor actualizări legislative propunând de lege ferenda o serie de modificări pentru perfecționarea dreptului intern, având în vedere împrejurarea că minorul trebuie privit în tripla sa calitate de inculpat, victimă sau martor.

Propunerile sale vizează modificarea următoarelor articole:

- art. 296 alin (2) C. pr. pen.
- art. 154 alin (4) C. pen.
- art. 77 C. pen.
- art. 281 C. pr. pen.
- art. 506 C. pr. pen.

Autorul consideră că se impune o lege specială cu privire la minori în România, lege care să reunească toate articolele într-un singur act normativ, cu atât mai mult cu cât, practica judiciară a ultimilor ani, după intrarea în vigoare a noului Cod de procedură penală, a fost într-o continuă modificare și din cauza numeroaselor probleme ridicate de instanțele de judecată și avocați cu privire la investigația criminalistică și la procedurile în cauzele cu minori.

De asemenea, Bogdan Buneci aduce propuneri și cu privire la un sistem informatic integrat de înregistrare a tuturor activităților infracționale săvârșite de minori, sistem util atât pentru un control social mai riguros, cât și pentru prevenirea delincvenței juvenile.

În final, acesta opinează că audierea victimei minor nu ar trebui să se facă de mai multe ori în cadrul aceluiași proces penal și niciodată în prezența inculpatului, pentru a se evita o victimizare secundară.

Bibliografia bogată este grupată în următoarele secțiuni: Acte normative naționale, Legislație internațională; Legislație străină; Lucrări de autor; Resurse bibliografice pe internet; Jurisprudență.

Personal, consider că prin abordarea interdisciplinară a unei tematici deopotrivă sensibile și de perspectivă, dar și prin propunerile de lege ferenda, autorul demonstrează multiple abilități intelectuale (analiză, sinteză), dar și capacitatea de a interpreta într-o manieră unică aspectele legislative, teoretice.

Lucrarea poate fi valorificată atât de practicieni ai dreptului, cât și de psihologi, sociologi, asistenți sociali în efortul de a cunoaște motivația actului infracțional la minori și de a colabora în controlul și prevenirea delincvenței juvenile.

Cerc. gr. III – Aura Preda[*]

[*] Cercetător științific gr.III, Institutul de Cercetări Juridice „Acad.Andrei Rădulescu" al Academiei Române; contact: aurapreda7@yahoo.ro

***Revue Française de Criminologie et Droit Pénal*, *nr. 11/2018*, Paris, Franța**

Revista Franceză de Criminologie și Drept Penal (*RFCDP*) aparține Institutului pentru Justiție din Paris. Conducerea Institutului și-a propus de la înființare, din anul 1901, să reunească vocile unor experți de top în încercarea de a demonstra că o altă politică penală este posibilă și de dorit în Franța, respectiv eforturi pentru promovarea unei mai bune organizări a sistemului de justiție, a unei politici mai bune de protecție a persoanei, precum și apărarea drepturilor fundamentale.

Revista este o publicație științifică, cu apariția bianuală, pusă în slujba analizei, reflecției și discuțiilor privind problemele contemporane, identificate în domeniile criminologiei și penalului. De aceea, Institutul și-a propus să publice texte originale și inovatoare care acoperă aspectele teoretice și practice ale studiului fenomenului infracțional, precum și problemele asociate cu aplicarea legii, administrarea justiției și tratarea justițiabililor, a persoanelor acuzate, dar și cele referitoare la problematica victimelor. În acest contex se insistă ca paginile revistei să constituie un forum de referință interdisciplinar în care toți actorii sistemului justiției penale pot interacționa, schimba păreri, propune abordări diferite pentru a îmbunătăți/ridica nivelul cunoștințelor și perspectivele cercetării, atât în criminologie, cât și în dreptul penal. *RFCDP* prezintă interes deopotrivă pentru academicieni, practicieni, studenți preocupați de problematica teoriei generale a dreptului, filosofie penală, drept penal și criminologie.

Din sumarul numărului 11/2018 reținem următoarele teme și autori:

➢ *Psihiatria, tulburările de personalitate și raționalitatea mortală, teroriștii Daesh sunt „dezechilibrați*”? Guillaume Jeanson;

➢ *Inventarul terorismului în Franța*, Thibault de Montbrial;

➢ *Cel radicalizat în viața obișnuită*, Paul-Vincent Quilichini;

➢ *Imersiune unitară pentru pacienți dificili*, Alexandre Baratta;

➢ *Uite un psihiatru străin,* Theodore Dalrymple;

➢ *Justiția împotriva terorismului în fața noilor forme de radicalizare*, François Falletti;

➢ *Așteptările victimelor*, Giles-William Goldnadel.

Acest număr al *Revue Française de Criminologie et Droit Penal* (RFCDP) reunește lucrările simpozionului *Terorism, psihiatrie și justiție*, pe care Institutul pentru Justiție l-a organizat la 21 noiembrie 2018 la Paris. Asemeni temei generoase, cei care au răspuns invitației au adus perspectiva proprie domeniului profesional.

Potrivit lui **Guillaume Jeanson**, de profesie avocat al Baroul Paris și totodată, purtător de cuvânt al Institutului pentru Justiție, jihadiștii care lovesc Franța de câțiva ani sunt frecvent prezentați greșit, de către mass-media și politicieni, ca „dezechilibrați". Ceea ce este izbitor este într-adevăr natura multifațetă a profilurilor examinate. Doar o minoritate dintre ei suferă efectiv de alienare patologică de natură psihiatrică. De aceea, problema sensibilă a raționalizării acțiunilor lor apare acută ulterior.

Diversitatea profilurilor necesită, de asemenea, utilizarea unor instrumente fiabile de evaluare a pericolelor. Este vorba despre o condiție esențială, indispensabilă pentru adaptarea fină a modalităților de executare a pedepselor impuse prin sentințe. De această adaptare va depinde într-un mod semnificativ eficiența dispozitivelor alese pentru a limita o parte a amenințăriii teroriste care se abate peste Franța.

Maestrul **Thibault de Montbrial,** de asemenea, avocat francez, specialist în securitate internă (poliție, jandarmerie, armată), autoapărare și apărarea victimelor infracțiunilor, accidentelor colective și actelor teroriste, întocmește un inventar tulburător al terorismului islamist din Franța. Ne reamintește faptul că terorismul este un instrument de luptă politică și că teroriștii islamiști care atacă se încadrează într-o logică a cuceririi, pentru aceasta, au implementat chiar o serie de strategii. Una dintre aceste strategii este de a trimite comandouri și oameni experimentați în străinătate pentru a declanșa războiul cu mijloace din ce în ce mai ofensive. Cealaltă strategie este de a bombarda populația musulmană din Europa cu propagandă și, în special, în Franța, unde populația este foarte numeroasă, pentru a-i determina pe unii, o mică parte din ei, să comită acte individuale, „jucându-se" cu defectele și slăbiciunile lor psihologice, transformându-i în luptători ai infanteriei care nu costă nimic.

Atentatele teroriste care au lovit Franța, precum și plecarea a câteva mii de tineri în zonele de conflict, Mali, Irak, Siria, au propulsat radicalizarea și radicalizarea în centrul dezbaterii. În acest context, **Paul-Vincent Quilichini**, secretar general al *Ligii franceze pentru sănătate mentală*, ne explică faptul că această radicalizare este un proces cu multiple cauze și cu privire la acțiunile care trebuie luate cât mai devreme posibil, tocmai pentru a stopa procesul de radicalizare imediat ce apar primele semne. De aceea, pentru o depistare precoce este important să recunoaștem bine, de la început, aceste semne și să distingem la timp semnalele care indică o trecere probabilă la actul terorist.

Potrivit lui **Alexandre Baratta**, medic psihiatru la unitatea de boli periculoase din Sarreguemines și expert psihiatru pe lângă Curtea de Apel din Metz, există o lipsă de concordanță între profilurile franceze ale teroriștilor mediatizați și studiile internaționale. Literatura internațională despre radicalizarea islamistă, în special Al-Quaida, descrie subiecți stabili perfect integrați social, lipsiți de tulburări mentale. Dimpotrivă, printre indivizii care au efectuat atacuri teroriste în mass-media încă din afacerea Merah în Franța, există mulți subiecți cu antecedente penale, slab sau greu integrați social și care suferă de tulburări mentale

și/sau de personalitate. Acest lucru sugerează faptul că în cercurile islamiste există șefi inteligenți, care recrutează indivizi cu profile foarte vulnerabile, la costuri scăzute, pentru a-i transforma în soldați ai jihadului pe pământ francez.

Pe baza experienței sale, în calitate de medic care și-a desfășurat activitatea la Institutul pentru cercetarea politicilor din Manhattan, dar și într-un spital britanic și la o închisoare, **Theodore Dalrymple** arată că se poate vorbi despre rolul psihiatriei în sistemul justiției, dar că acesta este foarte limitat, în special în domeniul terorismului. Potrivit acestuia, psihiatria trebuie să se limiteze la diagnosticul și la tratamentul nebuniei reale și să nu cedeze ispitelor *imperialismului psihiatric*. Practic, acesta opinează că, în esență, problema terorismului este mai degrabă o problemă de idei decât o problemă psihiatrică.

Potrivit lui **François Falletti**, magistrat francez (fost Procuror general pe lângă Curțile de Apel din Lyon, Aix-en-Provence, Paris), terorismul din anii ’80 și ’90 a fost un terorism care a fost *importat* pe scară largă și a vizat în principal intimidarea. În anii 2000 însă, ne confruntăm cu un terorism îndreptat către afirmarea totalitară a unei doctrine sectare, care aduce o vocație imperialistă și al cărei obiectiv este, practic, constituirea unui califat universal. Față de această schimbare în natura terorismului, sistemul de justiție se străduiește, în prima etapă, să demonstreze flexibilitate și pragmatism, cu preponderență. Dar, întrucât terorismul fundamentalist de astăzi își propune să conducă spre dispariția statului cu valorile sale esențiale, autorul menționat întreabă *Dacă nu ar trebui să ne gândim la reactivarea anumitor dispoziții înscrise în cartea a 4-a a Codului penal referitoare la protecția intereselor fundamentale ale națiunii ???*

Pentru **Gilles-William Goldnadel**, avocat în Baroul din Paris, autor al ultimului articol al revistei menționate, teroriștii islamiști, cu excepții rare, nu sunt nebuni. În schimb, societatea noastră pare să devină nebună. Occidentul este afectat de o conștiință devenită nebună. Sistemul de justiție francez pare să fi asimilat ideea că, în calitate de occidentali, aceștia sunt în mod substanțial rasiști, că s-a pierdut toată legitimitatea pentru a putea pedepsi oameni care, în final, sunt iresponsabili din cauza propriei noastre răutăți. De aici și tentația permanentă de a considera teroriștii islamiști ca nebuni sau „dezechilibrați”.

Cerc. șt. gr. III – Aura Preda[*]

[*] Cercetător științific gr. III, Institutul de Cercetări Juridice „Acad.Andrei Rădulescu” al Academiei Române; contact: aurapreda7@yahoo.ro