STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE

Anul 9 (65), Nr. 3 **Iulie–Septembrie 2020**

S U M A R

Studii

Centenar juridic

MIRCEA DUȚU, MIRCEA M. DUȚU-BUZURA, Introducere în dreptul climei – Regim juridic complex şi o inedită disciplină ştiinţifică 323
DANA APOSTOL TOFAN, Regimul incompatibilităţilor în administrația publică locală 405
AUGUSTIN LAZĂR, Examen de jurisprudență în materia infracțiunilor la regimul de protecție a patrimoniului cultural – *Lex municipalis troesmensium* 421
MIRCEA M. DUȚU-BUZURA, Un precedent jurisprudențialo-constituțional important în recunoaşterea şi exprimarea juridică a interdependenţelor dintre mediu şi sănătate [Decizia Consiliului Constituțional al Franței din 31 ianuarie 2020 (2019-823 QPC)] 443

Recenzii

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

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 9 (65), nr. 3, p. 323–468, Bucureşti, iulie–septembrie, 2020

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE

Année 9 (65), N°. 3 **Juillet–Septembre 2020**

S O M M A I R E

Études

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

Comptes rendus

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

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 9 (65), nr. 3, p. 323–468, Bucureşti, iulie–septembrie, 2020

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE

Year 9 (65), No. 3 **July–September 2020**

S U M M A R Y

Studies

Juridical centenary

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

Reviews

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

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 9 (65), nr. 3, p. 323–468, Bucureşti, iulie–septembrie, 2020

INTRODUCERE ÎN DREPTUL CLIMEI
– Regim juridic complex şi o inedită disciplină ştiinţifică –

Prof. univ. dr. Mircea DUȚU,*
*Mircea M. DUȚU-BUZURA***

Abstract: *Climate disorder and climate change, next to biodiversity degradation or generalized pollution, stand as global environmental issues that demand to be perceived and treated accordingly even from a legal point of view. The present climate crisis is particularized by being planetary, of multi-sectorial origins and tightly connected to the global economic model. Law, as instrument of international cooperation and public policy, medium of economic life and conduit of fundamental rights, is indispensable to the approach and the governance of the connected problematic. Its essential objectives, as stated by the Paris Agreement, have an ultimate aim (in the meaning of the Framework Convention of 1992) of limiting global warming to 2^0C over the average temperature of the preindustrial age and, if possible, up to 1.5^0C, having two major courses of action: limiting the GHG emissions and adapting to the new eco-climatic conditions.*

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

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

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

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

Problema efectelor schimbărilor climatice provocate de încălzirea globală generată de emisiile antropice de gaze cu efecte de seră (GES) este considerată drept una din marile provocări de mediu ale epocii noastre, dacă nu chiar din istoria umanității. Formulată și promovată de oamenii de știință în fața realităților tot mai evidente, asumată treptat în mediile politice sub presiunea opiniei publice, mobilizată de societatea civilă, ea face obiectul, din ce în ce mai mult, și al reglementării juridice și reflecției teoretice aferente. În acest mod, o nouă componentă vitală a mediului global al Terrei, pe care activitățile umane au perturbat-o și i-au dereglat mecanismele de funcționare și fenomenele de manifestare, clima devine supusă preocupărilor de protecție juridică, generând dezvoltări semnificative în planul dreptului pozitiv, experiențe noi de acțiune practică și piste inedite de investigație juridică. Prin concursul și cu contribuția mai multor factori și favorizată de conjuncturi specifice, acțiunea în materie climatică se afirmă ca preponderentă și prioritară până într-atât încât tinde să oculteze alte probleme ecologice majore ale contemporaneității, la fel de profunde și de importante, cu manifestare conjugată și efecte sinergice, exprimând separat și împreună o criză existențială crucială pentru om (societate) și natură, precum eroziunea și sărăcirea planetară a biodiversității, omniprezența și invazia deșeurilor, difuziunea generalizată a poluării, în frunte cu cea chimică (deversări în aer, apă și sol, perturbatori endocrini, plastice) ori deșertificarea. În același timp, abordarea lor corelată și promovarea interdependentă a măsurilor de soluționare a acestora și-au relevat deja oportunitatea.

Analiza modului de percepere și exprimare juridică a acestor evoluții speciale presupune cel puțin două perspective principale. Prima, privește capacitatea de apropriere, asimilare și de reflectare adecvată a noilor exigențe de acțiune socio-umană în termenii dreptului și de folosire a mijloacelor și instrumentelor acestuia pentru demersul de atenuare și adaptare prin încadrarea și orientarea activității umane care provoacă, întreține ori amplifică perturbarea artificială a sistemului climatic, ce

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

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

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

juridice, iar o direcție de evoluție importantă a sa în acest context o reprezintă tocmai procesul de cristalizare și afirmare a *dreptului climei.*

1. Schimbările climatice ca efect al activității umane. Dimensiuni și perspective. Ideea unei legături cauzale între activitatea umană, mai ales cea vizând utilizarea combustibililor fosili, și concentrațiile de carbon și alte gaze cu efect de seră în atmosferă astfel generate, și încălzirea climei are propria sa istorie[2]. Ea a devenit o realitate majoră preocupantă, sesizată ca atare de comunitatea științifică, acceptată în plan social și asumată treptat la nivelul factorilor politici, decizionali, prin reacții adecvate, exprimate sub forme corespunzătoare și instrumente apropriate, după 1990. Într-adevăr și astfel, problema încălzirii globale și impactului activității umane asupra climei devine din ce în ce mai perceptibilă, dobândește o importanță tot mai mare în viața cotidiană, consecințele sale sunt mai bine cunoscute și se manifestă un consens cvasigeneral – științific, cultural și politic – asupra cauzelor antropice ale actualei *global warning.* Plecând de la constatarea că civilizația noastră s-a dezvoltat (începând cu ultimii 10–12.000 de ani) și va continua într-o perioadă interglaciară care ar trebui să dureze circa 25.000 de ani (pentru că orbita terestră este în prezent cvasicirculară, cu puțină variație a insolării), teza puternic acreditată este aceea că problema centrală și prioritară se ocupă de faptul că schimbările climatice actuale au cauze preponderent antropice, iar a acționa împotriva încălzirii climei, a o limita așa încât generațiile viitoare să se poată adapta la noile condiții ecoclimatice astfel generate, reprezintă una dintre marile provocări ale epocii și urgențe ale momentului istoric[3]. La stadiul actual al analizei și rezultatelor cercetării, problema existenței încălzirii globale și a schimbărilor climatice nu mai intră în discuție, ci prioritare și preocupante devin determinarea amplorii și ritmului de producere a acestora și, în consecință, a capacității și ritmului de adaptare la efectele lor. Fiecare jumătate de grad contează și antrenează serii de consecințe, iar o creștere a temperaturii medii globale cu 2^0C în raport cu cea existentă în timpul perioadei preindustriale ar ajunge la o climă mult diferită, în unele privințe radical de cea existentă și la un curs ineluctabil și rapid spre schimbarea generală a sistemului climatic. Este „punctul de basculă" general acceptat în materie, care odată depășit provoacă reacții în lanț, accelerând fenomenele până la o dinamică potențial incontrolabilă. Ultimele estimări europene și americane (aprilie 2020) arată că „pragul fatidic" asumat internațional și consacrat juridic de 2^0C va fi atins, dacă se mențin tendințele actuale și nu se aplică măsuri urgente și consistente de reducere a

[2] Mircea Duțu, *Prefață* la: A. Busuioc (coord.), *Variabilitatea și schimbarea climei în România,* Editura Pro Universitaria, București, 2010, p. 9 și urm.

[3] Jean Jouzel, *Climats passés, climats futurs,* CNRS Editions, Paris, 2019, p. 6.

emisiilor de GES, încă în 2040, iar în 2100 creșterea ar putea fi de circa 7^0C; prin urmare, caniculele de azi ar deveni normale, întinse zone de coastă vor ajunge sub ape, producțiile agricole ar putea să scadă cu 70%. Pădurea amazoniană s-ar transforma în savană, zone întregi (până la nivel de țări) ar deveni de nelocuit, generând sute de milioane de deplasați (refugiați) climatici, penuria de apă se va generaliza, vor apărea cu certitudine noi viruși și maladii, în special zoonozele a căror propagare ar putea fi accelerată prin despăduriri, creșterea intensivă a animalelor și distrugerea biodiversității.

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

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

1.2. Clima – bun public mondial. Un alt factor care impune și acționează pentru o reglementare juridică atotcuprinzătoare și adecvată a acțiunii climatice pornește de la calitatea climei de bun comun, de anvergură planetară. Noțiunea de bun public mondial („ansamblu de bunuri accesibile tuturor statelor care nu au obligatoriu un interes personal în a le produce" – Kindleburger) a apărut în anii 1980 pentru a desemna mizele umane și de mediu strâns legate de interacțiunile dintre națiuni și actorii globali. Printre acestea se numără și sunt considerate ca atare în primul rând clima, biodiversitatea, accesul la apă, gestiunea pădurilor sau sănătatea umană și a mediului în măsura în care asumarea conservării acestora în interesul generațiilor prezente și viitoare necesită o cooperare transnațională. Dereglarea climei este în mod cert globală, iar impactul său e puternic localizat și manifestările sale depind înainte de toate de contextele regionale. În acest sens, schimbările climatice pot la fel de bine să fie privite sub unghiul de problemă globală și comună, cât și al uneia locale și deci diversificată. Dintr-o asemenea situație rezultă două importante concluzii: pe de o parte, că schimbările climatice și clima sunt două noțiuni care prin forța lucrurilor combină logica „comunelor" din cauza globalității la care ele trimit, iar, pe de alta, că, dacă clima e un termen care aparține înainte de toate vocabularului științelor naturii, el nu rămâne străin și perspectivei juridice din moment ce e supusă unui regim juridic tot mai relevant, inclusiv și mai ales internațional, fapt care îi accentuează statutul de „comun". Responsabilitatea de a proteja clima a trebuit să fie diferențiată pentru a fi acceptată ca una comună și din partea țărilor în curs de dezvoltare; în consecință, numai prin intermediul construirii unui drept neuniform, fondat pe angajamente asimetrice și răspunzând particularismelor naționale s-a ajuns, în cele din urmă, la stabilirea sistemului multilateral cu vocație universală de acțiune împotriva schimbărilor climatice, care a întrunit adeziunea mai tuturor statelor și la emergența unui drept comun al climei. În acest fel, recunoașterea diversității, luarea sa în considerare în stabilirea cooperării internaționale și exprimarea sa juridică reprezintă o condiție a unității și universalității reacției și acțiunii contra schimbărilor climatice. O atare calificare de „bun public mondial" permite apropierea juridică a problemelor apărării și conservării sale în interes general, permanent și solidar și stabilirea unui regim normativ-instituțional corespunzător.

1.3. Schimbările climatice și gândirea ecologică. Prin amploarea și caracteristicile lor schimbările climatice au devenit aproape emblematice pentru marile probleme actuale ale mediului, înscriindu-se alături de eroziunea biodiversității și poluarea generalizată printre cele trei pe care le-am putea califica drept fundamentale. Globalitatea fenomenului, implicațiile multiple, radicalitatea și

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

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

[4] Antoine Jeammaud, *La part de la recherche dans l'enseignement du droit* în „Jurisprudence critique 2010", p. 186.

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

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

[5] Ph. S. Kuhn, *La tension essentielle. Tradition et changement dans les sciences,* Editions Gallimard, Paris, 1990, p. 307.

[6] Mircea Duțu, Andrei Duțu, *Dreptul mediului,* ediția a 4-a, Editura C.H. Beck, București, 2014, p. 198 și urm.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Așadar, la nivel internațional guvernanța climatică a permis și a favorizat o conștientizare globală a riscului climatic. Pentru ca aceasta să nu rămână incantatorie, se impune stimularea formării de „arene" transversale care să asocieze actori nestatali în cadrul unei „mișcări dialogice între globalizarea climei și climatizarea lumii"[8].

[8] Amy Dahan, *La climatisation du monde,* în „L'Esprit", janvier-février 2018, no. spécial „Les mondes de l'écologie", p. 83.

6. Emergența unor reglementări specifice. Sensibilă la avertizările tot mai alarmante ale oamenilor de știință asupra gravității crizei climatice și urgenței soluționării sale, la presiunile și manifestările societății civile și mai ales preocupată de sporirea rolului dreptului în promovarea problematicii aferente, doctrina tinde să susțină autonomizarea a ceea ce ar putea constitui un „drept al climei" ori un „drept al schimbărilor climatice", până acum fără o delimitare precisă a circumferinței reglementărilor aferente și înscrierea clară a sa în registrul clasificărilor/categoriilor operaționale în știința dreptului. Prima, și cea mai relevantă, privește cristalizarea unui veritabil regim internațional în jurul Convenției-cadru privind schimbările climatice din 1992, care i-a stabilit contextul general – substanțial și instituțional – de dezvoltare. Organizarea proprie – având ca piloni Conferința Părților și Secretariatul permanent – asigură aplicarea tratatelor sistemului și urmărirea consecințelor juridice ale acestora în special prin intermediul mecanismelor de dezvoltare curată, generează fondurile de finanțare a programului/proiectelor de atenuare și adaptare. Acționează în același sens întreprinderea de cercetări, studii și analize și publicarea a tot mai multe lucrări și articole în materie juridico-climatică, precum și apariția de publicații cu titluri relevante precum *Climate Law, Carbon and Climate Law Review* ș.a. În cadrul aceleiași mișcări de manifestare a specificității și particularităților noului domeniu de reglementare și regim juridic de afirmare se înscrie și cristalizarea unei dimensiuni de reflecție, cunoaștere și studiu, organizată sub diverse forme: cursuri speciale, stagii de formare, specializare postuniversitară ș.a. În planul guvernanței acestui regim în constituire, aceasta apare încă drept „complexă, fragmentată și decentralizată"; multiplii actori publici și privați intervin la diferite niveluri, prin intermediul normelor a căror natură variază (între „soft" și „hard" law).

Ca o primă concluzie generală, autonomia *dreptului climei* în cele trei ipostaze principale de posibilă manifestare: ramură de drept pozitiv, materie juridică și disciplină (științifică) comportă nuanțări și precizări importante. Apartenența evidentă a reglementărilor la dreptul mediului exclude statutul de ramură și reducerea și trimiterea ansamblului lor la situația altor stadii intermediare sau componente particulare de evoluție și manifestare. Multitudinea de inițiative în acest sens, mai mult sau mai puțin fundamentate și consistente reprezintă o dificultate în plus în lămurirea problemei fundamentale anvizajate și avute în vedere în demersul conceptual, de cunoaștere și abstractizare, presupunând decantări și clarificări corespunzătoare. Pentru depășirea impasului, în favoarea progresului științific și reușita demersului posibil se impun mai multe considerații. Pentru aceasta ne propunem să purcedem la o analiză atentă și complexă a impedimentelor (dificultăților) existente, a posibilităților degajate și perspectivelor posibile.

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

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

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

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

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

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

La nivelul acțiunii și constatării științifice a problematicii, încă în 1895, chimistul suedez Svante August Arrhenius (1859–1927) surprindea și explica teoretic „efectul de seră”, dar abia în 1957 aveau să se efectueze, spre confirmarea sa experimentală, primele măsurători sistematice ale conținutului de CO_2 în atmosferă de către Institutul Oceanografic al Californiei prin acțiuni sistematice și relevante în Hawai și Alaska. Doisprezece ani mai târziu, doi cercetători americani prevedeau dublarea concentrațiilor de CO_2 la orizontul anilor 2000 și o creștere a temperaturii medii globale cu $2{,}5^0$C. După prima conferință mondială asupra climei (februarie 1979) s-a stabilit un program internațional de cercetări științifice privind aceasta, iar în noiembrie același an a fost creat *Grupul interguvernamental de experți privind evoluția climei* (GIEC/IPCC) care a procedat la evaluări și publicarea periodică de rapoarte privind evoluția temperaturilor, impactul lor asupra societății umane și posibile măsuri de adoptat. Prima formă de instituționalizare internațională a preocupării în materie a reprezentat-o înființarea, în 1928, a *Comisiei de climatologie a OMM*. În planul cooperării internaționale pertinente, după ce *Declarația* Conferinței de la Geneva din 1979 privind clima chema statele „a prevedea și a preveni consecințele posibile ale acestor schimbări”, în 1988, la propunerea Maltei, Adunarea Generală a O.N.U. a adoptat rezoluția nr. 43/53 din 6 decembrie 1988, prima dintr-o serie de asemenea documente privind protecția și prezervarea climei mondiale pentru generațiile prezente și viitoare; în luna mai 1989, *Declarația* de la Haga a 24 șefi de

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

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

---

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

[10] Géraud de Lassus Saint-Geniès, *Droit international du climat…, lucr. cit.,* p. 11.

[11] Christian Huglo, *Le contentieux climatique: une révolution judiciaire mondiale,* Editions Bruylant, Bruxelles, 2018, p. 26.

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

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

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

[12] Michel Prieur, *Droit de l'environnement, droit durable,* Editions Bruylant, Bruxelles, 2014, p. 11.

[13] Philippe Malinvaud, *Introduction à l'étude du droit,* 12e édition, Litec, Paris, 2008, p. 210.

[14] Aurélien Baudu, Juliette Sénéchal, *La conduite du changement climatique: entre contraintes et incitations,* LGDJ, Paris, 2018, p. 34.

[15] Caroline Bricteux, Benoît Frydman (dir.), *Les défis du droit global,* Editions Bruylant, Bruxelles, 2018, p. 17.

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

Într-adevăr, 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 în acest fel 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. Din această perspectivă, asemenea contribuțiilor național determinate și mecanismelor de transparență și raportare la celelalte elemente definitorii ale sale, transformă Acordul de la Paris privind clima într-una dintre manifestările cele mai evidente și autentice ale noului drept internațional (global).

---

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

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

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

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

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

[19] Daniel Bodansky, *Climate Change: Transnational Legal Order or Disorder?,* în Terence C. Halliday, Gregory Shaffer (dir.), „Transnational Legal Order", Cambridge University Press, Cambridge, 2015, p. 291.

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

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

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

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

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

cooperare științifico-interguvernamentală – UNEP și OMM – crearea în sine a IPCC a reprezentat o „mare inovație" prin aceea că permite, pentru prima dată la acest nivel, specialiștilor și reprezentanților politici ai țărilor din întreaga lume de a lucra împreună: primii produc un diagnostic clar și riguros al stării planetei în fața schimbărilor climatice, este dezbătut și împreună cu secunzii se formulează recomandări pentru decidenți. Simpla evocare istorică a evoluției activității IPCC și raportarea rezultatelor sale la textele internaționale pertinente este revelatoare. Primul raport, publicat în 1990, realiza un prim bilanț al cunoștințelor științifice în materie și s-a avansat teza existenței încălzirii globale; cu un asemenea sprijin științific și în contextul avântului cooperării internaționale privind mediul, în 1992 se va adopta Convenția-cadru privind schimbările climatice care se limita la a stipula un „obiectiv ultim" stabilizarea concentrațiilor de CO_2.

Concluzia celui de al II-lea raport al IPCC din 1995, formulată pentru prima dată, cum că „un ansamblu de elemente sugerează o influență perceptibilă a omului asupra climei", a favorizat major declanșarea unui proces de negocieri vizând punerea în operă a Convenției-cadru prin elaborarea și adoptarea Protocolului de la Kyoto (1998, 2005). La rândul său, COP-21 de la Paris care a adoptat Acordul privind clima (2015) s-a bazat decisiv pe concluziile celui de al V-lea raport al IPCC. Legătura dintre „diagnosticul" structurii de expertiză științifică și procesul normativ internațional a continuat și prin Raportul special din 2019 realizat la cererea statelor semnatare ale Acordului din 2016 și referitor la consecințele unei încălziri planetare cu $1,5^0$C, precum și la măsurile ce ar trebui să fie luate ca răspuns la amenințarea pe care încălzirea o implică pentru dezvoltarea durabilă și eradicarea sărăciei. În mod relevant, autorii documentului au insistat asupra dublei naturi a acestuia: științifică, dar și social-economică, întrucât traiectoriile care ar trebui urmate pentru a rămâne la $1,5^0$C pun integral în discuție sistemele de viață și de dezvoltare.

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

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

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

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

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

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

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

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

[22] Marion Lemoine-Schonne, *Quelle perspective pour les instruments de marche sur la climat après l'Accord de Paris?,* în „Revue Juridique de l'Environnement", numéro spécial 2017, „Apres l'Accord de Paris, quels droits face au changement climatique?", p. 143 și urm.

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

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

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

[23] Hugues Hellio, *Les „contributions déterminées au niveau national", instruments au statut juridique en devenir,* în „Revue Juridique de l'Environnement", numéro spécial 2017, „Apres l'Accord de Paris, quels droits face au changement climatique?", p. 35 și urm.

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

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

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

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

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

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

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

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

[26] Marta Torre-Schaub, *Le juge peut-il sauver le climat? Les dynamiques du contentieux pour répondre à l'urgence climatique,* în „Recueil Dalloz", no. 13, 9 avril 2020, p. 760.

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

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

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

10. Constituirea dreptului climei. Primele răspunsuri juridice la problemele schimbărilor climatice apar în plan internațional, așadar, spre finele anilor 1980; asumarea acestor noi provocări referitoare la mediu de către drept a avut loc în urma apelurilor repetate la acțiune ale comunității științifice care considera, la mijlocul anilor 1980, că probabilitatea unei dereglări climatice majore provocate de activitățile umane este suficient de puternică (și riscurile la fel de mari) pentru ca politici publice pertinente și adecvate să fie stabilite și puse în aplicare. Adoptată în iunie 1988, *Declarația* Conferinței mondiale privind atmosfera în evoluție, de la Toronto, a propus pentru prima dată un obiectiv cifrat de reducere a emisiilor de CO_2 și subliniat necesitatea elaborării unei convenții internaționale privind schimbările climatice.

Punctul efectiv de plecare al procesului de constituire, exprimare a fundamentelor conceptual-instituționale, „carta constituțională a dreptului climei" o reprezintă însă, fără îndoială, *Convenția-cadru a Națiunilor Unite privind schimbările climatice din 1992*[27]. Înscrisă ca preocupare pe agenda internațională în 1980, aceasta a fost elaborată, negociată și încheiată relativ rapid, în numai un an, în condițiile în care legătura de cauzalitate între activitatea antropică și încălzirea globală era numai o ipoteză, nedemonstrată științific pe deplin. Se exprima astfel temerea, care va genera și principiul precauției, că dacă nu se acționează imediat s-ar putea să fie prea târziu și inutil. După ce prin rezoluția nr. 43/53 a Adunării Generale a O.N.U. conservarea climei mondiale pentru generațiile prezentă și viitoare era declarată în „interesul general al umanității", doi ani mai târziu s-au lansat negocierile, în timp ce, în 1988, la cererea lui G7, statele creaseră o rețea de specialiști și reprezentanți guvernamentali (IPCC), sub egida UNEP și OMM, însărcinată cu evaluarea informațiilor științifice aferente fenomenului și publicând periodic rapoarte de specialitate, dar care nu oferiseră încă concluzii suficiente asupra subiectului. De altfel, numai în cel de al IV-lea Raport al IPCC din 2013 avea să se stabilească și precizeze existența, cu o probabilitate de peste 95%, a unei asemenea legături cauzale. Calificarea sa oficială drept „convenție-cadru" sugerează ca funcție principală asumată enunțarea fundamentelor cooperării internaționale și precizarea reglementărilor pertinente în materie de acțiune împotriva schimbărilor climatice. Structura și principalele prevederi reflectă rolul său de matrice în constituirea dreptului climei. Astfel, în art. 2 se stabilește și definește un obiectiv ultim, constând în „stabilizarea concentrațiilor de gaze cu efect de seră în atmosferă la un nivel care să împiedice orice perturbare antropică periculoasă a sistemului climatic". Aparent foarte difuz, documentul nu conține nicio dată ori un reper cifrat și nici nu precizează ce este o „perturbare antropică periculoasă a sistemului climatic", precum nici pragul ce se impune a nu fi depășit pentru a evita această perturbare. O atare configurare a obiectivului definitoriu al Convenției reflectă caracterul evolutiv și rolul conferite de cadru de generare și construire treptată a *dreptului climei;* așa, de exemplu, numai după 23 de ani de constatări științifice și negocieri multilaterale prin Acordul de la Paris s-a ajuns la instituirea pragului de 2^0C ca punct de basculă în evoluția climei.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

Asumându-și caracterul și rolul de *pact,* strategia plasează cetățenii în centrul preocupărilor aferente și ia în considerare regiunile, industriile și lucrătorii care vor fi expuși la enorme dificultăți; în fața schimbărilor colosale la care ne așteptăm, participarea activă a cetățenilor și încrederea pe care o vor pune în tranziție vor fi determinante în reușita politicilor preconizate și acceptarea lor. Este necesar un nou pact pentru a face 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 U.E.".

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

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

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

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

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

trăsătură generală, instanțele juridice aferente domeniului sunt structurate ca elemente-cadru de exprimare juridică a problemei, dotate cu mecanisme interne de adaptare permanentă la specificul problemei și actualizare periodică a obiectivelor de atins, în atragerea celor generale, ultime, asumate în ultimă instanță. Se remarcă apoi o tendință de constituționalizare a problematicii climatice, pe măsura consolidării și nuanțării semnificațiilor dreptului la mediu sănătos și echilibrat ecologic și care pare a aspira spre o individualitate specifică a unui drept la o climă stabilă și adecvată. La nivelul dreptului U.E. se manifestă o multiplicare a documentelor strategice, planuri și programe[31] a căror semnificație juridică este pe cale a se consolida, iar în ultima perioadă se recurge la instanțe inovante de genul pactului și legii cadrului.

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 va avea valoare de regulament, cu directă și obligatorie aplicare în toate statele membre și cere ca „toate legislațiile și politicile pertinente să fie coerente în a participa la atingerea obiectivelor de neutralitate climatică", fiind pentru prima dată când un obiectiv de mediu este evidențiat ca prioritar pentru legislație. Totodată, ca element intrinsec mandatului său, Comisia Europeană își asumă și consolidează competențe superioare, în virtutea unei ample delegări legislative de evaluare, inspecție și control în materie. Este percepută și exprimată ca un „marker" al ambițiilor politice și diplomatice în materie de climă și mediu ale U.E. 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 U.E. 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

[31] De exemplu, în prezent se pregătește *Strategia U.E. de adaptare la schimbarea climatică* ce urmează a se aplica începând din 2021, având ca obiective asigurarea rezilienței economiei, integrarea aspectelor climatice în practicile de gestiune a riscurilor și prevenirea și pregătirea în vederea crizelor, precum și un *plan global* vizând atingerea țintei, la orizont 2030, de reducere a emisiilor de GES cu 50–55% în raport cu nivelurile din 1990.

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 U.E., 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.

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

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

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

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

[33] C. Cournil, A. Le Dylio et P. Mongeolla, *„L'affaire du siècle" entre continuité et innovations juridiques,* AIDA, 2019, p. 1864.

[34] Gérard Cornu, Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique,* 13ème édition mise à jour, PUF, Paris, 2020, p. 723; „Nu e vorba de o categorie juridică particulară de acorduri internaționale, ci de o simplă denumire tinzând să sublinieze caracterul solemn pe care părțile înțeleg să-l dea acordului lor ; (Jean-Paul Pancracio, *Dictionnaire de la Diplomatie,* troisième éditions, Paris, 2019, p. 489).

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

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

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

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

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

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

[36] Jean Dabin, *Théorie générale du droit,* Edition Dalloz, Paris, 1969, p. 298.

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

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

[38] Alexandre Kiss, *La notion de patrimoine commun de l'humanité,* în „Recueil des Cours de l'Académie de droit international", vol. 175, t. II, 1982, p. 193.

the common concern for mankind does not address the question of the legal title over resources"[39].

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

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

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

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

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

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

---

[40] Maia-Oumeima Hamrouni, *Les responsabilités communes mais différenciées,* Editions A. Pedone, Paris, 2018.

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

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

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

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

12.3. Principiul echității între popoare. Potrivit Convenției-cadru din 1992, incumbă Statelor-Părți să „prezerve sistemul climatic în interesul generațiilor prezente și viitoare, pe baza echității și în funcție de responsabilitățile comune dar diferențiate și capacitățile lor respective" și că „aparține, în consecință, țărilor dezvoltate părți să fie avant-garde luptei împotriva schimbărilor climatice și efectelor lor nefaste". Este o recomandare dificil de cuprins și exprimat într-o obligație juridică, cu contururi ferme și semnificații precise, însă suficient de evidentă spre a constitui un principiu în curs de cristalizare conceptuală și afirmare practică. Așa cum subliniază textele internaționale pertinente, începând cu Declarația de la Stockholm din 1972 privind mediul uman până la Convenţia-cadru din 1992 și Acordul de la Copenhaga din decembrie 2009, dezvoltarea socială și economică și eliminarea sărăciei sunt indicate ca priorități esențiale ale țărilor în curs de dezvoltare și, ca urmare, acestea nu acceptă ca reducerea emisiilor de CO_2 pe teritoriul respectiv să le împiedice dezvoltarea. Pentru depășirea impasului astfel

manifestat, conform filosofiei dezvoltării durabile și ținând seama de obiectul general de limitare la 2^0C a ridicării temperaturii medii globale, s-a revendicat și a trebuit să se accepte soluția transferurilor financiare și tehnologice importante și adecvate dinspre nord spre sud, cu titlu de conformare la *echitatea climatică* între popoare și generații. Acordul de la Paris din 2015 a adus în mod timid o soluție globală acestei chestiuni, pe calea convenirii faptului că țările în curs de dezvoltare trebuie să adopte măsuri de atenuare la nivel național care să fie susținute prin resurse financiare, tehnologice și de altă natură, în scopul de a orienta emisiile lor de GES pe traiectorii diferite de cele care ar putea să aibă loc în cadrul unui scenariu BAU (Business as usual).

12.4. Obligația statului și a autorităților publice de a proteja clima și acționa împotriva schimbărilor climatice. Fenomenul „juridicizării" problemelor schimbărilor climatice, în plină expansiune şi diversificare, manifestat prin acţiuni promovate în special de reprezentanţii societăţii civile împotriva statelor, autorităţilor publice responsabile, întreprinderilor poluatoare ş.a., în faţa jurisdicţiilor naţionale, regionale (Curtea Europeană a Drepturilor Omului – C.E.D.O., Curtea de Justiție a Uniunii Europene – C.J.U.E.) şi internaţionale, ridică și chestiunea existenței unei obligații generale a statului și a autorităților publice de a acționa împotriva schimbărilor climatice.

Judecătorii se confruntă astfel nu atât cu chestiunea stabilirii originii umane a perturbărilor climei, în această privinţă „adevărul ştiinţific" impunându-se deja, ci cu faptul de a fi chemaţi să precizeze responsabilităţile impactului antropic în această privinţă, mai precis de a şti care sunt responsabilii şi cum, în ce măsură (şi dacă) trebuie să răspundă pentru actele lor. Purtând asupra răspunderilor implicate de cauzele şi efectele schimbărilor climatice, contenciosul în materie caută să pună în lumină şi spre aplicare un ansamblu de reglementări ce este denumit, cu tot mai mult temei, ca *dreptul climei,* capitol de actualitate şi prioritar al dreptului mediului şi inedită sferă de cercetare ştiinţifică şi studiu universitar. Dreptul internaţional al climei (iniţiat prin Convenţia-cadru a Naţiunilor Unite privind schimbările climatice din l992 şi continuările sale reglementare) a condus statele din întreaga lume, inclusiv România, la a adopta, începând cu anii 2000, diferite acte normative privind atenuarea emisiilor de GES şi, în ultimul timp, de adaptare la schimbările climatice. Drepturi şi obligaţii s-au afirmat astfel progresiv în diverse planuri şi domenii şi sunt invocate de actori foarte diferiţi, în special în faţa tribunalelor naţionale: fie pentru a contesta conţinutul lor (prea ori insuficient de exigent), fie spre a soma statele şi autorităţile publice pentru a merge mai departe şi să fie mai ambiţioase în planificarea obiectivelor climatice ori să acţioneze energic în direcţia angajării responsabilităţii întreprinderilor poluante.

În planul dreptului U.E., art. 191 al Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene (T.F.U.E.) a făcut din acțiunea împotriva schimbărilor climatice un nou obiectiv al politicii unional-europene în domeniul mediului, stipulând „promovarea, pe plan internațional, de măsuri destinate a face față problemelor regionale sau planetare ale mediului, în special luptei contra schimbărilor climatice". Noul titlu al tratatului consacrat energiei (nr. XXI) subliniază, deopotrivă, că politica U.E. în domeniu trebuie „să țină seama de exigența prezervării și ameliorării mediului" (art. 194).

Relansarea, consolidarea, noile orientări şi abordări ale acţiunii U.E. în materie, precum şi asumarea ca obiective prioritare: reducerea emisiilor de GES până în 2030, cu 50-55% faţă de nivelul din 1990 şi atingerea neutralităţii climatice în 2050, presupun redefiniri importante şi în plan naţional. Transpunerea prevederilor ansamblului de documente programatice adoptate sau preconizate pentru viitorul apropiat („Pactul verde" ca nouă strategie de creştere, Planul de acţiune, actul legislativ privind protecţia climei, Fondul de tranziţie ecologică) implică elaborarea şi adoptarea unei noi strategii şi a unui nou plan de acţiune naţional în domeniu şi sporirea responsabilităţilor publice aferente, în sensul consolidării şi diversificării conţinutului obligaţiei generale a statului de a acţiona împotriva schimbărilor climatice şi a efectelor lor.

„Modelul" elaborării şi adoptării unei legi naţionale privind protecţia climei (preconizat la nivelul U.E. şi practicat deja în state membre, precum: Franța, Portugalia, Germania, Danemarca, Acordul național privind clima din Olanda) va impune un atare demers şi în România, ceea ce va determina stabilirea unor obligaţii pe deplin consacrate juridic şi a căror efectivitate va putea fi solicitată în termeni superiori în faţa justiţiei.

Convergența de drepturi și principii cu valori normative eterogene, dar semnificative manifestate la toate nivelurile ordinii juridice sedimentează în mod incontestabil emergența unei obligații generale a statului și autorităților publice de a acționa împotriva schimbărilor climatice și pentru menținerea, în limite acceptabile, actualului sistem în materie. Se întrevede, totodată, un proces tot mai viguros de recunoaștere și garantare a unui nou drept uman, autonom la climă propice și (relativ) stabilă, parte inseparabilă a dreptului la mediu sănătos și echilibrat ecologic, în favoarea deopotrivă a generațiilor prezente și a celor viitoare. În virtutea și pentru asigurarea semnificațiilor sale, statul, autoritățile publice, oricare dintre persoane are obligații juridice și îndatorirea morală de a acționa în mod suficient, adecvat, eficient și imediat pentru prevenirea și combaterea efectelor schimbărilor climatice.

Pledează în favoarea unor asemenea noi realități juridice (a structurării obligației generale și principiului special), pe lângă evoluțiile concrete la nivelul dreptului pozitiv, doctrinei de specialitate și jurisprudenței pertinente, și principiul

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

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

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

După evoluţii de decenii, prin hotărârea din 27 ianuarie 2009 pronunţată în *cauza Tătar c. României,* s-a marcat o etapă decisivă în consacrarea de către instanţele europene a dreptului de a beneficia de un mediu sănătos şi protejat prin folosirea ansamblului dreptului pozitiv şi a practicii pertinente în materie de mediu, inclusiv a principiului precauţiei. Cu această ocazie, cu referire la speţa mai sus arătată, s-a formulat şi un veritabil avertisment C.E.D.O. concluzionând că „autorităţile române nu şi-au îndeplinit obligaţia de a evalua în prealabil şi în mod satisfăcător riscurile eventuale ale activităţii în cauză şi de a lua măsurile corespunzătoare care să protejeze dreptul reclamanţilor la respectarea vieţii lor private şi a domiciliului lor, precum şi în termeni mai generali, *dreptul de a se bucura de un mediu sănătos şi protejat* (pct. 112, *s.n., M.D.*) şi, în consecinţă, statul român nu şi-a îndeplinit obligaţia de a respecta dreptul respectiv al reclamanţilor.

Într-un plan mai larg este de remarcat că în jurisprudenţa sa C.E.D.O. a consolidat progresiv (chiar dacă nu într-un mod linear, consecvent) protecţia dreptului uman la un mediu sănătos, tehnica privilegiată în general fiind aceea de recunoaştere a obligaţiilor pozitive în sarcina statelor, atât substanţiale, cât şi procedurale.

Nu în ultimul rând, să notăm că procesele climatice se întemeiază adesea pe principii generale, pentru deducerea, recunoaşterea şi afirmarea virtuţilor (consecinţelor) cărora, din cauza naturii lor vagi, se delegă *de facto* surprinderea şi impunerea substanţei dreptului mediului (în ipoteza sa de drept al climei) magistratului, a cărui hotărâre (*iuris-dictio*) devine astfel constitutivă de drepturi.

Se pune deci problema dacă şi în ce măsură din analiza angajamentelor internaţionale asumate de statul român şi a legislaţiei interne pertinente se poate deduce existenţa, în ipostaza de principiu general, a dreptului de a trăi într-un sistem climatic sustenabil, adecvat, aflat în plin proces de consolidare juridică, spre a se fixa în ansamblul drepturilor umane fundamentale . Cu titlu preliminar se impune a se remarca faptul că reprezentanţii doctrinei româneşti de specialitate se numără printre pionierii susţinerii conturării unui drept la o climă adecvată, propice, ca un aspect nou, important al dreptului general la mediu şi aferent, în devenire ca element component al sistemului specific al acestuia. Acceptarea şi aderarea necondiţionată a României la toate documentele internaţionale (convenţii, protocoale, declaraţii, planuri de acţiune ş.a.), transpunerea reglementărilor U.E. şi adoptarea de reglementări, precum şi promovarea unor strategii naţionale adecvate în materie de climă denotă, în mod indubitabil, cristalizarea obligaţiei generale de asigurare a unei clime stabile şi propice aferente dezvoltării durabile a societăţii şi garantării drepturilor omului din partea statului, cu îndrituirea corelativă a oricărei persoane. Ea decurge, pe de o parte, din evoluţiile intrinseci ale conţinutului dreptului fundamental la mediu (mai ales sub dimensiunile sale de sănătos pentru persoana umană şi echilibrat ecologic în privinţa sistemului natural), iar, pe de alta, din reglementări concrete, directe, privind protecţia climei şi gestiunea sustenabilă a problematicii ecoclimatice.

Descoperirea unui principiu general de drept rezultă, așa cum s-a apreciat în doctrină, din „exigenţele conştiinţei juridice a timpului şi din cele ale statului de drept”, atunci când este „în acord cu starea generală şi de spirit a legislaţiei”.

Desigur, o atare „conştiinţă juridică a momentului” este relevată pe deplin de textele pertinente internaţionale, europene şi naţionale la care statul a subscris şi care, în pofida normativităţii lor incomplete, sunt, totuşi, suficiente pentru a prefigura şi a degaja un atare principiu. Într-o eventuală cerere de chemare în judecată, judecătorul va trebui să constate principiul dreptului de a trăi într-un sistem climatic sustenabil, deopotrivă din recunoaşterea textuală a interdependenţei dintre acţiunea contra schimbărilor climatice şi dezvoltarea durabilă a societăţilor umane, precum şi din relaţia explicită şi directă între existenţa unei clime sustenabile şi recunoaşterea şi exerciţiul drepturilor omului.

Dacă unele principii generale de drept nu îndeplinesc altă funcţie decât cea de a acoperi lacunele textelor pertinente pe plan procedural, altele au fost decantate spre a garanta drepturi substanţiale. Recunoaşterea jurisprudenţială, urmând concluziile doctrinei referitoare la un principiu propriu în materie climatică are ca scop atât să consolideze existenţa unei obligaţii generale de acţiune împotriva schimbărilor climatice, cât şi să-i confere efecte juridice concrete în privinţa

posibilităţii contestării actelor care ar pune obstacole acesteia. Şi în cazul nostru constituirea şi prezenţa unui atare principiu ar putea fi invocate, de pildă, în faţa instanţei de contencios administrativ, împotriva actelor de reglementare în cadrul acţiunilor judiciare contra „proiectelor climaticide", documentelor de urbanism ori a celor de planificare climatică.

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

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

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

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

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

Cel puțin trei aspecte ale riscului climatic sunt evidente a se încadra în registrul precauției: mai întâi faptul că riscurile perturbațiilor climatice pot afecta atât generațiile prezente, cât și, poate mai ales, pe cele viitoare, spectrul ireversibilității schimbărilor climatice cu precădere odată cu depășirea „punctului de basculă" reprezentat de pragul de 2^0C al temperaturii medii globale în raport cu nivelurile din epoca preindustrială și, în fine, reversibilitatea măsurilor de precauție (reale și adecvate). Totuși, interpretarea amplorii și conținutului semnificațiilor sale în materie trebuie să pornească de la statutul precauției de regulă de drept internațional general. În pofida faptului că diferitele jurisdicții internaționale au ezitat să-i clarifice statutul sub pretextul că afirmarea sa e un proces complex, o serie de precedente jurisprudențiale rămân relevante. Astfel, în 2009, C.E.D.O. a statuat în cauza Tătar *c.* României (nr. 67021/01, 27 ianuarie 2009), fondându-se pe Declarația de la Rio, că „principiul precauției recomandă statelor să nu întârzie adoptarea de măsuri efective și proporționale pentru a preveni un risc de daună gravă și ireversibilă pentru mediu în absența de certitudine științifică și tehnică". Referitor la dreptul U.E., principiul are ca scop asigurarea unui nivel ridicat de protecție a sănătății, securității consumatorilor și a mediului; jurisprudența C.J.U.E. consideră principiul ca piatra unghiulară a regulilor protectoare pentru mediu aplicate de Comisie. Curtea Internațională de Justiție în cauza Gabčíkovo-Nagymaros Project (Ungaria *contra* Slovaciei, decizia din 25 septembrie 1997,

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

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

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

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

12.7. Prejudicii și costuri. O problemă specifică reglementărilor domeniului și afirmată mai ales în ultimii ani este cea a compensării pentru pierderi și prejudicii legate de incidentele schimbărilor climatice, în special în țările cele mai vulnerabile. În timp ce țările în curs de dezvoltare estimează că statele dezvoltate, din cauza responsabilității lor istorice în acumularea de CO_2 în atmosferă, trebuie să le compenseze pentru daunele suportate și care vor urma, acestea consideră la rândul lor că nu le incumbă nicio responsabilitate legală pentru prejudiciile astfel ocazionate. În cadrul COP de la Varșovia (2013), statele părți la Convenția-cadru au stabilit un *Mecanism internațional relativ la pierderi și la prejudicii legate de incidențele schimbărilor climatice*. Respectivul mecanism e prezentat ca un cadru adecvat „pentru a remedia pierderile și prejudiciile legate de incidențele schimbărilor climatice, în special ale evenimentelor meteorologice extreme și fenomenelor care se manifestă în mod lent în țările în curs de dezvoltare”. În mod evident, un atare ajutor presupune un suport logistic, tehnologic și financiar.

12.8. Alte concepte, temeiuri, sintagme specifice. Principalul „vinovat” de producerea adaosului suplimentar, de origine antropică la variabilitatea naturală a climei și generarea crizei schimbării climei sunt, în plan fizico-chimic, gazele cu efect de seră (GES), care își găsesc reglementarea juridică la nivel internațional prin enumerarea cuprinsă în Anexa A a Protocolului de la Kyoto (1997); este vorba de dioxidul de carbon (CO_2), metanul, oxizii de nitrați, hidrofluorocarboni, hidrocarburi parfumate și hexafloruri de sulf. Trebuie să se distrugă bioxidul de carbon – CO_2 – care provine în special din utilizarea petrolului, gazului de carbon și care este responsabil de aproape 80% din totalul emisiilor mondiale de CO_2 – și alte gaze care contribuie la efectul de seră. Primele trei gaze cu efect de seră (CO_2, metanul și oxizii de nitrați) produc 98% din toate emisiile poluante. Singur CO_2 reprezintă 78% din emisiile totale de GES. Un al șaptelea gaz, trifluorura de azot (NF_3) a fost adăugat prin amendamentul de la Doha (2012) al Protocolului de la Kyoto. CO_2 de origine antropică este, în special, produs de centralele termice care operează pe bază de cărbune, păcură ori gaze, de sectorul industrial, încălzirea imobilelor și despăduriri. Producția sa e legată în mod direct de cea a energiei care este, la rândul său, motorul creșterii economice în întreaga lume, Întrucât diferitele categorii de GES nu au același potențial de înfruntare a fenomenului încălzirii globale, s-au stabilit echivalențe între acestea, în raport cu CO_2 ce e gazul curent și

dominant. Potrivit lucrărilor IPCC, concentrațiile de CO_2 în atmosferă au variat în mod natural între 180 și 300 părți/milion în timpul ultimilor 650.000 de ani; această incubație a trecut de la 280 p.m. spre 1750, la 407 p.m. în aprilie 2016; până în anul 2100 se estimează că respectivele concentrații de CO_2 în atmosferă ar putea fi cuprinse între 540 și 970 p.m., respectiv o sporire care ar varia între 90 și 250% în raport cu concentrațiile existente în 1750.

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

În fine, statele pot fi ținute să răspundă pentru violări grave ale drepturilor omului prin absența unei acțiuni pozitive constante, suficiente și apropriate de atenuare a GES și de implementare a măsurilor de adaptare[42].

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

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

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

---

[43] Mircea Duțu, *Climate change and human rights: emergence of a new fundamental right to proper climate,* în A. Michelot (dir.), „Justice climatique: enjeux et perspectives", Editions Bruylant, Bruxelles, 2016, p. 311.

[44] Fabrice Picod, *Préface,* la Christian Huglo, „Le contentieux climatique: une révolution judiciaire mondiale", Editions Bruylant, Bruxelles, 2018, p. 18.

[45] Pentru problematică a se vedea și: John H. Knox, *The United Nations Mandate on Human rights and the environment,* în „Revue Juridique de l'Environnement" no. 2/2017, p. 251–254.

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

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

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

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

mediului (2004) care e mai precisă asupra a numeroase puncte. Din moment ce s-ar introduce o formulare imperativă, aceasta ar valora ca o obligație pentru stat, cu consecințele juridico-procedurale aferente[48]. În Belgia acordarea de competențe bine articulate, obiective și principii comune tuturor entităților competente – stat federal, regiuni, comunități – a generat nevoia unei propuneri de revizuire a art. 7 bis din Constituție (2019) care nu a întrunit majoritatea calificată de 2/3 din voturi în Parlament. Importanța unor atari evoluții constituționale cu posibilele lor dezvoltări jurisprudențiale în avansul și impunerea *dreptului climei* se manifestă deja prin reținerea și promovarea treptată a unei viziuni universale a mediului și, implicit, a normelor urmărind protejarea sa, perceptibilă și exprimată mai ales în contextul încadrării juridice a fenomenelor globale ale încălzirii climei și erodării fără precedent a biodiversității[49].

14. Interacțiuni și diferențieri. Reglementările privind clima interferează în primul rând cu cele aferente sectoarelor în care impactul schimbărilor climatice este mai evident și provoacă probleme particulare. Așa, de exemplu, schimbarea, tranziția și evoluția matricei energetice strâns legate de reducerea emisiilor de GES fac obiectul unor norme cu efect ambivalent, vizând măsurile necesare tranziției energetice, dar care contribuie și la atingerea obiectivului atenuării aferent și specific acțiunii juridico-climatice. Numai evocată în *Preambulul* Convenției-cadru din 1992 privind schimbările climatice, problematica fragilității și vulnerabilității ecosistemelor montane în fața consecințelor încălzirii globale a generat reacții mai ales în planul dreptului muntelui, ce și-a dezvoltat propriile măsuri și mecanisme instituțional-juridice de a se adapta și a acționa împotriva efectelor dereglărilor climei.

Tot așa, dacă interacțiunile biofizice între ocean și climă sunt incontestabile, referirile la această zonă în dreptul internațional al climei sunt relativ sărace; Acordul de la Paris (2015) face o trimitere directă, dar parțială, prezentă în *Preambul*, care reamintește importanța de a veghea la integritatea oceanelor; art. 4 cuprinde prevederi cu impact indirect asupra domeniului, în sensul că pentru atingerea obiectivului emisiilor nete se deschide calea dezvoltării de noi tehnologii

[48] Michel Prieur, *Droit de l'environnement,* 8e éditions, Edition Dalloz, Paris, 2019, p. 55, 61.

[49] O atare viziune este în acord cu abordarea științifică și concluziile sale care reliefează dimensiunea globală și interdependentă a ecosistemelor la nivel planetar și generează efecte corespunzătoare în planul politicilor publice și reglementărilor juridice. Semnificativă este, în acest sens, decizia Consiliului Constituțional al Franței din 31 ianuarie 2020 prin care s-a consacrat drept obiectiv de valoare constituțională protecția mediului, patrimoniu comun al ființelor umane. Asupra datelor concrete ale cauzei și posibilelor sale implicații practico-teoretice, a se vedea: Béatrice Parance, Sébastien Mabile, *Les riches promesses de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement?,* în „Recueil Dalloz", nr. 20, 4 juin 2020, p. 1159–1163.

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

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

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

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

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

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

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

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

transformări în planul dreptului public național. *Dreptul climei* se dovedește astfel un veritabil catalizator al unei renovări a dreptului mediului, capabil a-i consolida în mod substanțial efectivitatea reglementărilor aferente și exprima conținutul conceptelor componente. Sub multe aspecte el este un drept de interferențe, întrucât schimbările climatice sunt adesea abordate prin intermediul altor domenii, desigur în frunte cu mediul și energia, ele însele transversale; prin urmare, apartenența la mai multe sectoare cărora li se asociază actori, resurse și interese diferite marchează și normativitatea juridică aferentă.

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

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

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

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

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

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

16. Experiențe și învățăminte în urma ultimei crize globale. Criza sanitară planetară provocată de pandemia coronavirusului Covid-19, izbucnită la începutul anului 2020, cu origini ecologice evidente, a generat o mobilizare fără precedent, fără nicio recunoaștere directă și acceptare deschisă în virtutea și ca expresie a *principiului precauției.*

Gestiunea pandemiei de Covid-19 și adoptarea măsurilor necesare de ieșire din criza devenită multidimensională, în frunte cu cele de relansare economică, riscă să facă așa fel încât problemele mediului, în general și cele ale schimbărilor climatice, în special să devină și rămână pentru mult timp o chestiune subsidiară. „Lumea de după" se anunță, în pofida demersurilor publice, copia fidelă a celei anterioare, cu accentuarea anumitor tendințe. Exemplul european este elocvent; la nivel U.E. și cel al statelor membre totul concură la relansarea economiilor fără luarea în considerare a provocărilor ecologice; „Green Deal", preconizatul Pact pentru climă și legea-cadru europeană în materie, anunțate de Comisia Europeană ca puncte forte ale mandatului său, sunt atacate de lobby-urile industriale și repuse în discuție de multe dintre statele membre în mod deschis sau numai implicit, tacit. În același timp au apărut și s-au multiplicat apelurile, inițiativele și propunerile din partea comunității civico-științifice pentru „o zi" de după criză în care relansarea economică să nu oculteze, ci să fie una „verde" durabilă, iar „lumea nouă" să nu reia vechile deprinderi ci să se construiască pe noi principii, care să accelereze tranziția ecoclimatică. Printre cele 100 de principii fondatoare ale unei noi lumi după criza de Covid-19, lansate în mai 2020 de N. Hulot, se află și cel potrivit căruia „A venit timpul pentru a greva în drept principiile unei politici ecologice, sociale și civilizaționale" (nr. 54).

Printre propunerile de a face din criza sanitară un punct de basculare ecologică și socială, cea a lui Bruno Latour sugerează efectuarea unui inventar a ceea ce ținem și a ceea ce din contră dorim a opri în scopul de a reinventa modul de asociere a omului cu natura; acesta ar fi util pentru a respecta Acordul de la Paris privind clima, care „implică o descreștere drastică a emisiilor de GES și un scut compatibile cu o reluarea a businessului usual".

Așa cum au arătat și reacțiile vizând adoptarea măsurilor de gestionare a recentei crize sanitare legate de pandemia noului coronavirus, dincolo de o concertare de fațadă fiecare stat preferă să adopte soluții proprii, egoiste inclusiv în privința problemelor globale, precum cele ecologice, promovând strategii diferite fondate pe un compromis între interesele economiei și prezervarea sănătății publice și a mediului de existență. În mare parte, se ignoră, neglijează sau chiar se resping rezolvările coordonate la nivel internațional, colaborarea specifică și multilateralismul juridico-instituțional, manifestându-se derapaje și chiar aspecte de regres de la cadrul stabilit anterior.

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

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

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

„locuibilitatea Terrei" este ameninţată (precum eroziunea biodiversităţii ori rata de CO_2 din atmosferă), dreptul face paşi importanţi spre a se înscrie ferm pe traiectoria unei noi perspective de afirmare a statutului său ca zonă specială de cunoaştere, apropiindu-se tot mai mult şi implicându-se mai activ în concertul general al ştiinţelor autentice.

17. Posibile concluzii. În faţa marilor provocări ale schimbărilor climatice de origine antropică, dreptul nu putea rămâne indiferent şi în virtutea funcţiei sale reglementarea socială intervine din ce în ce mai mult şi mai substanţial şi în această nouă arie de preocupări a acţiunii umane. Rolul de iniţiator şi dinamizator al procesului normativ a revenit dreptului internaţional public şi sistemului onusian care, începând cu Convenţia-cadru din 1992 a declanşat, având în vedere şi natura sa globală, un complex de negocieri internaţionale şi reglementări internaţionale pertinente. În iniţierea demersului juridic internaţional de reglementare a problemei climatice globale, un rol deosebit a revenit concluziei ferme a oamenilor de ştiinţă potrivit căreia trebuie să fie angajate acţiuni imediate înainte chiar ca toate detaliile încălzirii globale să fie stabilite cu certitudine, întrucât altfel ar fi prea târziu iar riscurile ar deveni majore şi ireversibile. Astfel, deşi abia enunţat, sub îngrijorarea impactului fenomenelor meteo extreme tot mai intense şi mai frecvente din acea perioadă, principiul precauţiei îşi găsea una dintre primele sale aplicări majore.

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

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

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

[52] Daniel Bodansky, Jutta Brunnée, Lavanya Rajamani, *International Climate Change Law,* Oxford University Press, Oxford, 2017, p. 17.

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

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

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

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

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

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

disciplină juridică în măsura în care cuprinde texte, principii, proceduri, instituții și obligații consacrate unui domeniu specific al investigației cunoașterii științifice, climatologia, ceea ce îi conferă o anumită autonomie. A trăi într-un climat înseamnă a suporta și a fi influențat în modul de a fi de constrângerile unui mediu de existență. De altfel, încă Aristotel remarca o dependență a „caracterului natural al cetățenilor" de temperatură, „Cei din regiunile calde sunt inteligenți și abili, dar fricoși și supuși" (Politica, VII, 7). Clima este un domeniu de preocupare atât pentru fizică, cât și pentru ecologie ori chiar antropologie și devine astfel și una pentru drept. Potrivit definiției O.M.S. clima – mai precis norma climatică – reprezintă media condițiilor meteorologice timp de 30 de ani; acesteia i se adaugă alți descriptori, precum frecvența evenimentelor extreme. Din acest punct de vedere, clima devine o referință empirică perceptibilă și de drept: vom vorbi de vară „caldă" ori „rece" în raport cu norma climatică ori de „ierni excepționale". Clima se schimbă și fasonează dezvoltarea civilizațiilor și contribuie la construirea istoriei lor; încă din 1824, Joseph Fourier (1768–1830) prevedea, de asemenea, că „instaurarea și progresul societăților umane pot face să varieze, în cursul mai multor secole, gradul căldurii medii". Treptat, interdependențele cu activitatea umană se intensifică și diversifică și clima se schimbă; se vorbește astfel de o resursă, de gestionat, chiar de controlat (geoinginerie), de care depind serviciile economice aduse de ecosisteme. Astfel și definitiv clima pătrunde *de facto* în sfera valorilor negociabile prin mijlocirea mecanismelor de control economic (costul tonei de CO_2, de exemplu), diplomatice, politice și etice. Se poate întrevedea, așadar, o paradigmă care să ia în considerare gândirea climei ca o materialitate fizică globală mai degrabă decât o cantitate statistică. Este un pas important și în direcția sesizării de către drept și asimilării aspectelor specifice ale datului climatic. Interacțiunile permanente între biosferă și elementele sistemului climatic au evoluat și s-au accelerat mai ales sub impact antropic, vorbindu-se chiar de o ecuație om-climă, cu interdependențe, în căutarea unui echilibru autoregulator cu o dominantă naturală indiscutabilă. Până la terminarea tranziției aferente și atingerea unui atare echilibru (probabil, dar în ce condiții și când, incert) dereglarea climatică presupune, spre atenuarea ritmului de producere și posibilitatea adaptării generațiilor viitoare la noile condiții ecoclimatice, intervenția regulatoare a normei juridice și, ca o consecință, în planul științific și dreptului pozitiv, constituirea dreptului climei și recunoașterii sale ca atare.

În pofida unei atari specificități importante, clima rămâne în mod natural aparținătoare, prin excelență, mediului în sens larg și, în consecință, și expresiile juridice pe care le generează nu devin pe deplin independente de dreptul mediului. Și aceasta din mai multe motive, inclusiv de ordin metodologic: nu are

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

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

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

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

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

s-a născut în context internațional (global) și s-a reprodus cvasiautomat prin mecanismele general acceptate și consacrate ale raporturilor dintre ordinile juridice a condus la aprecierea că nu este decât drept internațional; un drept „globalizat" care s-a construit la toate nivelurile ordinilor juridice[55]. În planul U.E., văzută ca un avanpost al acțiunii globale în materie, asociată mai ales crizei energetice, problematica ecoclimatică a fost receptată și exprimată juridic atât prin măsuri proprii, cât și prin participarea sa activă la dezvoltarea dreptului internațional onusian al climei. Ca parte în nume propriu la documentele internaționale în materie – Convenția-cadru, Protocolul de la Kyoto și Acordul de la Paris – Uniunea și-a asumat angajamente și obiective proprii pe care le-a exprimat în strategii, planuri de acțiune și acte legislative, ce constituie ceea ce am putea denumi „dreptul U.E. al climei", transpus în mod corespunzător în planul dreptului intern al statelor membre. Totodată, într-o atare perspectivă, marea majoritate a statelor – și în mod corespunzător și a structurilor politico-administrative ale acestora – dispun și/ori sunt angajate în construcția de cadre juridice pentru a acționa împotriva schimbărilor climatice pe teritoriul lor. Desigur, acestea se dezvoltă în ritmuri variabile și potrivit unor modalități uneori diferite. Dar se înscriu toate într-o tendință comună, aceea de constituire a unui drept național al climei.

17.1.1.3. Un drept marcat de ecologie și climatologie. Ca disciplină științifică „născută" în urmă cu peste 150 de ani (Haeckel, 1866), ecologia studiază relațiile dintre ființele vii cu mediul lor, are în centrul său noțiunea de ecosistem și în ipostaza sa de ecologie științifică (începând cu anii 1960) se dezvoltă integrând cunoștințe provenind din biologie, geologie și climatologie. Dincolo de și în aplicarea ecologiei fundamentale, cea aplicată privește și analizează impactul acțiunii umane pentru a evita sau limita degradarea mediului și a favoriza o gestiune rațională a materiei. Cu un pronunțat caracter interdisciplinar și având ca obiect de studiu clima, climatologia se integrează tot mai mult preocupărilor ecologiei, devenită *știință preponderentă a contemporaneității*. Întâlnirea ecologiei cu dreptul nu este, cel puțin la prima vedere, atât de evidentă; în timp ce secundul are tendința de a se sprijini pe certitudini științifice, tangențele cu ecologia și climatologia îi impun luarea în considerare și exprimarea juridică a riscurilor de prejudicii grave ori ireversibile, adesea incerte și difuze. În plus, cel mai frecvent, dreptul organizează protecția bunurilor în raport în special cu interesele economice, iar ecologia face apel la protejarea ecosistemelor pentru valoarea lor intrinsecă. Nu în ultimul rând, dreptul acționează pe termen scurt, mediu sau lung, pe când ecologia și climatologia presupun adoptarea de măsuri de urgență, de stare excepțională ori temporară, dar şi unele vizând o perspectivă

[55] M. Hautereau-Boutonnet, *Quel „droit climatique"?,* în „Recueil Dalloz", no. 39, 12 noiembrie 2015, p. 2260.

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

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

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

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

[56] Dominique Bourg, Alain Papaux (dir.), *Dictionnaire de la pensée écologique,* PUF, Paris, 2017, p. 1007.

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

17.2. Dreptul climei precum câmp de investigare științifică și obiect de studiu universitar. Dacă investigațiile științifice și demersurile de cunoaștere au început deja, nivelul de abordare, dezvoltare și emitere a concluziilor rămâne încă la momentul tatonărilor și începuturilor. Este vorba, mai ales, de o analiză și expunere sistematică, cu perspective didactice, a dreptului pozitiv în materie în contextul prezentării ca un capitol al „problematicii juridice", sectoriale ori regimului special al „schimbărilor climatice"[57].

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

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

schimbărilor climatice, inclusiv de texte adoptate care să asigure o efectivitate crescândă, capabilă să conducă la atingerea obiectivelor ambițioase propuse.

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

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

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

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

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

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

REGIMUL INCOMPATIBILITĂŢILOR ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

*Dana APOSTOL TOFAN**

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

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

I. Considerații generale. Relevanța adoptării Codului administrativ

Într-un studiu publicat anterior în paginile aceleiași reviste, ne-am ocupat de problematica incompatibilităților în administrația publică centrală, după o scurtă incursiune în sfera incompatibilităților parlamentarilor și respectiv, a magistraților, adică a reprezentanților celorlalte două puteri ale statului, legislativă și judecătorească[1].

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

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

---

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

[1] Dana Apostol Tofan, *Regimul incompatibilităților în administrația publică centrală*, în „Studii și cercetări juridice", nr. 4/2018, p. 489–506.

[2] Publicată în „Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 190 din 11 martie 2019.

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

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

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

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

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

Capitolul IV din Titlul al VI-lea al Părții a III-a consacrată ***Administrației publice locale*** din Codul administrativ se referă la *incompatibilitățile aleșilor locali și conflictul de interese*.

---

[3] Publicată în „Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 555 din 5 iulie 019.

[4] Publicată în „Monitorul Oficial al României”, partea I, nr. 369 din 8 mai 2020.

[5] Mihai-Cristian Apostolache, *Primarul în România și Uniunea Europeană*, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 342 și urm.

II. Lipsa de relevanţă a Codului administrativ în această materie

Art. 227 din Codul administrativ având ca titlu marginal „***Regimul incompatibilităţilor aplicabil aleşilor locali***" precizează că: „(1) *Regimul incompatibilităţilor aplicabil funcţiei de primar şi viceprimar, primar general şi viceprimar al municipiului Bucureşti, preşedinte şi vicepreşedinte al consiliului judeţean, consilier local şi consilier judeţean, după caz, este cel prevăzut în cartea I titlul IV din Legea nr. 161/2003, cu modificările şi completările ulterioare.* (2) *Constatarea şi sancţionarea stării de incompatibilitate şi a conflictului de interese pentru persoanele care ocupă funcţiile prevăzute la alin. (1) se fac în condiţiile Legii nr. 176/2010, cu modificările şi completările ulterioare, şi ale prezentului cod*."

Identificăm în această prevedere o dispoziţie simetrică celor referitoare la incompatibilităţile funcţiei de membru al Guvernului sau ale funcţiilor de prefect şi subprefect. Amintim că, prin Codul administrativ, legiuitorul delegat a optat pentru o normă de trimitere la legislaţia deja existentă în materia incompatibilităţilor, deşi ar fi fost mai indicat să stabilească statutul integral al funcţiilor şi demnităţilor publice pe care le reglementează în cuprinsul său.

Pe de-o parte, Legea nr. 161/2003[6] este un act normativ depăşit de dinamica legislaţiei româneşti, mai ales în ce priveşte administraţia publică, adoptat pe calea angajării răspunderii Guvernului, în perioada de preaderare. Pe de altă parte, Legea nr. 161/2003 a fost afectată de mai multe modificări şi completări ulterioare, inclusiv sub aspectul incompatibilităţilor şi al conflictului de interese dar şi de unele decizii ale jurisdicţiei constituţionale.

În ceea ce priveşte al doilea act normativ la care face trimitere art. 227 alin. (2) din Codul administrativ este vorba despre Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcţiilor şi demnităţilor publice, pentru modificarea şi completarea Legii nr. 144/2007 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Agenţiei Naţionale de Integritate[7], precum şi pentru modificarea şi completarea altor acte normative, cu modificările şi completările ulterioare[8].

Agenţia Naţională de Integritate, autoritate administrativă centrală autonomă,[9] cu personalitate juridică, cu sediul în municipiul Bucureşti, funcţionează în baza celor două acte normative mai sus evocate şi face parte din categoria autorităţilor administrative autonome nenominalizate în Constituţie, beneficiind de un statut legal[10].

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

---

[6] Publicată în „Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 279 din 21 aprilie 2003.

[7] Republicată în „Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 535 din 3 august 2009.

[8] Publicată în „Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 621 din 2 septembrie 2010.

[9] Potrivit art. 117 alin. (3) din Constituţia României republicată: „*Autorităţi administrative autonome se pot înfiinţa prin lege organică*". Norma constituţională se regăseşte în secţiunea intitulată „*Administraţia publică centrală de specialitate*" din capitolul V denumit „*Administraţia publică*" cuprins în Titlul al III-lea consacrat *Autorităţilor Publice*.

[10] Rodica Narcisa Petrescu, *Observaţii cu privire la organizarea şi funcţionarea Agenţiei Naţionale de Integritate,* în „Revista de drept public", nr. 4/2009, p. 73.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

III. Incompatibilități privind consilierii locali și consilierii județeni

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

Astfel, potrivit art. 88 alin. (1) din Legea nr. 161/2003, din titlul vizând ***regimul incompatibilităţilor în exercitarea demnităţilor publice şi funcţiilor publice***: „funcția de *consilier local sau judeţean este incompatibilă* **cu exercitarea următoarelor funcții sau calități**: *a) funcţia de primar; b) funcţia de prefect sau subprefect; c) calitatea de funcţionar public sau angajat cu contract individual de muncă în aparatul propriu al consiliului local respectiv sau în aparatul propriu al consiliului judeţean ori al prefecturii din judeţul respectiv; d) funcţia de preşedinte, vicepreşedinte, director general, director, manager, asociat, administrator, membru al consiliului de administraţie sau cenzor la regiile autonome şi societăţile reglementate de Legea nr. 31/1990, republicată, cu modificările și completările*

[14] Ciprian-Gabriel Ene, *loc.cit.*, în „Revista de drept public ", nr. 2/2018, p. 98.

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

[16] Idem, p. 106.

[17] Anton Trăilescu, *loc.cit*., în „Dreptul ", nr. 7/2018, p. 77.

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

La aceste incompatibilităţi, Legea nr. 161/2003 mai adaugă şi altele, prevăzute în art. 89 și 90, cu precizarea expresă că „*o persoană nu poate exercita în acelaşi timp un mandat de consilier local şi un mandat de consilier judeţean*”.

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

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

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

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

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

Trebuie subliniat faptul că între funcţia de consilier şi funcţiile menţionate mai sus există *incompatibilitate*, dar nu *neeligibilitate*. Aceasta înseamnă că persoanele care deţin respectivele funcţii pot candida la funcţia de consilier şi pot fi alese în această calitate cu condiţia de a renunţa, după validarea mandatului, la una din cele două funcţii incompatibile. Cu alte cuvinte, cazurile de incompatibilitate nu conduc, prin ele însele, la pierderea dreptului de a candida şi de a fi ales[22].

---

[19] Ioan Santai, în „Revista de drept public ", nr. 3/2018, p. 108.

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

[21] Ciprian-Gabriel Ene, *loc.cit.*, în „Revista de drept public ", nr. 2/2018, p. 100.

[22] Mircea Preda, Benonica Vasilescu, *Drept administrativ. Partea specială*, ed. actualizată, Ed.Lumina Lex, București, 2007, p. 196.

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

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

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

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

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

---

[23] Ioan Santai, în „Revista de drept public ", nr. 3/2018, p. 109.
[24] Idem, p. 107.
[25] Anton Trăilescu, *loc.cit*., în „Dreptul ", nr. 7/2018, p. 78.

IV. Incompatibilități privind primarii și președinții consiliilor județene

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

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

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

nr. 1/2011 îi este permis primarului să facă parte din acest consiliu, direct sau printr-un reprezentant al său ?[27]

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

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

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

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

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

[28] Idem, p. 83.

[29] Idem, p. 84.

[30] Ciprian-Gabriel Ene, *loc.cit*., în „Revista de drept public", nr.2/2018, p. 98.

mandat din Registrul Comerțului, inspectorii de integritate constatau încălcarea prevederii legale menționate[31].

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

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

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

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

[31] Idem, p.100.

[32] Ibidem.

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

[34] Mihai Cristian Apostolache, *loc.cit*., în „Curierul Judiciar", nr. 4/2014, p. 215.

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

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

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

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

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

V. Incompatibilități privind secretarul general al unității administrativ-teritoriale

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

[35] Mihaela Apostolache, Mihai Cristian Apostolache, *loc.cit.,* în „Revista Transilvană de Științe Administrative", nr. 1/2013, p. 8.

[36] Idem, p. 10 și urm.

statut de funcționari de carieră, care au asigurat continuitatea. După modelul european, alături de notar, a început să apară și la noi, funcția de secretar al consiliului comunal, funcție care, treptat, prin diferite organizări administrative, a înlocuit funcția de notar, preluând și atribuții ale acestuia.[37]

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

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

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

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

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

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

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

[37] Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ediția 4, Ed. C.H. Beck, București, 2005, p. 527.

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

Ar fi fost benefică, se arată cu deplin temei, într-un comentariu al noutăților aduse de Cod, consacrarea prin acesta, a incompatibilităților atât pentru funcționarii publici, cât și pentru celelalte categorii de personal, dat fiind faptul că este o problemă sensibilă, care creează în practică dificultăți în interpretare și aplicare[38].

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

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

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

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

Concluzii

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

---

[38] Verginia Vedinaș, *Codul administrativ adnotat. Noutăți. Examinare comparativă. Note explicative*, Ed. Universul Juridic, București, 2019, p. 285.

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

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

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

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

EXAMEN DE JURISPRUDENȚĂ ÎN MATERIA INFRACȚIUNILOR LA REGIMUL DE PROTECȚIE A PATRIMONIULUI CULTURAL – LEX MUNICIPALIS TROESMENSIUM –

*Augustin LAZĂR**

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

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

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

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

1. Jurisprudența în materia reciclării bunurilor culturale sustrase

Analiza unor recente hotărâri judecătorești emise de Curtea de Apel Alba Iulia, Tribunalul Hunedoara și Înalta Curte de Casație și Justiție, pune în evidență

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

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

1.1. Decizia Curții de Apel Alba Iulia pronunțată în rejudecare dosarului[1]. Prin decizia nr. 333/11.06.2020, emisă în dos. nr. 1335/97/2017* curtea a admis apelurile declarate de Parchetul de pe lângă Tribunalul Hunedoara şi de partea civilă Ministerul Culturii împotriva sentinţei penale nr. 50/28.03.2018 pronunţată de Tribunalul Hunedoara în dosarul nr. 1335/97/2017. A desfiinţat sentinţa penală atacată sub aspectul modului de soluţionare a laturii penale şi rejudecând cauza, în aceste limite, a *condamnat inculpatul RHC la pedeapsa de 4 ani închisoare pentru săvârşirea infracţiunii continuate de spălare a banilor* prev. de art. 29 alin.1 lit. a) şi c) din Legea nr. 656/2002, republicată, cu aplicarea art. 41 al. 2 C. pen. din 1969 şi art. 5 din C. pen. Curtea a reținut în sarcina acestuia trei acte materiale ale infracțiunii continuate de spălare a banilor: transferul proprietăţii a două scuturi dacice; dobândirea şi deţinerea a 145 de monede *Koson* din aur, precum şi reciclarea tablelor epigrafice de bronz ale legii municipiului Troesmis.

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

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

---

[1] *Decizia ÎCCJ emisă după judecarea recursului în casație.* Instanța supremă a reținut că este *întemeiată critica formulată de procuror în recusul în casație,* în sensul că *instanţa de apel a dispus, în mod greşit, încetarea procesului penal* în baza art.16 alin.1 lit.f din Codul de procedură penală şi a deciziei nr. 297/2018 a CCR – *constatând că a intervenit prescripţia răspunderii penale* pentru *infracţiunea de spălare a banilor în formă continuată,* prev. de art. 29 alin.1 lit. a) şi c) din Legea nr. 656/2002, republicată, cu reținerea art.35 alin. 1 și art.5 Cod penal –, de săvârşirea căreia a fost acuzat inculpatul RHC. *Înalta Curte a admis recursul în casaţie* formulat de PCA Alba Iulia împotriva deciziei penale nr. 388/23 mai 2019 pronunţată de Curtea de Apel Alba Iulia, Secţia penală privind pe inculpatul RHC. *A casat decizia recurată sub aspectul laturii penale numai în ceea ce priveşte infracţiunea de spălare a banilor, în formă continuată*, prev. de art. 29 alin.1 lit. a şi c din Legea nr. 656/2002, republicată, cu aplicarea art. 35 alin. 1 și art. 5 Cod penal (3 acte materiale) şi a *trimis cauza spre rejudecare la aceeaşi instanţă*. Totodată, a menţinut actele efectuate în dosar până la 27.03.2019, precum și celelalte dispoziţii ale hotărârii penale atacate care nu contravin deciziei pronuțate (ÎCCJ, Secţia penală, decizia nr. 456/RC din 27 noiembrie 2019, pronunţată în dosarul nr. 1335/97/2017).

epigrafice de bronz, conţinând legile oraşului antic *Troesmis,* aflate în custodia MNIR București. A menţinut celelalte dispoziţii ale sentinţei penale atacate în măsura în care nu contravin deciziei penale emise.

1.2. Anterior, prin Decizia nr. 388/23 mai 2019, emisă în dos. nr. 1335/97/2017, Curtea de Apel Alba Iulia a admis apelurile declarate de inculpat, de Parchetul de pe lângă Tribunalul Hunedoara și de partea civilă Ministerul Culturii, împotriva sentinței instanței de fond[2] pe care a desființat-o sub aspectul laturii penale și, procedând la o nouă judecată în aceste limite, în baza art. 16 alin. 1 lit. f) Cod procedură penală, a dispus *încetarea procesului penal cu privire la infracțiunea de spălare a banilor* în formă continuată, prev. de art. 29 alin.1 lit. a) şi c) din Legea nr. 656/2002, republicată, cu aplicarea art. 35 alin. 1 și art. 5 Cod penal (trei acte materiale), reținută în sarcina inculpatului, ca *urmare a intervenirii prescripției răspunderii penale*.

În baza art. 112 alin. 1 lit. e) Cod penal, a *dispuns confiscarea specială* a pieselor arheologice: *145 de monede Koson din aur*, ridicate de la inculpatul Radu Horia și *două plăci epigrafice de bronz, cu legile orașului antic Troesmis*, bunuri aflate în custodia MNIR București. A menținut dispozițiile sentinței penale apelate care nu contraveneau acestei decizii.

Pentru a lua această decizie, Curtea de Apel Alba Iulia a reținut următoarele:

a) În acord cu aprecierea instanței de fond, curtea a constatat că, fapta inculpatului care în perioada anului 2003 a *dobândit două scuturi dacice, în valoare de 45 000 dolari*, sustrase din situl arheologic, monument istoric Piatra Roșie, județul Hunedoara, pe care le-a introdus în piața legală de antichități; le-a

---

[2] Tribunalul Hunedoara a dispus *condamnarea inculpatului, fost comerciant de antichități, la pedeapsa de 3 ani închisoare* pentru săvârșirea infracțiunii de spălare a banilor, în formă continuată, prev. de art. 29 al 1 lit a și c din Legea nr. 656/2002 republicată, cu aplicarea art. 41 al. 2 din C. pen 1969 și art. 5 din C. pen. (două acte materiale constând în transferul proprietății a două scuturi dacice, dobândirea și deținerea a 145 monede Koson din aur, sustrase din situri arheologice). În baza art. 81 din C. pen. din 1969 a *suspendat condiționat executarea pedepsei de 3 ani închisoare* pe un termen de încercare de 5 ani. Din pedeapsa aplicată a dedus durata arestării preventive.

În baza art. 396 al. 5 raportat la art. 16 al. 1 lit c din C. pr. pen., a dispus *achitarea inculpatului* pentru săvârșirea infracțiunii de spălare a banilor prev. de art. 29 al. 1 lit. a și c din Legea nr. 656/2002, republicată, privind actul material referitor la dobândirea și transferul pe piața legală de antichități a *două artefacte, tablele cu legi ale municipiului Troesmis. Cu referire la solicitarea parchetului de confiscare a celor două table cu legi de la Troesmis, instanța de fond a apreciat că se impune a nu se pronunța, întrucât inculpatul a fost achitat pentru acest act material*. În legătură cu tablele, tribunalul a reținut că „proprietarul" EMF, care a cumpărat artefactele de la casa de licitații CNG, a fost de acord să le restituie poporului român, aflând că ele ar fi fost sustrase.

În baza art. 397 al. 1 din C. pr. pen. raportat la art. 998 din C. civil din 1864, instanța a *admis în parte acțiunea civilă* formulată de partea civilă Ministerul Culturii și a obligat inculpatul la plata sumei de 160.741 lei, reprezentând *compensația achitată pentru recuperarea scuturilor dacice și cheltuielile de repatriere a acestora*.

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

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

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

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

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

[3] Expertul a mai remarcat *operațiunea de curățare prin spălare* a monedelor, utilizând detergent, cu intenția clară de a îndepărta urmele de sol și a le *disimula în piese cu aparență de colecție,* în cazul celor din lotul *British Museum*, R H C – pentru care ilustrează cu fotografiile monedei nr. 136 –, „prezența unor urme care apar, albe, în lumină polarizată și gri în lumină reflectorizată, acestea fiind cel mai probabil lăsate de detergentul folosit la *spălarea monedelor*”.

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

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

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

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

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

Ea *poate exista chiar în condiţiile în care nu a intervenit condamnarea prealabilă a autorilor infracţiunii primare*, pentru furtul tezaurului de monede *Koson* și a scuturilor din Munții Orăștiei[5]. Instanţa învestită cu judecarea infracţiunii de *spălare a banilor* are atribuția să verifice doar întrunirea conținutului constitutiv al acestei infracțiuni, nefiind obligată să dovedească săvârşirea infracțiunii din care au rezultat bunurile supuse spălării.

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

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

[5] Pentru faptele de furt calificat asupra unor bunuri care fac parte din patrimonial cultural a intervenit prescripția răspunderii penale.

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

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

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

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

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

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

---

[8] Autorul mulțumește pentru contribuțiile esențiale în cooperarea judiciară și repatrierea bunurilor patrimoniului cultural al României: United Kingdom - Central Authority, The Metropolitan Police's Art and Antiques Unit; FBI, Art Crime Team, INTERPOL, Autorități Centrale de Cooperare Judiciară din România, Excelenței Sale Ion Jinga, la acea dată, Ambasadorul României în Regatul Unit al Marii Britanii şi Irlandei de Nord, chestorului de poliție Robert Marin, atașat de afaceri interne, procurorilor și ofițerilor de poliție care au lucrat în acest caz.

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

[10] http://stiri.tvr.ro/table-de-legi-romane-furate-acum-13-ani-din-situl-arheologic-de-la-troesmis-restituite-din-anglia_61057.html#view

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

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

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

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

3. Lex Municipalis Troesmensium, analiza textului juridic[14]

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

[11] https://foto.agerpres.ro/foto/detaliu/7394697

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

[13] Convenția UNIDROIT din 24 iunie 1995 privind bunurile culturale furate sau exportate illegal, http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/90968

[14] Autorul mulțumește pentru contribuțiile profesionale esențiale în recuperarea și examinarea științifică a tablelor de legi, profesorului emerit Ioan Piso de la Universitatea Babes -Bolyai Cluj; profesorului emerit Werner Eck, de la Universitatea din Köln și colaboratorilor săi; dr. Barbara Deppert-Lippitz, expert din Frankfurt pe Main, dr hc. al Universității Alba Iulia; experților Institutului Național de Criminalistică, Serviciul Expertize Fizico-Chimice, experților Institutului de Cercetări Arheologice al Academiei române, conducerii și experților MNIR și BNR.

[15] Situl arheologic al cetătii *Troesmis*, a fost înscris în Lista Monumentelor Istorice - cod TL-I-s-A-05952.

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

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

Specialiștii epigrafi au situat *Lex Municipalis Troesmensium* în galeria rarisimă a celor patru legi municipale cunoscute până în prezent, datate în sec I a. Chr – I d. Chr.și descoperite în sudul Spaniei: legea coloniei întemeiată de Cezar, Iulia Genitiva Ursonensis, *Lex Ursonensis* și legile a trei municipii întemeiate de împăratul Domițian (81–96 d. Chr.): *Lex Malacitana*, Malaca (Malaga), *Lex Salpensana* (Salpensa) și *Lex Irnitana* (Irni)[18].

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

Legea municipală este Constituția dată de împărat[20] pentru fiecare dintre orașele imperiului și în temeiul căreia funcționează instituțiile municipale. Cele două monumente epigrafice, cuprinzând legea municipală a orașului *Troesmis*, erau expuse în forum – probabil din porticul Capitoliului –, locul cel mai vizibil și

---

[17] http://old.mpublic.ro/bir_pres_2015.htm, Comunicat, Recuperare monumente epigrafice, P.C.A. Alba Iulia. Repatrierea legii municipale de la *Troesmis* a fost prezentată ca omagiul magistraților Ministerului Public, adus marilor evenimente ale anului 2018: aniversarea *Anului Centenar al Marii Uniri din 1918* și *Anului international al patrimoniului cultural* declarat de Comisia Europeană. „Constitutia antică de la *Troesmis*" sau „*Lex Municipalis Troesmensium*", a fost evaluată de experți ca reprezentând fundamentul ordinii de drept, izvorul antic al actualei Constituții a Romaniei.

[18] Werner Eck, *La loi municipale de Troesmis: données juridiques et politiques d'une inscription récemment découverte,* „Revue historique de droit français et étranger" no. 2 avril – juin 2013, Dalloz, p. 199–370.

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

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

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

Normele de drept public și privat se aplicau imperativ cetățenilor municipiului, inclusiv celor admiși la cetățenia romană doar la fondarea orașului.

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

[28] Vladimir Hanga, *op.cit.*, p. 178.

[29] Werner Eck, *op.cit.*

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

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

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

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

---

[31] *Lex Malacitana* face referire la faptul că magistraţii se aleg doar din rândul celor născuţi liberi, că aceştia nu trebuie să aibă o etate mai mică de 25 de ani şi nici nu trebuie să se regăsească într-o situaţie personal-juridică încât, dacă ar fi cetăţeni romani nu ar putea aparţine ordinului decurionilor. Diferenţa de legislaţie este relevantă, iar cauza ar consta – conform opiniei experţilor –, în statutul juridic diferit al oraşelor. Malaga şi Irni erau comune de jurisdicţie latină unde regulile legilor romane emise sub Augustus nu trebuiau să fie aplicate în mod necesar. Situaţia era diferită în cazul cetăţenilor din *Troesmis*, conceput ca un municipiu al cetăţenilor romani, astfel încât regulile prevăzute de legile romane trebuiau să fie respectate. Werner Eck, *op.cit*.

[32] O formulare similară privind judecătorii se regăseşte în *rubrica* 86 din *Lex Irnitana*. Aceasta precizează că strămoşul (*proavus paternus*) judecătorului trebuia să fi dispus de o anumită avere, cel puţin 5000 de sesterţi. Cu anumite reserve, o atfel de reglementare ar trebui să fie şi aici, iar în acest caz textul ar trebui să fie completat în acelaşi mod. Nu se ştie însă cuantumul şi nici certitudinea censulului care ar face magistratul solvabil. Consecinţa era că cei recent îmbogăţiţi trebuiau să aştepte trei generaţii pentru a accede în această funcţie. Pevederi similare existau și pentru candidații la magistraturi municipale și funcții preoțești. Werner Eck, *op.cit*.

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

[34] Werner Eck, *op.cit*.,. *Lex Malacitana,* rubrica LIV.

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

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

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

---

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

[36] Romeo Cîrjan, *op. cit.,* p. 297.

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

Cel ales în funcţie fără respectarea acestor dispoziţii legale (condiţii de naştere liberă, avere şi *dignitas*; vârstă, trei copii, reguli cuprinse în *commentarius* şi preluate în *lex Papia Popeea*), se confrunta cu *sancţiunea nulităţii procedurii electorale*: nu va putea fi un *duumvir* anual, nici pentru cinci ani (*quinquennalis)* şi nici edil (*aedilis)*, nici chestor (*quaestor)* şi nici sacerdot (*sacerdos)*. Acela care, încălcând reglementările sus-menţionate, prin *fraudă (dolo malo) va fi validat alegerile,* va plăti cetăţenilor municipiului Troesmis, drept amendă, suma de 10 000 de sesterţi. Despre persoanele autorizate să urmărească în justiţie autorul fraudei electorale, textul prevede că, oricărui cetăţean al municipiului va dori, îi va fi permis prin lege să îi ceară aceşti bani printr-o acţiune în justiţie: *„qui aliter quam hac lege licebit creatus erit, is neque annu<u>s IIvir neque q(uin)q(uennalis) neque aedilis neque quaestor neque sacerdos esto. quique eorum quem scies d(olo) m(alo) creaverit is singulas res s(upra) s(criptas) X (milia) n(ummum) munici<pi>bus municipi M(arci) Aureli Antonini et L(uci) Aureli Commodi Aug(usti) Troesm(ensium) d(are) d(amnas) esto eiusque pecuniae deque ea pecunia munic<pi>ibus municipi eius, qui volet cuique per hac lege licebit, actio petitio persecutio esto*[38]".

O dispoziţie sancţionatorie similară se găseşte, cu mici modificări, în *lex Irnitana* şi *lex Malacitana*, de obicei cu amenda de 10 000 sesterţi[39]. Această sumă trebuia plătită direct comunităţii, dar numai după un proces constatator al fraudei, desfăşurat în faţa judecătorului.

Experţii remarcă relevanţa trimiterilor făcute de legea municipală emisă de Marcus Aurelius la reglementări speciale din legile augustine: referirea la capitolul Vl din *lex Iulia de maritandis ordinibus* care precizează riguros vârsta necesară pentru accederea în anumite funcţii. Prevederi similare sunt cuprinse şi în capitolul (*kaput) XLVIIII* din *commentarius*-ul publicat la 28 iunie anul 5 d. Chr., sub Consulii Volesus Valerius Messala şi Cn. Cornelius Cinna Magnus. Acest *commentarius* este descris ca o lege structurată pe capitole, legat de o dată certă de comunicare a textului (data *propositio*). După 4 ani, în anul 9 d. Chr., astfel cum rezultă clar din această tablă, textul de referinţă a constituit baza emiterii *lex Papia Poppaea*[40].

---

[38] *Lex Municipalis Troesmensium, Kap. XXVII.*

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

[40] Iniţiativa legii îşi are originile în timpul celor doi *consules ordinarii,* din anul 5 d. Chr., respectiv sub forma unui *commentarius* elaborat ce a cuprins un minim de 49 de *kapita.* Durata de 4 ani scursă până la transformarea acestuia într-un text de lege ar fi fost generată de opoziţia contra legii, îndeosebi demonstraţiile cavalerilor relatate de către Cassius Dio. Această situaţie tensionată era nefavorabilă unor acţiuni legislative cu impact asupra populaţiei, care ar determinat o agravare a situaţiei interne. În decursul anului 9 d. Chr. ambianţa politică la Roma s-a relaxat, iar Augustus a reuşit – în mandatul celor doi *consules suffecti* Papius Mutillus şi Poppaeus Sabinus –, să transforme propunerea din anul 5 d. Chr. într-un act normativ oficial, *lex Papia Poppaea*. Werner Eck, *op.cit*.

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

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

Lex municipalis Troesmensium poate fi parţial reconstituită de experți. Conform studiului acestora rezultă că din prima parte a legii lipsesc 10 paragrafe, deoarece tabla A începe cu kaput XI. Între tabla A şi tabla B lipsesc 15 paragrafe şi jumătate, şi anume între sfârşitul kaput XI, pierdut şi începutul pierdut al kaput XXVII. Cercetarea științifică are misiunea de a reconstitui, cu prudență, paragrafele pierdute de la începutul kaput XXVIII şi până la sfârşitul legii[42].

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

---

[41] *Lex Municipalis Troesmensium, Kap. XI, De legatis mittendis excusationi omnibvsq accipiendis(Despre trimiterea ambasadorilor şi despre acceptarea justificărilor).*

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

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

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

Magistraturile erau exercitate de titularii lor în mod gratuit *(honores)*[45]. Experții epigrafi ne atenționează că la romani expresia de *magistratus* era sinonimă cu *honos.* Astfel se explică obligația de a avea un anumit nivel economic, de a prezenta garanții de solvabilitate și moralitate. Cei care ocupau magistraturile făceau acte costisitoare de binefacere, prin care urmăreau realizarea unui anumit echilibru economic și social. Această conduită era impusă de conștiința propriei poziții în societate, de datoria continuării tradițiilor strămoșești (*mos maiorum*)[46].

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

Principii atribuite dreptului natural – ca legitima apărare, nevalabilitatea unei obligații care are ca obiect o prestație imposibilă, îmbogățirea fără justă cauză etc. –, au fost cuprinse și conservate în dreptul pozitiv[49]. În sec. al XIX-lea, pe temeiul constantelor dreptului natural, juristul transilvănean Simion Bărnuțiu[50] a redactat

---

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

[45] Vladimir Hanga, *op.cit.*, p.51.

[46] Ca magistrat „nu numai că nu băgai bani în buzunar, ci trebuia să-i scoți." Profesor emerit Ioan Piso, Universitatea Babeș-Bolyai din Cluj, http://tvr2.tvr.ro/placile-de-la-troesmis-din-mainile-hotilor-inapoi-la-muzeu_16286.html

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

[48] Drepturile și libertățile fundamentale azi nu sunt conferite de dreptul internațional, ci își au sorgintea în identitatea universală a persoanei umane, adică sunt legate de simpla calitate de ființă umană. Ovidiu Predescu, *Drepturile Omului și ordinea mondială*, https://lege5.ro/Gratuit/ge3 dinzzge2a/drepturile-omului-si-ordinea-mondiala

[49] Vladimir Hanga, *op.cit.*, p. 25.

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

programul revoluţiei de la 1848, formulând drepturile naţionale ale românilor, inspirate din programul de la 1791, *Supplex Libelus Valachorum*[51].

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

Similar, lumea modernă a moştenit dictonul „*summum ius summa iniuria",* devenit proverbial în epoca lui Cicero, dar foarte actual, prin care se înţelege că celei mai fidele aplicări a dreptului poate să-i corespundă cea mai mare nedreptate. Este o expresie care atrage atenţia asupra aplicării formale a legii, a *principiului priorităţii formei, fără a observa scopul şi raţiunea acesteia*, în dauna intenţiei reale a părţilor contractului[52]. Dreptul roman ne-a mai transmis instituţiile care au stat la baza ordinii publice aflate într-o continuă dinamică: clasică, modernă, iar în prezent se discută tot mai mult de o ordine publică comunitară[53].

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

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

Tabla A din *Lex municipalis Troesmensium* reglementează, în cap. XI, *procedura, locul și persoana împuternicită* pentru comunicarea misiunii, condiţiile delegării ambasadorilor municipali (cu cel puţin cinci zile înainte, inclusiv posibilitatea ca însărcinarea să fie refuzată). Reglementează, de asemenea, regimul

---

Asemănător, Eugen Ehrlich, profesor de drept roman la Universitatea din Cernăuţi susţinea refondarea ştiinţei juridice prin cercetarea *empirică* a „realităţilor" juridice, considerarea ca *drept viu* a *dreptului popoarelor din Bucovina*, în acest mod putând fi îndeplinit legatul lui Savigny şi al Şcolii Istorice a Dreptului. Mircea Duţu „*Ecologia dreptului*" *şi* „*Dreptul viu*" *astăzi,* https://www.juridice.ro/essentials/3280/ecologia-dreptului-si-dreptul-viu-astazi**.** Mircea Duţu, *Un secol de stat unitar şi drept naţional (1918–2018). Perspective istorice cultural-ştiinţifice,* Editura Academiei Române/Editura Universul Juridic, 2018, p. 196 și urm.

[51] Ioan Chindriș, *Simion Bărnuţiu la 1848,* în *Transilvanica I, Studii şi secvenţe istorice,* Editura Cartimpex, Cluj-Napoca, 2003, p. 420.

[52] Vladimir Hanga, *op.cit.*, p. 60.

[53] Cu referire la definirea, analiza și evoluţia conceptelor ordinii publice, a se vedea dr. h.c. Liviu Pop, prof. emerit la Universitatea „Babeș-Bolyai" Cluj-Napoca, membru corespondent al Academiei Române, *Despre ordinea publică clasică şi ordinea publică modernă,* în „Dreptul" nr. 12/2019, p. 9.

incapacităților, *persoanele incompatibile* de a fi trimise în misiuni diplomatice (este sau a fost *duumvir, edil sau chestor*... și nu a prezentat o *dare de seamă* a actelor din vremea mandatului său... a avut *în posesia sa bani, proprietatea comună*... a *epuizat finanțele sau afacerile cetățenilor* și *nu a restituit acei bani* fondului comun al cetățenilor municipiului, *nu a prezentat decurionilor ori nu a demonstrat conturile).*

Tabla B a legii prevede, în cap. XXVII–XXVIII, *procedura* organizării alegerilor, condițiile privind *capacitatea* corpului electoral de a vota, respectiv condițiile de eligibilitate pentru funcții publice, magistrați și sacerdoți municipali (solvabilitate, vârstă, etice). Ea mai reglementează *consecințele încălcării* normelor electorale, respectiv *regimul nulităților* și *incapacităților*. (Altul care va fi ales în pofida acestei legi, nu va deveni nici duumvir anual pentru cinci ani, nici edil, nici chestor, nici sacerdot), *regimul sacționator. (*Acela care, în ciuda acestor reglementări, prin vicleșug (*dolo malo*) va fi validat alegerile, va trebui să plătească cetățenilor din Troesmis, 10 000 de sesterți, amendă, din banii săi). Legiuitorul reglementează *persoanele autorizate* să recupereze sancțiunea pentru bugetul municipal și procedura de urmat, *printr-o acțiune în justiție* (cu privire la acești bani, oricui va dori îi va fi permis prin această lege să îi ceară printr-o acțiune în justiție).

4.2. *Lecția de cultură istorică* ne învață că România – stat care a avut pe teritoriul său o civilizație antică –, trebuie să-și protejeze vestigiile acestei civilizații, patrimoniul cultural, identitatea proprie, prin *măsuri ferme, în primul rând preventive și mult mai eficace* decât a făcut-o până în prezent. Din România și alte state de origine pleacă ilegal și sistematic marile valori ale patrimoniului nostru cultural spre statele cu piață dezvoltată, care își protejează cumpărătorii prin legislația proprie. Concomitent, noi nu ne putem permite să cumpărăm alte valori culturale. Atâta timp cât acest dezechilibru juridic-financiar se menține, suntem obligați să ne construim un cadru legislativ – conform directivei Uniunii Europeane, dar mult mai ferm –, care să ne apere patrimoniul. Ministerul Culturii – reprezentând autoritatea română în protejarea patrimoniului -, trebuie să aibă rol activ, apelând la experții veritabili spre a propune asemenea legi și a crea cadrul legislativ al unei protecții juridice efective.

Lecția istorică include obligația de a demonstra că avem *capacitatea de a ne proteja efectiv patrimoniul cultural, istoria,* pe care trebuie să le cunoaștem, respectăm și înțelegem drept creații ale străbunilor noștri. Astfel, avem obligația de a dovedi că nu numai cândva în istorie, ci chiar astăzi suntem demni de Europa căreia îi aparținem prin istorie, cultură și civilizație. Putem realiza acest obiectiv printr-un alt fel de educație în școli și în familie, concretizată într-o nouă conduită, europeană, în acțiune civică, cunoaștere și protejare a patrimoniului cultural. În locul unei istorii evenimențiale, tineretul, publicul larg, să cunoască semnificația monumentului istoric în conștiința națiunii și importanța protejării patrimoniului cultural-istoric[54].

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

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

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

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

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

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

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

nivel național și internațional[59]. Pentru combaterea fenomenului la nivel european, va fi necesară *acordarea de competențe, în materia cercetării infracțiunilor de trafic transfrontalier, Parchetului European*[60].

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

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

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

---

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

[60] Aug. Lazăr, *Illicit Traffick in Cultural Goods in South-East Europe* in the volume *Countering Illicit Traffic in Cultural Goods, The Global Challenge of Protecting the World's Heritage, ICOM Paris, pag. 107, edited by France Desmarais, 2015.*

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

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

UN PRECEDENT JURISPRUDENȚIALO-CONSTITUȚIONAL IMPORTANT ÎN RECUNOAȘTEREA ȘI EXPRIMAREA JURIDICĂ A INTERDEPENDENȚELOR DINTRE MEDIU ȘI SĂNĂTATE

[Decizia Consiliului Constituțional al Franței din 31 ianuarie 2020 (2019-823 QPC)]

Mircea M. Duțu-Buzura[*]

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

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

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

[*] Masterand

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

„Consiliul Constituțional
31 ianuarie 2020

Consiliul Constituţional îşi întemeiază hotărârea pe următoarele motive:

1. Paragraful IV al articolului L 253-8 din Codul rural şi al pescuitului maritim, astfel cum a fost modificat prin legea din 30 octombrie 2018 sus-menţionată, prevede: „se interzic începând cu 1 ianuarie 2022 producţia, stocarea şi comercializarea produselor fitofarmaceutice care conţin substanţe active neaprobate pentru motive legate de protejarea sănătăţii umane, animale sau a

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

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

mediului, conform regulamentului CE 1107/2009 al Parlamentului european şi al Consiliului din 21 octombrie 2009 precitat, sub rezerva respectării regulilor Organizaţiei Mondiale a Sănătăţii;

2. Conform pretenţiilor reclamantei, la care a aderat şi unul dintre intervenienţi, interzicerea exportului, instituită prin aceste dispoziţii, cu privire la anumite produse fitofarmaceutice care conţin substanţe neaprobate de către Uniunea Europenă ar fi, prin gravitatea consecinţelor sale pentru societăţile producătoare sau exportarea, contrară libertăţii de întreprindere. Aceasta apreciază că în această privinţă, o atare interdicţie nu are legătură cu obiectivul protecţiei mediului şi a sănătăţii, în măsura în care statele importatoare care autorizează aceste produse nu vor renunţa la utilizarea acestora, deoarece se pot aproviziona de la concurenţa întreprinderilor cu sediul în Franţa;

3. Libertatea de întreprindere reiese din articolul 3 al Declaraţiei drepturilor omului şi cetăţeanului din 1789;

4. În condiţiile preambulului Cartei mediului: „viitorul şi însăşi existenţa umanităţii sunt legate indisociabil de mediul său natural de existenţă... mediul reprezintă patrimoniul comun al fiinţelor umane... conservarea mediului trebuie urmărită în aceeaşi măsură ca şi celelalte interese fundamentale ale naţiunii... cu scopul de a asigura o dezvoltare durabilă, opţiunile prin care se urmăreşte satisfacerea necesităţilor prezentului nu trebuie să compromită capacitatea generaţiilor viitoare de a-şi satisface propriile necesităţi". Rezultă că protecţia mediului, ca patrimoniu comun al fiinţelor umane, constituie un obiectiv cu valoare constituţională;

5. În condiţiile alienatului 11 din Preambulul Constituţiei din 1946, naţiunea „garantează tuturor... ocrotirea sănătăţii". Rezultă, din aceasta, că sănătatea publică reprezintă un obiectiv cu valoare constituţională;

6. Legiuitorul este obligat să asigure concilierea obiectivelor precitate cu exerciţiul libertăţii de întreprindere. Cu acest titlu, legiuitorul trebuie să ţină cont de efectele prin care activităţile desfăşurate în Franţa pot aduce atingere mediului din alte ţări;

7. În virtutea regulamentului din 21 octombrie 2009 sus-menţionat, produsele fitofarmaceutice nu pot fi puse pe piaţa europeană decât dacă substanţele active pe care le conţin au fost aprobate de instituţiile competente din cadrul UE. O asemenea aprobare este refuzată în cazul substanţelor care produc efecte nocive asupra sănătăţii umane sau animale, sau efecte inacceptabile asupra mediului.

8. Dispoziţiile contestate interzic producţia, stocarea şi comercializarea în Franţa a produselor fitofarmaceutice care conţin substanţe active neaprobate, pe baza unor asemenea efecte, de către Uniunea Europeană. Acestea împiedică atât vânzarea unor asemenea produse în Franţa, dar şi exportul acestora.

9. În primul rând, prin adoptarea acestor dispoziţii, legiuitorul a înţeles să prevină atingerile aduse sănătăţii umane şi mediului, susceptibile a rezulta din

răspândirea substanţelor active pe care le conţin produsele în cauză, a căror nocivitate a fost constatată în cadrul procedurii prevăzute de regulamentul din 21 octombrie 2009. Consiliul constituţional nu este în măsură, neavând o putere generală de apreciere şi de decizie precum parlamentul, să examineze dispoziţiile astfel adoptate de legiuitor;

10. Împiedicând deci ca societăţile care operează în Franţa să participe la comercializarea acestor produse oriunde în lume şi, pe această cale, orice atingeri ce pot rezulta pentru sănătatea umană sau pentru mediu, în condiţiile în care în afara UE producţia şi comercializarea acestor produse sunt susceptibile de a fi permise, legiuitorul a adus atingere libertăţii de întreprindere, corelată cu obiectivele cu valoare constituţională ale protecţiei sănătăţii şi mediului.

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

12. Rezultă din cele expuse că, prin adoptarea dispoziţiilor contestate, legiuitorul a asigurat o conciliere care nu este vădit dezechilibrată între libertatea de înterprindere şi obiectivele cu valoare constituţională ale protecţiei mediului şi sănătăţii umane. Sesizarea întemeiată pe încălcarea acestei libertăţi se impune a fi respinsă.

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

Consiliul Constituţional hotărâşte:

Art. 1 – Paragraful IV al articolului L. 253-8 din Codul rural şi al pescuitului maritim, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 2018-938 din 30 octombrie 2018 privind echilibrul relaţiilor comerciale în sectorul agricol şi alimentar şi o alimentaţie sănătoasă, durabilă şi accesibilă tuturor, este constituţional."

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

prevăd că „viitorul și chiar existența umanității sunt indisociabile mediului său natural… mediul este patrimoniul comun al ființelor umane… prezervarea mediului trebuie căutată cu acelaşi titlu ca celelalte interese fundamentale ale Națiunii… în scopul de a asigura o dezvoltare durabilă, optimă destinate a răspunde nevoilor prezentului fără a compromite capacitatea generațiilor viitoare și ale altor popoare de a satisface propriile nevoi”, circumscrise celui de al 11-lea alineat al Preambulului Constituției din 1946 potrivit căruia Națiunea „garantează tuturor… protecția sănătății” din care ar decurge ca obiectiv de valoare constituțională proteguirea acesteia.

Așadar, sintetic ar rezulta atestarea jurisprudențială a faptului că protecția mediului, „patrimoniul comun al ființelor umane”, constituie, în dreptul și viziunea franceze, un „obiectiv de valoare constituțională”. Dincolo de elementele sale concrete această decizie jurisprudențial-constituțională franceză deschide bogate perspective deopotrivă în cadru intern și prin forța modelului oferit în dreptul comparat datorită dimensiunii sale extrateritoriale și prin legătura pe care o stabilește între protecția mediului și cea a sănătății, permițând astfel formularea de noi răspunsuri în privința provocărilor ridicate de conceptele intermediare și practicile majore precum cele de „sănătate a mediului” și abordările lor globale de genul „o singură sănătate: a omului, animalului și a ecosistemului” ș.a.

2. Pentru a declara dispozițiile legislative respective conform Cartei mediului și a respinge obiecția de neconstituționalitate, Consiliul Constituțional al Franței și-a construit propriul raționament cristalizat în jurul mai multor considerații ale semnificaților textelor constituționale pertinente cazului. Astfel, invocându-se dispozițiile Preambulului Cartei mediului din 2004 se proclamă existența unui obiectiv de valoarea constituțională al protecției mediului; apoi se afirmă că aparține legislatorului să asigure concilierea acestui obiectiv și a celui de ocrotire a sănătății cu exercițiul libertății de întreprindere și că, cu acest titlu, legiuitorul este îndreptățit să țină cont de efectele activităților efectuate în Franța şi care pot să aducă atingeri în străinătate. Se concluzionează astfel că, în speță, legiuitorul nu a adus o afectare a libertății de întreprindere, o atingere care s-ar afla în legătură cu obiectivele de valoare constituțională ale precauției urmărite în materie de sănătate și mediu, văzută așadar într-o ecuație unică.

Dincolo de faptul că această consacrare a protecției mediului ca obiectiv de valoare constituțională vine să marcheze punctul culminant al unor evoluții de mai mulți ani în jurisprudența constituțională franceză, rămân de analizat perspectivele deosebit de promițătoare pe care le deschide o atare asociere, mai ales prin faptul că dimensiunea extrateritorială a problemei devine predominantă. O asemenea recunoaștere este făcută în relație directă cu obiectivul protecției sănătății. Pentru cercetătorul și cititorul român poate că considerente de genul că o atare jurisprudență demonstrează în mod clar dorința Consiliului de a spori instrumentele juridice aflate în serviciul consolidării protecției mediului întrucât, pe de o parte, se conferă prevederilor Preambulului Cartei mediului o nouă amploare și, pe de alta,

se identifică un alt obiectiv căruia îi proclamă valoarea constituțională, prezintă o mai redusă relevanță. Cea mai importantă apare constatarea că pentru prima dată protecția mediului este astfel calificată ca obiectiv cu valoare constituţională, în urma unei evoluții jurisprudențiale declanșată printr-o decizie a instanței franceze de contencios constituțional în 13 iulie 2011, prin care se interzicea recurgerea la fracturarea hidraulică a stratului de rocă pentru a explora în vederea exploatării hidrocarburilor pe teritoriul național. După abordări și aprecieri nu lipsite de unele oscilații, dar fără abateri fundamentale de direcție, judecătorul francez constituțional lărgea spectrul protecției sănătății și a mediului statuând că „legiuitorul este ținut să țină cont de efectele pe care activitățile exercitate în Franța pot să le aducă mediului în străinătate". O atare concluzie comportă două precizări importante. Prima, că obiectivele protecției sănătății și a mediului sunt de mărimea măsurii libertății de întreprindere și pot presupune limitări în consecință ale acesteia; cum în virtutea exigenței integrării aferente dezvoltării durabile dezvoltarea economică trebuie conciliată cu protecția mediului, o atare apreciere s-ar impune de la sine. În al doilea rând, noțiunea de protecție a mediului este mai largă spațial, întrucât ea nu se oprește la teritoriul francez, ci, în coerență cu afirmația din Preambulul Cartei mediului (2004) potrivit căreia mediul este patrimoniul comun al ființelor vii, se extinde în plan universal.

În concluzie, promovând o viziune universală asupra mediului, Consiliul Constituțional conferă protecției sale o perspectivă extrateritorială și, prin asocierea sănătății cu mediul, ajunge la conceptul de sinteză și interdependență al sănătății mediului și mizelor sale complexe de natură intermediară, tranzitorie dar și integratoare.

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

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

libertatea de întreprindere. În decizia sa, Consiliul Constituțional reține că atingerea adusă libertății de întreprindere nu este în mod manifest dezechilibrată cu obiectivele de protecție a sănătății și a mediului, ceea ce este un control de o mare intensitate. Astfel, degajând obiectivul de protecție a mediului și combinându-l cu cel de protecție a sănătății, instanța constituțională a conferit un plus de apărare mai eficace a mediului și, în perspectivă, a ecuației sănătății mediului.

Această nouă „armă" de protecție fusese sesizată, cu particularitățile cadrului judiciar aferent, și de judecătorul administrativ francez în una din numeroasele cauze relative la hotărârile anti-glifosat luate de unii primari și contestate prin procedură de ordonanță prezidențială de către prefecți. Într-o ordonanță din 3 martie 2020, instanța de contencios administrativ din Montreuil a respins cererea prefectului reamintind, mai întâi, că „revine autorităților administrative, precum și legiuitorului să asigure concilierea protecției mediului, patrimoniu comun al ființelor umane, și a sănătății, obiective de valoare constituțională cu alte interese fundamentale ale Națiunii și în special cu libertatea de întreprindere". Apoi s-a apreciat că „în cazul de speță hotărârea contestată nu era de natură să aducă o gravă atingere din moment ce glifosatul nu era utilizat pe teritoriul comunei decât pentru întreținerea spațiilor verzi de către comanditari și a căilor ferate". Se poate percepe astfel importanța nouă a acestui obiectiv de valoare constituțională a cărui conciliere cu alte interese fundamentale ale Națiunii, în special libertatea de întreprindere, va trebui să facă obiectul unei aprecieri de la caz la caz.

Pornind de la asemenea constatări doctrina franceză a concluzionat că această decizie istorică participă la avântul unei ordini publice ecologice căreia judecătorii judiciari, de contencios administrativ și constituțional acordă o atenție sporită și contribuie la garantarea exigențelor sale, răspunzând astfel așteptărilor din ce în ce mai pregnante privind problematica mediului.

Rămânând în planul ultimelor jurisprudențe constituționale franceze semnificative în materie de mediu și cu titlu subsidiar mai evocăm hotărârea Consiliului din 28 mai 2020 (no. 2020-843 QPC) prin care s-a statuat că decizia de autorizare a exploatării unei instalații de producere a electricității constituie o decizie publică având o incidență asupra mediului în sensul art. 7 din Carta mediului aferentă Constituției Franței. Sesizarea aferentă avea ca obiect conformitatea drepturilor și libertăților garantate de legea fundamentală a prevederilor art. L-311-5 din Codul energiei potrivit cărora exploatarea unei instalații de producție a energiei electrice este subordonată unei autorizații administrative eliberată operatorului cu observarea anumitor criterii stipulate de reglementările specifice domeniului. Potrivit reclamantei, decizia administrativă de autorizare a exploatării unei instalații de producție de electricitate având o incidență directă și semnificativă asupra mediului, lipsa de nu fi prevăzut posibilitatea participării publicului la elaborarea respectivei decizii conduce la neconformitatea cu textul constituțional pertinent. Instanța constituțională a reamintit în acest context că, potrivit prevederilor art. 7 din Carta mediului, „Orice

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

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

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

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

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

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

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

remarcă, înainte de toate, caracterul complet al lucrării care ne prezintă dreptul urbanismului francez în multitudinea fațetelor sale. Obiectul analizei și studiului monografic îl constituie, desigur, dreptul actual al urbanismului caracterizat ca un drept stufos, marcat de neîncetate reforme legislative, dar, de asemenea, și poate cu precădere, un drept viu, în permanentă mișcare, deopotrivă în planul ideilor și cel al practicilor concrete. Este relevantă în acest sens situația reglementărilor aferente la nivelul dreptului pozitiv din Hexagon și cu atât mai mult cu cât după legea solidarității și renovării urbane din 13 decembrie 2000, dreptul urbanismului se forțează a fi în serviciul dezvoltării durabile, fapt confirmat la nivel reglementar și prin cele mai recente legi privind evoluția locuirii, amenajării și digitalului (ELAN) din 23 noiembrie 2018. Fiind, prin excelență, un drept de poliție administrativă, marcat prin unilateralitate, el știe să se deschidă negocierilor și încheierii contractelor cu operatorii privați; legea ELAN se înscrie într-o atare perspectivă, creând categoria contractelor de proiect partenerial de amenajare. Căutarea securității juridice reprezintă, de asemenea, una din preocupările sale fundamentale; în acest sens, crearea în 1971 a certificatului de urbanism a urmărit stabilizarea regulilor de urbanism aplicabile proiectelor de construcții și din 1994 legiuitorul francez a trebuit să răspundă unui fenomen a cărui amploare a surprins puternica creștere a contenciosului administrativ de urbanism: instituirea de noi reguli de încadrare a acțiunilor în justiție a fost urmată de atribuirea de puteri regionale în favoarea judecătorului în vedere asanării excesului de putere în scopul de a permite o regularizare a anumitor acte de fiecare dată când aceasta devine posibilă.

Pe lângă asemenea repere de reglementare, volumul comportă numeroase referințe jurisprudențiale și doctrinale, precum și un index alfabetic spre a face consultarea sa mai facilă.

Definind dreptul urbanismului ca ansamblu de reguli și instituții relative la amenajarea și dezvoltarea urbană, cu vocație de a încadra evoluția fizică a urbanizării, autorii îi reliefează și caracterele de a fi un drept în mișcare, discriminatoriu și teritorializat, cu precizarea și explicarea semnificațiilor fiecăreia dintre acestea.

Un element important în configurarea profilului propriu îl constituie stabilirea raporturilor sale cu ramurile de drept vecine, respectiv cu dreptul construcției, cel al amenajării teritoriului, politicii orașului și, mai ales, dreptul mediului. În această ultimă privință se remarcă, pe bună dreptate, că, în măsura în care respectiva ramură se constituie deopotrivă prin „datul natural și datul construit uman”, dreptul urbanismului participă și la protecția ecologică, făcând din ce în ce mai mult subiectul preocupărilor de mediu. În pofida deosebirilor nete ale obiectelor de reglementare, cele două ramuri cunosc o apropiere accentuată și o intersectare tot mai amplă și mai nuanțată în condițiile ultimelor evoluții privind dezvoltarea durabilă.

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

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

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

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

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

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

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

Andrei Duțu-Buzura[*]

[*] Conf. univ. dr., Facultatea de Administrație Publică, SNSPA; e_mail: andrei.dutu@administratiepublica.eu

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

În economia analizei remarcăm contribuțiile referitoare la problematica principiilor dreptului mediului: prevenția, precauția, informarea, participarea, concertarea, accesul la justiție, poluatorul-plătește, neregresia nivelului de protecție a mediului, dezvoltarea durabilă și integrarea, conceptelor: patrimoniu comun, justiția de mediu sau „noile pseudo-principii”, precum solidaritatea ecologică (concept ecocentric care consacră interdependența reciprocă a organismelor vii, inclusiv omul), utilizarea durabilă, complementaritatea mediului, agriculturii, agriculturii și pădurilor, principiile în materie de deșeuri (proximității, responsabilității lărgite a producătorilor de deșeuri, autosuficienței, reversibilității

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

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

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

care, fapt mai puțin obișnuit, progresul și performanțele tehnice și efectele lor necunoscute evoluează mai rapid decât concluziile procesului de evaluare și creștere a efectelor noilor tehnologii asupra sănătății și vieții. Contenciosul relativ la câmpurile electromagnetice cunoaște o anumită tendință de dezvoltare, chiar dacă soluțiile judiciare nu au efectul sperat. De cele mai multe ori jurisprudența s-a limitat să constate că „la starea actuală a cunoștințelor științifice asupra riscurilor care ar putea rezulta pentru public din expunerea sa la câmpurile electromagnetice emise de antenele releu de telefonie mobilă" autoritatea competentă ar putea elibera o autorizație fără a afecta principiul precauției. Dimpotrivă, Consiliul de Stat (instanța supremă de contencios administrativ în Franța) într-o cauză s-a pronunțat în 2013 în sensul că „numeroase studii concordate, în pofida limitelor lor, au pus în evidență o corelație statistică semnificativă între factorul de risc invocat de reclamant (riscul crescând de leucemie la copii prin expunerea rezidențială la câmpuri electromagnetice) și incidența unei atari patologii superioare mediei".

Cu o puternică vocație prospectivă, exprimată la fiece aspect analizat lucrarea se încheie cu un substanțial capitol de concluzii structurate în jurul a patru axe de perspectivă viitoare: dreptul mediului, marile proiecte de infrastructură și politică, regresie ori progresie a dreptului mediului?, ineficacitatea dreptului mediului și necesitatea creării de indicatori juridici și principiul neregresiunii dreptului mediului ori progresia necesară a ameliorării mediului. În această ultimă privință sunt formulate o multitudine de propuneri de *lege ferenda* (reforme), printre care, cu titlu de imperios necesare, sunt: conferirea asociațiilor neguvernamentale de veritabile mijloace spre a suplini acțiunea autorităților publice și Parchetului; ordonanța prezidențială ecologică care să permită o mai bună constatare și a face să înceteze provizoriu o poluare; suspendarea automată a deciziei din momentul aducerii unei atingeri a mediului; acordarea unui statut de domenialitate publică pădurilor domeniale spre a se garanta inalienabilitatea lor; stabilirea unui organism științific de control al studiului de impact exterior administrației și independent; generalizarea obligației de independență și de imparțialitate a experților; suprimarea noțiunii de nocivitate neglijabilă pentru deversările în ape; suprimarea tuturor autorizațiilor tacite; dreptul de a crea o contra-expertiză în domeniul nuclear și în materie de poluare; instituirea unui mediator special pentru probleme de mediu; generalizarea „auditului verde"; controlul utilizării abuzive a publicității care se servește de mediu și stabilirea de sancțiuni adecvate ș.a. Progresul principal al dreptului mediului este considerată inserarea sa constituțională, în Franța grație Cartei mediului din 2005 iar în alte țări prin modificările și „pigmentările"

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

Toate asemenea dezvoltări sunt preconizate, argumentate și încurajate din dorința și cu speranța, ilustrând astfel spiritul militant al acestei discipline, ca dreptul mediului să nu redevină ceea ce a fost pentru un timp, respectiv o „necropolă juridică", mai ales prin promovarea axiomei că în materie ecologică e indispensabil a „gândi global și acționa local", a reflecta și acționa, a aplica principiile concret și a promova consecvent noul.

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

Mircea M.
Duțu-Buzura[*]

[*] Masterand

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Capitolul III, intitulat „*Traficul ilicit de bunuri culturale ca formă a criminalității organizate*” dezbate probleme legate de Convenții internaționale, referindu-se la: *Orientări operaționale ale Convenției UNESCO din 1970*; *Convenția UNIDROIT din 1995 privind obiectele culturale furate sau ilegal exportate*; *Anexă 11 la Convenția de la Nairobi - Organizația Vamală Mondială (OMC)*; *Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate (UNTOC)*; *Convenția Consiliului Europei privind infracțiunile referitoare la bunurile culturale; Rezoluțiile Consiliului de Securitate al Națiunilor Unite*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

există dovezi că traficul transnațional de antichități este legat de alte activități ilicite în care sunt implicate grupuri criminale organizate, inclusiv contrabandă cu droguri și arme, violență, corupție și spălare de bani. Aceasta are dispoziții privind incriminarea spălării produselor infracțiunilor. De aceea, solicită statelor părți: să criminalizeze infracțiunile care sancționează transferul intenționat al dreptului de proprietate sau ascunderea originii unei astfel de proprietăți (articolul 6); să stabilească măsuri care să permită confiscarea acestor produse infracționale și să identifice și să urmărească proprietățile care pot fi calificate ca atare încasări (articolul 12); să răspundă la cererile de confiscare din partea altor state părți (articolul 16); să extrădeze infractori suspecți (articolul 16); să se angajeze în cele mai largi măsuri de asistență juridică reciprocă (articolul 18); să ia în considerare desfășurarea de operațiuni comune și alte măsuri de cooperare pentru aplicarea legii (art. 27); să îmbunătățească instruirea specializată pentru oamenii legii (art.29).

Participarea la un un grup infracțional organizat (conform definiției UNTOC, implică cel puțin trei persoane), spălarea produselor infracțiunii, corupția și obstrucționarea justiției sunt infracțiuni definite în UNTOC și, de asemenea, care pot fi coroborate cu traficul de bunuri culturale.

Cap. V, intitulat *Asistență juridică reciprocă și Tehnici speciale de investigare*, examinează în diferite secțiuni: *Asistența juridică mutuală* (MLA), care are ca prim pas asistența informală sau administrativă, urmată de scrisorile rogatorii prin cereri de sechestru sau confiscare, strângerea de dovezi, executarea deciziilor de condamnare, de amendă, de confiscare emise de instanțe străine. De asemenea, aceste scrisori sunt necesare și pentru audierea infractorului, a victimei, martorilor, etc.; tehnicile speciale de investigare sunt tehnici de colectare sistematică de informații, fără alertarea persoanei vizate, aplicate de oamenii legii pentru a detecta și investiga suspecți și infractori.

Alte instrumente și modalități de cooperare sunt: Ordinul European de Investigații (OIE) este o decizie judiciară, Convenția Uniunii Europene privind asistența juridică reciprocă (2000); Convenția Uniunii Europene privind asistența și cooperarea reciprocă între administrațiile vamale (Napoli II); mandatul european de arestare; Echipe comune de investigație (JIT), Comitetele naționale de drept internațional umanitar reprezintă un alt exemplu de cooperare între agenții.

Foarte important în atingerea prevenirii și controlului social al criminalității este Eurojust, compus din 28 de membri naționali, unul din fiecare stat membru al UE. Membrii naționali sunt numiți de state și pot fi judecători, procurori sau ofițeri de poliție, care formează Colegiul Eurojust. Practic, Eurojust are o rețea de contacte la nivel mondial și își propune să consolideze coordonarea investigațiilor internaționale, precum și urmărirea penală în statele membre ale UE.

Cadrul legislativ se completează și cu următoarele acte normative: Rezoluția Consiliului de Securitate al ONU 1483/2003; Rezoluția 2199 (2015) a Consiliului de Securitate al ONU, Rezoluția Consiliului de Securitate al ONU 2347 (2017); Convenția UNIDROIT; Instrumente INTERPOL.

Și alte măsuri/instrumente completează cadrul legal, pentru a asigura o bună prevenire: Proiectul academic (UCAP), Baza de date pentru operele de artă furate, Organizația Vamală Mondială, Listele roșii – Consiliul Internațional al muzeelor (ICOM), Sistemul de informare al pieței interne, Utilizarea sistemului IMI în conformitate cu Directiva 2014/60/UE.

Capitolul VI, care se referă la *Cooperarea inter-agenții*, include secțiuni precum: termeni de referință: „cooperare", „sinergii", „capacități sporite" și „sensibilizare" sunt noțiuni cheie privind lupta împotriva traficului ilicit de bunuri culturale; ariile și tipurile de cooperare (activități de formare, identificarea bunurilor culturale; cooperarea dintre ONG-uri.

În România, Ministerul Culturii, Direcția Generală a Vămilor, poliția și poliția de frontieră au semnat protocoale de cooperare pentru a lupta împotriva traficului ilicit de bunuri culturale într-o manieră coordonată.

Conceput ca un manual, volumul de față invită la autodidactism sau autoeducare, oferind o serie de răspunsuri ce pot călăuzi practicienii care sunt angrenați în controlul social și prevenirea traficului ilegal de bunuri culturale.

Lucrarea încearcă să creeze o simetrie în succesiunea capitolelor. Astfel, după expunerea conținutului fiecărei secțiuni/subsecțiuni, capitol, se prezintă un sumar al conținutului expus, apoi exemple / aplicații, iar ulterior exerciții și întrebări de autoevaluare.

Cerc. st. gr. III Aura Preda[*]

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