STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE

Anul 11 (67), Nr. 1 **Ianuarie–Martie 2022**

S U M A R

Studii

MIRCEA DUȚU, Dreptul și sursele renovabile de energie. Dimensiuni ale unui regim juridic particular 7

DANA APOSTOL-TOFAN, Aspecte privind protecția mediului în domeniul urbanismului. Jurisprudență relevantă în materie 37

RALUCA DIMITRIU, FELICIA BEJAN, Impactul jurisprudenței Înaltei Curți de Casație și Justiție asupra evoluției dreptului muncii 51

VERSAVIA BRUTARU, Drepturi și libertăți. Dreptul la liberă exprimare. Fenomenul *fake news*. Comunicarea de informații false. O schimbare de paradigmă? 75

TUDOR AVRIGEANU, Realismul organic ca *res publica restituta*. Nicolae Iorga şi tradiţia politică a statalităţii româneşti 105

Recenzii

Mathilde Hautereau-Boutonnet, *Le Code civil, un code pour l'environnement*, Coll. Les sens du droit, Editions Dalloz, 2021; 191 p. (*Andrei Duțu-Buzura*) 131

Guy Block, Laurence Hage, Le nouveau droit des énergies renouvelables en Europe et en Belgique, Editions Corporate Copyright S.A., Bruxelles, 2021, 336 p. (*Mircea M. Duțu-Buzura*) 141

In memoriam

Prof. univ. dr. DUMITRA POPESCU (1936–2022) – portretul unui destin în slujba științei dreptului internațional (*Laura Magdalena Trocan*) 147

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 11 (67), nr. 1, p. 1–152, Bucureşti, ianuarie–martie, 2022

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE

Année 11 (67), N°. 1 **Janvier – Mars 2022**

S O M M A I R E

Études

MIRCEA DUȚU, Le droit et les sources renouvelables d'énergie. Les dimensions d'un régime juridique particulier 7
DANA APOSTOL-TOFAN, Aspects sur la protection de l'environnement dans le domaine de l'urbanisme. La jurisprudence pertinente 37
RALUCA DIMITRIU, FELICIA BEJAN, L'impact de la jurisprudence de la Haute Cour de Justice et Cassation sur l'évolution du droit du travail 53
VERSAVIA BRUTARU, Droits et libertés. La liberté d'expression. Le phénomène du *fake news*. Communication des informations fausses. Un changement de paradigme ? 75
TUDOR AVRIGEANU, Le réalisme organique comme *res publica restituta*. Nicolae Iorga et la tradition politique du concept d'État roumain 105

Comptes rendus

Mathilde Hautereau-Boutonnet, *Le Code civil, un code pour l'environnement*, Coll. Les sens du droit, Éditions Dalloz, 2021; 191 p. (*Andrei Duțu-Buzura*) 131
Guy Block, Laurence Hage, Le nouveau droit des énergies renouvelables en Europe et en Belgique, Editions Corporate Copyright S.A., Bruxelles, 2021, 336 p. (*Mircea M. Duțu-Buzura*) 141

In memoriam

Prof. univ. dr. DUMITRA POPESCU (1936–2022) – le portrait d'un destin au service de la science du droit international (*Laura Magdalena Trocan*) 147

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 11 (67), nr. 1, p. 1–152, Bucureşti, ianuarie–martie, 2022

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE

Year 11 (67), No. 1 **January – March 2022**

S U M M A R Y

Studies

MIRCEA DUȚU, Law and Renewable Energy Sources. Dimensions of a Particular Legal Regime 7
DANA APOSTOL-TOFAN, Environmental Protection Issues in the Field of Urban Planning. Relevant Case Law 37
RALUCA DIMITRIU, FELICIA BEJAN, Impact of the Jurisprudence of the High Court of Cassation and Justice on the Evolution of Labor Law 53
VERSAVIA BRUTARU, Rights and Freedoms. The Right to Free Speech. Fake News Phenomenon. Communication of False Information. A Paradigm Shift? 75
TUDOR AVRIGEANU, Organic Realism as *res publica restituta*. Nicolae Iorga and the Political Tradition of Romanian Statehood 105

Reviews

Mathilde Hautereau-Boutonnet, *Le Code civil, un code pour l'environnement*, Coll. Les sens du droit, Editions Dalloz, 2021; 191 p. (*Andrei Duțu-Buzura*) 131
Guy Block, Laurence Hage, *Le nouveau droit des énergies renouvelables en Europe et en Belgique*, Editions Corporate Copyright S.A., Bruxelles, 2021, 336 p. (*Mircea M. Duțu-Buzura*) 141

In Memoriam

Prof. univ. dr. DUMITRA POPESCU (1936–2022) – The Portrait of a Destiny in the Service of the Science of International Law (*Laura Magdalena Trocan*) 147

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 11 (67), nr. 1, p. 1–152, București, ianuarie–martie, 2022

DREPTUL ȘI SURSELE RENOVABILE DE ENERGIE. DIMENSIUNI ALE UNUI REGIM JURIDIC PARTICULAR

Prof. univ. dr. Mircea DUȚU[*]

Abstract: *The necessity of establishing a particular legal regime for renewable energy sources comes from their promotion as main alternative to exiting the present energy model based on fossil fuels, significant emitters of GHGs and highly exhaustible, and the transition towards one based on clean and sustainable energy sources, which allow reaching climate neutrality. Joining the energy, climate, and growths related stakes marks an intersectoral nature to the applicable regimes, with structuring trends and specific developments raising the issue of creating a "renewable energy law" and its main question: new branch of law or special legal regime? As an "crossing" field of ruling (on the one hand, between energy law, environmental law, and climate law, and on the other hand, between international law, EU law, and domestic law, with an integrating vocation), the new law is marked by the environmental transition and the mix of analysis concept and enforcing instruments. By its own implications, it nuances the traditional meanings of some consecrated principles and legal institutions, in the effort of adapting the legal arsenal to the new energy challenges. The lack of adequate specificities, at least for the moment, does not justify it being considered a new branch of law, but it is limited to its affirmation in the field of enforcing a complex legal regime, often derogatory from the common regulations, created in a sense of assimilating perception and promoting the special exigencies of the pillar of renewable sources of the foreshadowed new energy model.*

Key words: *climate law; energy law; environmental law; decarbonization; renewable energy law; Green Deal; Glasgow Climate Pact; legal regime; environmental transition; energy transition; climate neutrality; the right to environment.*

Dezvoltarea și reglementarea juridică a problematicii surselor de energie renovabile (reînnoibile) se impun în prezent grație mai multor mize majore pe care acestea le prezintă pentru societate. Mai întâi, riscurile schimbărilor climatice ne determină să regândim modul de producere și consum al energiei în cadrul tranziției spre o economie decarbonată și, în general, o societate neutră climatic. Ele sunt calificate drept curate, cu emisii slabe de carbon, juste din punct de vedere social și al mediului, iar autovehiculele electrice reprezintă una din soluțiile combaterii poluării în orașe. Pe ansamblu, sunt exact antiteza energiilor fosile și oferă o perspectivă de depășire a dereglărilor climatice. Apoi, tehnologiile durabile aferente acestor surse contribuie la securitatea aprovizionării energetice; în situația diminuării inevitabile, la orizonturi apropiate, a rezervelor de combustibili fosili și

[*] Prof. univ. dr., directorul Institutului de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu" al Academiei Române.

creșterii nevoilor energetice, sursele de energie renovabile oferind posibilitatea unei producții indigene ce favorizează diversificarea surselor de aprovizionare și reducerea dependențelor de tot felul în domeniu. Nu în ultimul rând, dezvoltarea unor atari tehnologii oferă noi perspective în termeni de sporire a locurilor de muncă; Uniunea Europeană (U.E. sau Uniunea) și țările membre au un interes deosebit a se afirma ca un leadership mondial în materie de schimbare climatică și tehnologii energetice renovabile, mai ales după criza de Covid-19 în condițiile căreia piețele de energie renovabile și-au demonstrat deja reziliența, asistând în prezent la dobândirea unui ascendent, inclusiv ca pondere, din partea acestora în cadrul mixului energetic. Se prefigurează și se dezvoltă, totodată, sub impuls european și civic conceptul și practica autoproducerii și autoconsumului (individual și colectiv) de energie, bazat pe surse reînnoibile, văzute ca o nouă evoluție și o completare a rețelelor publice tradiționale, fenomen care presupune noi reglementări de drept și adoptarea sistemelor de gestionare a domeniului. Noua abordare se dorește promotoare a flexibilității cererii și a ofertei, a participării civice crescânde și sporirii acceptabilității sociale în contextul „ecoclimatizării" energiei, reducerii impactului său asupra mediului și reducerii consumului, promovarea localului, inclusiv pentru diminuarea cheltuielilor legate de transport și stocare. Tranziția energetică în curs este, în primul rând, una spre energiile renovabile cu consecințele socio-economice, tehnologice și juridice aferente. Apariția reglementărilor specifice și emergența unui regim juridic particular al energiilor renovabile, aflat la intersecția dintre dreptul energiei și dreptul climei, dreptul internațional, dreptul U.E. și dreptul intern, consolidează importanța și semnificațiile problemei.

1. Energia și provocarea ecoclimatică. Istoria energiei ne arată o concurență inițială, la începuturile epocii moderne, între sursele fosile și cele zise astăzi reînnoibile, soldată cu marginalizarea acestora din urmă timp de circa două secole până la izbucnirea crizei petroliere din 1973, când se afirmă spectrul epuizării lor, ajungându-se în ultimele decenii la a se impune teza că soluția problemelor climato-energetice, devenite majore, se află, în mare parte, în producția de electricitate și de căldură provenită din energii renovabile[1]. Raporturile dintre „noile energii" și protecția mediului în general, și schimbarea climatică în special, dobândesc astăzi o importanță sporită și se bucură de o atenție deosebită, inclusiv în cadrul analizei juridice, constituind deja, în unele cazuri, un capitol tot mai consistent al manualelor de dreptul mediului[2]. Explicația se înscrie în evoluția istorică a modelului energetic din ultima perioadă, deopotrivă sub aspecte vizând criza combustibililor fosili, impactul ecologic și emergența și

[1] Alexis Vrignon, François Jarigge (dir.), *Face à la puissance. Une histoire des énergies alternatives à l'âge industriel,* Editions La Découverte, Paris, 2020, p. 19–20.

[2] De exemplu, Michel Prieur, *Droit de l'environnement,* 8e édition, Editions Dalloz, Paris, 2019, partea a V-a, titlul 3 – *Energiile renovabile.*

impunerea problematicii ecoclimatice. Inițial, nevoile energetice, cu precădere cele ale țărilor industrializate, amplificate de criza resurselor fosile, în frunte cu cea a petrolului, perspectiva epuizării lor la orizonturi apropiate și insuficiențele și riscurile energiei nucleare au condus la căutarea de resurse noi, utilizate până atunci cu titlu experimental. Recurgerea la energiile zise noi (chiar dacă unele dintre ele sunt în realitate vechi) avea să coincidă cu afirmarea preocupărilor de protecție a mediului și exprimarea lor prin politici și reglementări pertinente. Asumarea neutralității carbon ca obiectiv prioritar pentru depășirea crizei ecoclimatice, de atins la mijlocul acestui secol, și consacrarea sa juridică, a adus în prim plan tranziția energetică, înțeleasă ca trecerea de la modelul energetic instituit în ultimii 150 de ani, care utilizează esențialmente resurse fosile (hidrocarburi și uraniu), la unul cu emisii scăzute, în cele din urmă nete zero de emisii de gaze cu efect de seră. Redimensionarea consumului energetic și restructurarea surselor de energie în sensul unei evoluții spre o schemă de dezvoltare „decarbonată", trecând prin etapa unui „mix energetic", de amestec a surselor de energie fosile, „gri", verzi și cele renovabile, generează o nouă ecuație între energie și mediu, una în care aspectele protecției acestuia devin prioritare și tind să fie preponderente. Într-adevăr, fondate pe resursele naturale renovabile (soare, apă, vânt), chiar de recuperare[3], aceste tipuri de energie permit o mai bună protejare a mediului și asigurare a stabilității sistemului climatic, practic nu presupun producerea de deșeuri și sunt mai adaptate la descentralizarea administrării resurselor. Reglementările juridice actuale consideră surse de energie renovabile energiile eoliană, solară, geotermală, aerotermală, hidrotehnică, marină și hidraulică, precum și energiile rezultate din biomasă, gaz de descărcare, gazul stațiilor de epurare a apelor uzate și biogaz. Ele au devenit un capitol prioritar al strategiilor și reglementărilor promovate în aplicarea Acordului de la Paris privind clima (2015) la nivel internațional, regional, îndeosebi al U.E., și național[4] fiind considerate ca

[3] Se vorbește de energii renovabile și de recuperare, acestea din urmă fiind consecința unei activități principale care produce energie, calificată energie inevitabilă care poate fi recuperată și valorificată. E cazul căldurii de recuperare (de la incinerarea deșeurilor, din industria și rețelele de asanare a apelor uzate) și a gazului eliberat în urma descompunerii materiilor organice.

[4] Ideea că energiile renovabile sunt „curate" din perspectiva protecției mediului cunoaște severe contestări, cu augmente dificil de ignorat și care pun în discuție dimensiunile tranziției energetice (A se vedea, în special, G. Pitron, *La Guerre des métaux rares,* Editions Les Liens qui libèrent, Paris, 2017). Teza oponentă perspectivei optimiste consideră că eolienele și panourile solare conțin o cantitate importantă de metale a căror extragere generează poluări foarte serioase. Focalizându-se pe „pământurile rare" (pe care le găsim utilizate în special în magneții eolienelor și autovehiculele electrice), evaluările pertinente arată că sunt grav afectate pânza freatică, râurile și lacurile din regiuni întregi legate de extracție, precum și prin transformarea rocilor primare în metale exploatabile. Sub un alt unghi, se ridică problema suficienței resurselor minerale necesare acestui demers. Compararea a trei scenarii ale tranziției energetice: cel al Agenției Internaționale a Energiei (AIE) considerat „conservator", care preconizează o pondere de 50% a electricității produse din surse renovabile, scenariul Ecofys-WWF calificat intermediar (cu 75% atari resurse energetice) și pe cel al lui Garcia-Olivares (cu 100% asemenea energii în 2050) considerat nerealist, degajă concluzii

oferind pilonul noului model energetic. Pe acest fundal evolutiv, actualitatea normativă și jurisprudența relevă o conjugare crescândă a dreptului mediului și climei și, respectiv, dreptului energiei, dovadă a mersului angajat spre un drept al tranziției ecologice[5], având în centrul său reglementările vizând sursele renovabile de energie. Structurile de finanțare, reglementările aferente și investițiile alocate diferă în funcție de anvergura proiectelor, tipul de energie generat și de modul în care proiectul e racordat la sistemele existente de distribuție.

2. O definiție juridică a sursei de energie renovabilă. Dacă actele normative interne în materie se rezumă la a enumera (lista) sursele și formele de energie renovabilă, o definiție „legală" o regăsim în dreptul pertinent al U.E. Astfel, Directiva (UE) 2108/2001 din 11 decembrie 2018 relativă la promovarea utilizării energiei produse din surse renovabile, o identifică, în sens negativ ca „o energie produsă plecând din surse nefosile renovabile" (art. 2.1.). Deși comportă neajunsul de a ne oferi o definire a surselor de energie renovabile prin opoziție cu cele fosile, textul în cauză permite, totuși, așa cum s-a remarcat, degajarea criteriului esențial de calificare a acestora. Într-adevăr, renovabilitatea/reînnoirea resursei face din durabilitate trăsătura comună a surselor de energie renovabile în contrast cu cele fosile, una din caracteristici constând tocmai în caracterul epuizabil[6]. Așadar, resursele fosile aflate în subsol, constituite în urma unui proces de durată exprimată în milioane de ani se află în cantități limitate, ajungându-se cu exploatarea lor sub aspectul epuizării la orizonturi de decenii și secole. Chiar dacă datele și constatările științifice arată că ele pot să se regenereze într-o oarecare măsură, viteza acesteia rămâne lentă în raport cu necesitățile de continuare a modelului energetic bazat pe ele. De aici decurge un prim interes major de a

relevante (Olivier Vidal, *Métiers premières et énergie,* Editions ISTE, Paris, 2018). Acest din urmă scenariu e apreciat astfel având în vedere și că nevoile de metale nesubstituibile (cupru, aluminiu, oțel, fier-beton) exced resursele mondiale. Urmărind pista cuprului, ale cărui resurse dovedite vor fi epuizate în 2050, se arată că materiile prime sunt un obstacol insurmontabil în desfășurarea masivă a energiilor renovabile la nivel mondial și că scenariile supraoptimiste în acest sens nu sunt realizabile din punctul de vedere al cantității de materii prime necesare. Dar cea mai aspră concluzie e aceea că, pentru a recurge la soluția energiilor regenerabile și a realiza cele trei scenarii propuse și evocate mai sus (chiar și cel mai conservator), cheltuiala energetică generată de extracția materiilor prime și construcția infrastructurilor aferente nu ar face să scadă curba emisiilor de CO_2 înainte de 2050. Mai ales în planul U.E., dacă în evaluarea tranziției energetice nu se ține cont de emisiile indirecte se poate da impresia unei scăderi potențial semnificative a emisiilor; dar dacă s-ar integra extracția materiilor prime și transformarea lor, crearea de panouri solare, de instalații eoliene, vehiculele electrice și a bateriile acestora tabloul ar arăta cu totul diferit. Se adaugă, în aceeași perspectivă a relevării exacte a impactului ecoclimatic, faptul că astăzi orice lanț în amonte de acești vectori ai tranziției e delocalizat în afara câmpului de viziune al U.E. Dacă Europa nu ia în calcul decât emisiile pe care le generează pe teritoriul său, ea poate ajunge la calcule și cifre care indică o scădere. Dar emisiile globale, de care e și indirect responsabilă, arată o altă realitate.

[5] Claudie Boiteau, Avant-Propos, *Code de l'énergie,* 8e édition, annoté et commenté, Editions Dalloz, Paris, 2021, p. IX.

[6] Marie Lamoreux, *Droit de l'energie,* LGDJ, Paris, 2020, p. 406.

promova exploatarea unor surse de energie, fără limită a duratei. Totuși, și din perspectiva durabilității, se impun operate unele distincții. Mai întâi, în consecință, o sursă de energie poate fi calificată ca renovabilă atunci când e fie pur și simplu inepuizabilă (atâta timp cât va exista lumea), cum e cazul vântului ori cel al radiației solare, fie, cel puțin, atâta vreme cât exploatarea resursei permite regenerarea stocului inițial într-un ritm care autorizează exploatarea sa fără limită a duratei (precum, de exemplu, „lemnul-energie", formă de biomasă potrivit modalităților exploatării sale). Aceasta înseamnă că unele resurse nu pot primi calificarea de sursă de energie renovabilă decât cu prețul unei exploatări raționale care să permită garantarea renovării lor. Acesta e sensul textului de drept al U.E. atunci când definește indirect „criterii de durabilitate" ce trebuie îndeplinite de biocarburanți, biolichide și combustibili obținuți din biomasă. Din această perspectivă considerăm că am optat și în limba română pentru termenul de „renovabilă" (reînnoibilă) și nu pentru cel, din păcate deja încetățenit, uzitat inclusiv în textele oficiale de „regenerabilă". În fine, semnalăm și noi observația relevată în literatura de specialitate potrivit căreia, propriu-zis, energia nu este renovabilă, sursele sale sunt așa încât, la rigoare se impune mai degrabă sintagma de „surse renovabile de energie". Desigur, și în acest caz, mai ales din nevoia simplificării limbajului, expresia „energii renovabile" s-a răspândit inclusiv în textele oficiale. Totodată, se impune observat faptul că suntem în prezența unui sens strict de resursă, „energetic" neinteresând în definiția respectivă decât prin ricoșeu aspectele de ordin ecoclimatic.

3. Complexitatea și interdependența obiectivelor dreptului energiei. Importanța crescândă a mizelor ecoclimatice. Potrivit specialiștilor, originalitatea dreptului energiei este reprezentată de faptul că urmărește obiective proprii, care îi imprimă o coloratură particulară nuanțată puternic de exigențele globale. Este vorba, în acest sens, înainte de toate, de garantarea securității aprovizionării cu energie, menținerea unui preț competitiv și asigurarea accesului tuturor la acesta, protejându-se, totodată, sănătatea umană, calitatea mediului și stabilitatea sistemului climatic[7], în această ultimă privință acționându-se îndeosebi împotriva agravării efectului de seră de origine antropică și a accelerării încălzirii globale. Atari obiective ne arată că energia se situează la intersecția mizelor economice, strategice și geopolitice, sociale, de mediu și climatice a căror conciliere constituie una din principalele dificultăți ale oricărei politici energetice. Fără îndoială, obiectivele protecției mediului în general, și stabilitatea sistemului climatic în special, au dobândit un loc prioritar, atât la nivel național cât și la cel al U.E., iar promovarea energiilor curate constituie pilonii politicii energetice. Nu ar fi vorba, totuși, decât de unul din aspectele importante ale unei politici complexe, al cărei scop este acela de a concilia cât mai bine obiective economice, sociale și de mediu de o importanță crucială. În același timp, se cuvine ca

[7] *Ibidem.,* p. 30–32.

problematica energetică să fie înscrisă în perspectiva dezvoltării durabile, în condițiile în care sectorul energiei a reprezentat întotdeauna primul vector al creșterii pe termen lung, intergenerațional. Miză economică de prim ordin, bun de primă necesitate, care ridică marea problemă socială a unui acces universal la energie, aceasta din urmă tinde să îndeplinească și o funcție ecologică tot mai importantă. Combustia energiilor fosile reprezintă aproape 80% din emisiile de gaze cu efect de seră (GES), devenind astfel primul responsabil al provocării schimbărilor climatice de origine antropică. Asimilarea obiectivului climatic în plină ascensiune și transformarea lui într-unul din elementele centrale ale tranziției energetice, propulsează problematica energiilor „curate", în frunte cu cea a energiilor reînnoibile în centrul preocupărilor, deopotrivă de reglementare și reflecție juridică. Din această perspectivă se cuvine abordată și raportarea dreptului energiilor regenerabile la dreptul energiei, ca un capitol al acestuia din urmă cu pretenții de autonomizare ca regim juridic special, a cărui analiză și cunoaștere efectivă ca drept pozitiv în mișcare se impune mai ales în vederea aplicării concrete depline și eficiente. Este, în același timp, o premisă importantă a delimitării sale de vecinătățile de ramură și a relevării implicațiilor ca disciplină de studiu. În orice caz, se cuvine remarcat că, prin emergența noului regim juridic special al energiilor renovabile, dreptul energiei cunoaște un puternic impuls de modernizare reglementară și reînnoire conceptual-teoretică. Energiile renovabile sunt considerate ca esențiale pentru a garanta un drept la energie pentru toate populațiile și în special pentru cele defavorizate, așa cum se întâmplă în dreptul african. Chiar dacă un asemenea drept nu e explicit recunoscut în textele de drept pozitiv, se consideră că el poate fi dedus din unele existente, în special din Carta africană a drepturilor omului și ale popoarelor (1981) și o reflecție asupra capacității juridicului de a sesiza prin prisma tranziției energetice o atare evoluție constituie o prioritate. Desigur, evoluția și exprimarea unei atari îndrituiri în sensul subiectiv al unei prerogative necesită timp, dezvoltări corespunzătoare și recunoașterea și garantarea cuvenite, dar efortul teoretic aferent este chemat să prefigureze premisele necesare[8].

4. Ce drept pentru energiile renovabile? Așa cum s-a remarcat în literatura de specialitate, o atare tematică nu poate rămâne indiferentă reglementării juridice și cercetării științifice din domeniul dreptului. Dimpotrivă, în mod inevitabil acestea sunt chemate să intervină pentru rezolvarea „provocărilor energetice ale societății contemporane"[9], incumbându-le responsabilitatea de a sesiza și exprima ansamblul mizelor subadiacente dezvoltării lor. Din această perspectivă, rolul dreptului e

[8] Asupra unei atari propuneri, a se vedea Mariette Aicha Ntienjem Madu, *Les balbutiements d'un droit à l'énergie à l'aune de la transition vers les énergies renouvelables en Afrique,* în „Revue Africain de Droit de l'Environnement", nr. 6/2021, numéro spécial, „Energies renouvelables, transition énergétique et enjeux en droit africaine", p.185.

[9] Stephane Doumbé-Bille (dir.), *Défis énergétiques et droit international,* Editions Larcier, Bruxelles, 2010, p. 8.

apreciat ca unul esențial, în special pentru a reglementa conflictele din ce în ce mai numeroase, ce reflectă de altfel diversitatea intereselor în prezență care nu împiedică puternica expansiune a „energiilor verzi”[10]. Urmând o atare justificare, regulile de drept percep și preiau aspectele dezvoltării energiilor renovabile potrivit a două abordări. Prima, este sectorială și selectivă; în acest caz, regula nu vizează decât o singură formă de energie fără a menționa apartenența sa eventuală la o categorie energetică mai largă. Cea de a doua se caracterizează prin a fi globală și aplicarea sa mai recentă, întâlnindu-se într-o primă perioadă mai ales în cadrul dreptului internațional [fiind citată, cu titlu de exemplu, posibilitatea ce era oferită de Protocolul de la Kyoto din 1997, a unei utilizări crescânde a „surselor de energie renovabile” pentru a răspunde provocării climatice (art. 2.1.a.IV) ori primele directive din 2001 și 2003 ale dreptului comunitar în materie]. Desigur, evoluțiile dinspre o abordare la alta sunt posibile și chiar necesare; tratând energiile renovabile în mod generic, dreptul consacră un concept în sine, el validează în alți termeni teza specificității intrinseci a acestei „familii de energie”, în mod implicit fondată pe „renovabilitatea” surselor sale. Acționând în acest fel el se manifestă, deopotrivă, receptor și vector al unei puternice cereri sociale, conjugată cu exigențele conceptului de dezvoltare durabilă. De aici ar decurge, înainte de toate, existența unui obiect specific al dreptului; desigur, cu precizarea că, cel puțin deocamdată, specificitatea regulilor de drept aplicabile energiilor din surse renovabile rămâne relativă. Mai întâi și astfel întrucât ele ar apărea pe cale de consecință, pentru că regulile în cauză sunt puternic ancorate în disciplinele juridice tradiționale (drept civil, drept administrativ, drept fiscal, dreptul concurenței etc.); apoi deoarece, în acest cadru, respectivele reguli sunt afiliate la două corpuri juridice mai specifice. Este vorba în primul rând de *dreptul energiei* a cărui autonomie, deopotrivă ca ramură și disciplină științifică, a fost dobândită în plan formal relativ recent mai ales prin codificare și e recunoscută ca atare în mai multe țări, și a cărui aplicare și la energiile renovabile apare ca logică din moment ce acestea sunt energii și nu se disting decât prin originea lor; așa se face că regimul juridic general instituit în materie se aplică tuturor formelor de energie. O a doua ramură de drept, care tinde să-și afirme chiar preeminența în domeniu este *dreptul mediului și al climei,* care întreține și dezvoltă legături co-substanțiale cu energiile renovabile. Și aceasta întrucât, pe de o parte, acesta asumându-și prezumția beneficiului ecologic asociat la folosirea energiilor din surse renovabile a integrat în mod logic reguli de natură a-i favoriza promovarea; pe de alta, el protejează împotriva unei exploatări a surselor de energie regenerabile care s-ar dovedi nefastă pentru mediu și climă. Cu toate acestea, dacă pentru dreptul nuclearului și, respectiv, cel al electricității s-a statuat deja că nu există o „specificitate de drept”, ci numai una a obiectului său, s-a considerat că nu se impune a se acționa în mod diferit nici în privința subiectului de față, invocându-se, printre altele, argumente de genul că nu

[10] Bernadette Le Baut-Ferrarese, Isabelle Michallet, *Traité de droit des énergies renouvelables, op. cit.,* p. 77.

există nicio lege care să aibă ca singur și unic obiect guvernarea în mod exclusiv a domeniului. În fapt, *dreptul energiilor renovabile* se cuvenea înțeles, pur și simplu, ca asamblând regulile de drept care, afiliate la sisteme normative preexistente și care le conțin, se aplică respectivelor energii. Aceasta nu împiedică evident ca în cadrul dispozitivelor clasice să fie adoptate reguli speciale și altele corijate referitoare la noua materie. În acest caz, specificitatea energiilor renovabile ca obiect de drept este confirmată, o specificitate ținând deci de evoluția ramurilor tradiționale ale dreptului, dar cantitativ și ca specificitate nu se depășește pragul desprinderii și afirmării ca „bloc reglementar". În același timp, a nu remarca, prezenta și valorifica particularitățile domeniului, riscă a diminua impactul în eficiența fasciculului de dispoziții pertinente.

De aici ar decurge importante consecințe metodologice Mai întâi, în explorarea câmpului de studiu, s-ar impune optat pentru o abordare pragmatică ori descriptivă, considerând respectivul drept nu din punctul de vedere al unei definiții generale, chiar al unui concept, ci în raport cu manifestările sale juridice concrete cele mai diverse. Așadar, ar fi vorba de *dreptul aplicabil* la (energiile renovabile) care ar fi studiat din preocuparea de a pune în lumină, de fiecare dată când va fi posibil, prezența dispozitivelor juridice adaptate specificității domeniului respectiv. Dar diseminarea regulilor aplicabile energiilor renovabile în sânul corpurilor juridice distincte nu facilitează înțelegerea lor deplină și eficiența scontată. Or, abordarea reținută nu exonerează de obligația de a efectua prezentarea și examenul dreptului aplicabil energiilor renovabile în cadrul unei organizări structurate și coerente, ci dimpotrivă. O asemenea abordare pare a se fi impus, din moment ce ultimele lucrări monografice în materie nu mai cuprind referiri conceptuale și trec direct și se rezumă la prezentarea reglementărilor de drept pozitiv aferente domeniului respectiv[11]. Din acest punct de vedere definiția profilului juridic al energiilor renovabile apare bogată în învățăminte. Reluând o *summa divisio* clasică, această abordare invită la a distinge între energie și sursele sale; energia regenerabilă este o energie „produsă plecând din surse renovabile". În aceste condiții, energiile renovabile vor fi înțelese la două niveluri: mai întâi, ca resursă (primară) apoi ca energie (secundară sau derivată). Trecerea de la una la alta este legată de existența unei activități de exploatare care aplică un proces fizic, chimic, mecanic etc., ceea ce trebuie, în orice caz, înțeles în sens larg; poate să fie vorba de exploatare industrială ori domestică, finalitate comercială sau nu; este vorba, în orice ipoteză, de o activitate umană care nu e lăsată în afara dreptului ci, dimpotrivă, se impune reglementată și orientată de acesta, cu consecințele aferente inevitabile.

4.1.„Constituționalizarea" energiilor renovabile în contextul constituționalizării climei. Proclamarea urgenței climatice și acceptarea cvasiunanimă, în acest context, ca obiective prioritare limitarea creșterii temperaturii medii globale la 2^0C și dacă e posibil la $1,5^0$C în raport cu nivelurile

[11] Este cazul elocvent al recentei lucrări a lui Guy Block și Laurence Hage, *Le Nouveau Droit des Énergies renouvelables en Europe et en Belgique,* Editions Corporate Group S.A., Bruxelles, 2021.

din epoca preindustrială și, respectiv, atingerea neutralității climatice la mijlocul acestui secol presupun, înainte de toate, o tranziție ecologică complexă, având în centrul său pe cea energetică. Aceasta din urmă implică marea revoluție a trecerii de la modelul de dezvoltare bazat pe utilizarea combustibililor fosili la unul întemeiat pe surse de energie cu slabe emisii de carbon, locul central fiind acordat celor renovabile. Importanța acestui sector în contextul tranziției energetice și al acesteia în cadrul paradigmei ecoclimatice a făcut ca răspunsul juridic constituțional la provocările schimbării climatice să includă și referiri la promovarea surselor renovabile de energie. De la apariția sa în cadrul fenomenului juridic, sub impulsul hotărârilor primei conferințe mondiale a O.N.U. privind mediul de la Stockholm (1972), „constituționalismul de mediu" a cunoscut o dezvoltare continuă, sub influența hotărârilor summit-urilor onusiene în materie și a impactului evoluției rapide a dreptului internațional, practic orice lege fundamentală adoptată ori revizuită după inaugurarea astfel a „erei ecologice" cuprinzând prevederi referitoare la domeniu. Potrivit unor estimări recente, astăzi mai bine de 100 de constituții impun îndatoriri de protejare a mediului, 40 dintre ele evocă dezvoltarea durabilă, *public trust* ori drepturile generațiilor viitoare, 30 recunosc dreptul la apă, esențialmente în țările în care aceasta e o resursă rară ori evocă resursele specifice, 5 enunță exigența energiilor regenerabile și 10 merg până la a integra acțiunea contra schimbărilor climatice. Precum s-a remarcat, niciun alt drept aparținând categoriei drepturilor sociale și economice nu a putut obține o expansiune constituțională similară acestuia, așa, de exemplu, dreptul la sănătate fiind recunoscut în 74 de constituții și cel la alimentație în numai 21.

De circa un deceniu asistăm la emergența unei „constituționalizări" a acțiunii climatice; în unele state (Belgia și Cuba, de pildă), și chiar într-un stat federat (Bavaria, din Germania), se înregistrează evoluții reglementare și se desfășoară discuții pertinente pe acest subiect. Chiar dacă o atare tendință de „constituționalism ecoclimatic" este încă embrionară, ea denotă o clară orientare a legiuitorului constituant de a lua măsuri de acțiune necesare presupuse de urgența climatică. Așadar, întâlnim referiri la climă în legi fundamentale, cum ar fi, cea a Venezuelei din 1999, Coastei de Fildeș (2016) ori Thailandei (2017). În februarie 2019, cu ocazia unei reforme constituționale majore din Cuba, s-a și inserat o mențiune privind acțiunea climatică; mai exact, pe lângă confirmarea referințelor purtând asupra protecției mediului (dreptul constituțional al mediului) și consacrând un nou drept al omului (dreptul de a se bucura de un mediu sănătos și durabil, ca drept subiectiv), noua lege fundamentală cubaneză a introdus un articol 16 f) care afirmă că Republica Cuba „promovează protecția și conservarea mediului precum și răspunsul la schimbarea climatică (…)". Ea a devenit una din rarele constituții care evocă „supraviețuirea speciei umane" în contextul amenințării climatice și afirmă necesitatea „de a eradica modelele iraționale de producție și de consum". În plan material (substanțial), recentele mențiuni privind acțiunea climatică ori protecția climei în constituții sunt foarte variabile de la un stat la altul. Niciuna nu consacră un drept subiectiv, un drept fundamental de a trăi

într-un sistem climatic stabil, durabil. Referiri singulare, mai mult sau mai puțin precise încearcă să asimileze aspecte ale problemei ecoclimatice. Constituția Coastei de Fildeș, spre exemplu, consacră protecția climei într-o dimensiune intergenerațională fără ca, totuși, să fixeze o obligație de mijloace pe seama statului (Preambul). Alte texte constituționale, mai generoase în referiri, dar nu mai consistente pe conținut, desemnează contururile politicilor climatice ori/și de mediu (cea a Republicii Dominicane din 2015, art. 194; Nepalului, art. 51; Thailandei, art. 258; Vietnamului din 2013, art. 63). Constituția Boliviei recunoaște statul drept garant al dreptului la mediu sănătos care contribuie la securitatea climei, fără a stipula o obligație explicită de a acționa pentru aceasta (2014, art. 45). La rândul său, legea fundamentală a Venezuelei afirmă o îndatorire fundamentală a statului de a asigura pentru populația sa un mediu favorabil (art. 127). Constituția Zambiei din 2016 a stabilit un cadru de acțiune climatică [art. 257 g)]. În fine, cea ecuadoriană, singurul exemplu de constituționalizare a dreptului naturii este, fără îndoială, cea care prevede o obligație de luptă climatică, cea mai clară (art. 144).

Desigur, se cuvine constatat, ca o concluzie pertinentă, că puține state au consacrat o obligație constituțională de mijloace și cu atât mai puțin una de rezultat privind acțiunea climatică, ceea ce impune o analiză complexă a textelor legilor fundamentale pentru a extrage posibilele semnificații pentru materia care ne interesează, în așteptarea unui răspuns constituțional mai direct și mai consistent, dar creează premise favorabile pentru dezvoltări viitoare. O influență tot mai substanțială la consolidarea acestei tendințe constituționale o au hotărârile adoptate în diferite cadre de guvernanță privind schimbarea climatică, mai ales referirile directe la problematica ecoclimatică. Faptul că deja în 5 din legile fundamentale ale țărilor care au receptat problematica ecoclimatică s-a inserat cerința promovării surselor renovabile de energie, în contextul tranziției energetice, relevă importanța excepțională, de rang constituțional acordată acestora pentru a răspunde mizei esențiale de abandonare a combustibililor fosili și asigurarea noului tip de securitate energetică. O atare evoluție constituțională consolidează dimensiunea ecologică a dreptului energiei și accentuează emergența unui regim juridic particular al energiilor renovabile, încurajând dezvoltarea acestuia.

5. Noțiunea de „tranziție energetică”. Termenul (sintagma) de *tranziție energetică* a apărut în anii 1970 pentru a evoca preocupările legate de criza energetică, în special cea a petrolului, iar noțiunea aferentă, utilizată pentru a descrie mișcarea actuală de conversiune a guvernanței acestui sector este prin excelență multiscalară. Ea este definită drept „trecerea pe termen lung de la energiile nerenovabile (petrol, cărbune, gaz uraniu) la energii renovabile (eoliană, solară, biomasă), care poate fi însoțită de o reducere a emisiilor de GES, a riscurilor pentru mediu și a poluărilor și deșeurilor periculoase”[12]. Ea presupune,

[12] A se vedea: Pierre Manger, *Le droit de la transition énergétique, une tentative d'identification,* thèse, Université de Montpellier, 2017, p. 13 și urm.; Hubert Dezlangles, *La*

simultan, o diminuare a nevoilor de energie în amonte, prin ridicarea eficienței echipamentelor și a folosințelor acestora (clădiri sobre în energie, renovarea celor existente, aparate electrice mai eficiente).

De-a lungul istoriei au avut loc mai multe asemenea procese; în epoca modernă am asistat, în cursul veacului al XIX-lea, la trecerea de la lemn la cărbune, înainte de a fi înlocuit, prin trecerea treptată în profitul petrolului, gazului natural și apoi a nuclearului. Spre deosebire de tranzițiile energetice precedente, cea de azi nu e motivată numai de ideea de progres tehnologic ori de acces la o sursă de energie prezumată ca nelimitată. Ea este impusă, de asemenea, de limitele energiilor utilizate și mai presant chiar de cele ale ecosistemului terestru. „Energia nu mai e ceea ce era – constata un autor. Irumperea crizei ecologice și climatice la finele ultimului secol, care face să apese amenințări inedite asupra societăților umane și diminuarea dovedită a stocurilor de hidrocarburi convenționale în lume ne constrâng a preconiza redefinirea naturii folosințelor și modurilor de apropriere socială a energiei”[13]. Asociind simultan și interdependent trei mize principale: provocarea schimbării climatice, realitatea riscurilor față de mediu (prin poluare și generare de deșeuri) și transformarea modelului energetic din rațiuni ținând de disponibilitatea resurselor energetice, actuala criză și tranziție energetică pe care o presupune are un caracter complex, ce reclamă o abordare corespunzătoare. Nu în ultimul rând, aceasta generează o politică publică plasată în centrul evoluției societale, energia nefiind o simplă variabilă ce alimentează un sistem public, ci angajând instituții și sisteme politice, economice și sociale. Într-o perspectivă simplificatoare, descriptivistă putem conchide că tranziția energetică (văzută mai ales prin prismă europeană) se bazează pe trei mari piloni: reducerea emisiilor de GES în sectorul energetic și sporirea producției de energie „curată”, reducerea producerii altor surse de energie, în special a celor fosile și creșterea părții energiilor renovabile în mixul energetic și ameliorarea eficienței energetice, a construcțiilor, instalațiilor, proceselor de producție, de comercializare și de transport. Așadar, promovarea energiilor renovabile face parte integrantă din tranziția energetică și, respectiv, cea spre o societate neutră din punct de vedere climatic. Ea se inserează cadrului general al politicilor și reglementărilor vizând atingerea neutralității climatice pe calea reducerii ireversibile și masive a emisiilor de GES.

5.1. Dreptul tranziției energetice. Tranziția ecologică în general, inclusiv cea energetică reclamă o reacție juridică adecvată, manifestată, deopotrivă, prin dezvoltări adecvate în cadrul ramurilor de drept preexistente, cât și prin structurarea unor sectoare noi[14]. În unele state vest-europene, precum Franța, se

---

„climatisation” du droit de l’énergie, faciliter sans se contraindre ? în Christel Cournil (dir.), „La fabrique d’un droit climatique”, Editions A. Pedone, Paris, 2021, p. 159 și urm.

[13] M.-J. Fortin, V. Fournis, F. l’Italien (dir.), *La transition énergétique en chantier. Les configurations institutionnelles et territoriales de l’énergie,* Presses de l’Université Laval, 2016, p. 1.

[14] Un exemplu îl reprezintă dreptul bunurilor. În regulile ce definesc raporturile omului cu lucrurile întâlnim numeroase soluții favorabile unei dezvoltări durabile. Mai mult decât atât, se

consideră că, începând din 2010, odată cu apariția și afirmarea problematicii tranziției energetice, în consonanță cu dreptul U.E. și în transpunerea lui, precum și pentru îndeplinirea angajamentelor internaționale în materie, asistăm la dezvoltarea unui nou capitol specializat al reglementării și reflecției juridice. Dreptul tranziției energetice a emers astfel progresiv sub puternică influență europeană și în parametrii naționali stabiliți de o legislație specială tot mai bogată. Comisia Europeană a propus două „pachete legislative" pentru aplicarea viziunii și obiectivelor Acordului de la Paris (2015), unul din cadrul politicii de mediu și altul în cel al politicii energetice, instituționalizate în 2009, în siajul mai general al strategiei care asimilează schimbarea climatică noii strategii de creștere a Uniunii, configurată prin Pactul Verde pentru Europa (2019). Astfel construit în linii generale, dreptul tranziției energetice atinge practic toate domeniile dreptului public și privat: de la coproprietate la tarifele reglementate ale vânzării de electricitate și gaz, trecând prin evaluarea de mediu și comanda publică. Analizată în acest context, legislația franceză s-ar cala pe patru axe principale: ieșirea progresivă din energiile fosile și dezvoltarea energiilor renovabile, lupta împotriva „strecurătoarelor" termice, instaurarea de noi instrumente de pilotaj, guvernanță și de evaluare a politicii climatice, precum și reglementarea sectorului electricității și gazului. Dincolo de multiplele sale ramificații juridice, această ramură de drept mobilizează un ansamblu variat de actori: întreprinderi, persoane juridice de drept public, consumatori, societate civilă și chiar autorități juridice, chemate să trateze problema respectării angajamentelor luptei împotriva schimbărilor climatice, care ajunge din ce în ce mai mult în pretoriu, pe calea contenciosului respectiv. Ar fi vorba de o nouă evoluție transversală a dreptului, perceptibilă mai ales la nivel reglementar, dar care nu poate rămâne indiferentă abordării teoretice și consecințelor aferente de acest gen[15].

5.2. Tranziția energetică și dreptul urbanismului. Una dintre ramurile de drept major implicate în promovarea obiectivelor tranziției energetice și reglementarea exigențelor aferente este dreptul urbanismului. Fără îndoială, urbanismului îi revine un rol important în aplicarea politicilor publice în materie. Pe cât de esențial, el rămâne tot atât de difuz și privește, în mod egal, planificarea spațiilor pentru reducerea nevoilor de transport, regulile conținute în documentele de urbanism pentru a favoriza construcțiile solare din punct de vedere energetic ori condițiile de eliberare a autorizațiilor pentru instalațiile de producere a energiei care nu emite GES. Insuficienta percepere și exprimare juridică a domeniului se explică, pe de o arte, prin așa-zisul „efect de diluare" a imperativelor tranziției

---

consideră că un sistem care repartizează bunuri – în toată diversitatea lor biologică și a utilității lor, atât privatizate, cât și colective – poate fi vectorul unei tranziții ecologice globale și profunde a societății. Benoît Grimonprez (dir.), *Le droit des biens au service de la transition écologique,* Editions Daloz, Paris, 2018.

[15] Pentru o abordare multidimensională a problematicii tranziției energetice în Franța a se vedea Charlotte Collin, Jean-Pierre Malili (coord. editoriali), *Transition énergétique et climat,* Editions Dalloz, Paris, 2020.

energetice în structura planificării urbane care, prin excelență, implică o abordare și exprimare în dimensiuni naționale, iar, pe de alta, ține de slăbiciunile exigențelor care vizează elaborarea și emiterea documentelor de urbanism și raportul de compatibilitate pe care le întrețin cu reglementările superioare[16].

6. Energie-schimbare climatică; dreptul energiei-dreptul climei. Dependența (servitutea) energetică se manifestă astăzi sub cel puțin patru forme principale și interdependente: cea *ecologică,* determinată de caracterul epuizabil al surselor fosile a căror utilizare, puternic emițătoare de gaze cu efect de seră, contribuie la distrugerea ecosistemelor și afectarea stabilității sistemului climei; cea *geopolitică,* indusă de faptul că sistemul energetic, definit în special prin surse fosile, rămâne preponderent condiționat de stabilitatea locurilor de captare și distribuție; *economică,* constând în rata intensității energetice [respectiv, raportul între consumul energetic și Produsul Intern Brut (PIB) al Statului], și cea *tehnică* și *tehnologică* (corespunzătoare absenței diversității formelor de energie privilegiate). Ele sunt îndeobște considerate a sta la baza schimbării climatice, miză planetară și globală multidimensională complexă. Marea contradicție, care își caută astfel rezolvarea, este acum că, din punct de vedere strict reglementar, dreptul energiei este construit în jurul și ca expresie a unui dat național, respectiv explorarea, exploatarea și utilizarea resurselor naturale energetice ale unui anumit teritoriu, în timp ce dreptul climei se structurează esențialmente în cadrul unui răspuns global la provocarea ecoclimatică. Premisele fundamentării sale teoretico-aplicative pornește de la exprimarea inițială a unui dublu aspect constitutiv: cel care permite viața pe Terra și pe care se fundamentează organizarea societăților prin modurile lor de producție și de consum și cea care reprezintă factorul determinant al dereglării climei punând în pericol supraviețuirea omenirii. Această dualitate „ontologică" se exprimă și în regimul juridic pe cale a deveni un drept al climei care nu se integrează automat, direct și pe deplin în deja constituitul și recunoscutul, ca atare, drept al energiei. Acesta din urmă, definit (inițial) ca „ansamblul regulilor de drept ce însoțesc explorarea, protecția, importul, exploatarea (adeseori transformarea), transportul, distribuția și utilizarea diferitelor surse de energie" a fost multă vreme neglijat în guvernanța internațională privind schimbarea climatică. Explicația cuvenită acestei situații rezidă în invocarea constantă a principiului suveranității naționale asupra resurselor naturale, intrinsec dreptului energiei fondat pe utilizarea surselor pertinente. Noile dezvoltări ale abordării și reglementării în materie presupun și permit afirmarea unor confluențe mai accentuate între dreptul energiei și regimul internațional al climei, având ca rezultantă, printre altele, structurarea unui regim juridic special al (surselor de)

[16] Frédéric Rolin, *La transition énergétique et le droit de l'urbanisme: faut-il une réforme législative ou une réforme des comportements ?* în „Droit de l'Aménagement de l'Urbanisme, de l'Habitat", 2021, no. spécial, „Droit de l'urbanisme et transition énergétique", Editions Le Moniteur, Paris, 2021, p. 11 și urm.

energiilor regenerabile, cu tendința sporirii autonomiei sale. Absența (relativă) a problematicii energiei din cadrul regimului internațional al climei a fost interpretată a releva echilibrul precar pe care trebuie să-l opereze dreptul internațional între respectarea dreptului fundamental al statului asupra resurselor naturale ale unui teritoriu și obligația de a acționa în mod coordonat în privința surselor de emisii de GES[17]. Desigur, în istoria de cinci decenii a dreptului internațional al mediului au fost secvențe de exprimare în diverse documente a semnificațiilor energetico-climatice, dar, în orice caz mai degrabă răzleț și insuficient, în raport cu spiritul și preocupările timpului. *Declarația de la Stockholm* privind mediu uman (iunie 1972) nu cuprinde nicio referire la energie, dar mai multe principii ale sale subliniază atenția deosebită acordată exploatării resurselor, surse prime de energie. Principiul 2 al documentului se referă la prezervarea resurselor naturale în interesul „generațiilor prezente și viitoare printr-o planificare ori o gestiune atentă potrivit nevoilor", iar principiile 3 și 5 vizează resursele renovabile și nerenovabile. Totodată, principiul 21 reiterează faptul că „potrivit Cartei ONU și principiilor de drept internațional, statele au dreptul suveran de a exploata propriile resurse potrivit politicii lor de mediu și ele au îndatorirea de a face așa încât activitățile exercitate în limitele jurisdicției ori sub controlul lor să nu cauzeze pagube mediului în alte state ori în regiuni care nu aparțin nici unei jurisdicții naționale". În Raportul *Viitorul nostru comun* din 1987 al Comisiei Brudtland se remarcă, în același sens, că „Nu putem pur și simplu trăi fără energie. Dezvoltarea în anii care vin este condiționată în mare parte de disponibilitatea pe termen lung de surse de energie fiabile, sigure și nepoluante". Consacrând conceptul de dezvoltare durabilă într-o viziune și cu o definiție devenite clasice, documentul a explicitat legătura dintre opțiunile energetice și creșterea economică, subliniindu-se că „Pentru ca gradul de utilizare a energiei al țărilor în curs de dezvoltare să poată fi adus în 2025 la nivelul ratei care prevalează astăzi în țările industrializate, ar trebui să se multiplice cu 5 cantitatea de energie utilizată actualmente în lume. Or, aceasta ar fi o situație pe care ecosistemul planetei nu ar fi în măsură să o suporte, mai ales dacă creșterea ar trebui să se bazeze pe folosirea combustibililor fosili nerenovabili. Amenințările încălzirii climei mondiale și acidificarea mediului exclud foarte probabil chiar posibilitatea de a dubla cantitatea de energie consumabilă dacă aceasta trebuie să fie trasă din același ansamblu de surse primare existent astăzi. Rezultă că o nouă eră de creștere economică ar trebui să fie în mod necesar mai puțin intens consumatoare de energie decât era precedenta". Această legătură între opțiunile energetice, creșterea economică și suveranitatea națională va fi accentuată ulterior. Vizând a institui „un cadru juridic pentru un compromis inițial", perspectiva strategică conturată de Convenția-cadru privind schimbările climatice din 1992 va antama organizarea regimului internațional privind clima, dar ignorând

[17] Blanche Lormeteau, *Une lecture énergétique du droit international du climat,* în Marta Torre-Schaub, Christel Cournil, Sabine Lavorel, M. Moliner-Dubost (dir.), „Quel(s) droit(s) pour les changements climatiques", Editions Mare&Martin, Paris, 2018, p. 349 și urm.

chestiunea surselor fosile ori renovabile. Conform orizonturilor specifice de dezvoltare a dreptului internațional aferente momentului istoric respectiv, regimul juridic al climei era stabilit având ca obiectiv reducerea emisiilor de GES, lăsând statelor alegerea mijloacelor pentru atingerea sa; suveranitatea națională asupra resurselor naturale ale teritoriului și opțiunile strategice ale economiilor naționale sunt prezervate în special pentru statele dezvoltate, ceea ce a permis o mai largă adeziune la guvernanța climatică aflată în construcție. Desigur, centrându-se asupra problematicii emisiilor de GES, Convenția-cadru vizează în mod indirect și reducerea surselor de energie fosile, dar fără a le numi, din preocuparea evidentă de a menaja sensibilitățile legate de suveranitatea națională permanentă și deplină asupra resurselor energetice a țărilor dezvoltate, ele singure fiind supuse unei obligații de reducere a emisiilor de GES și singure capabile să aleagă mijloacele de a urma politica lor energetică. În acest fel, mecanismul responsabilității comune dar diferențiate, introduce o anumită limită suveranității țărilor în curs de dezvoltare, din moment ce era fondat pe legătura dintre accesul la resursele naturale energetice și la creșterea economică. Protocolul de la Kyoto (1997) s-a întemeiat pe și a exprimat aceeași logică, concentrându-se pe realizarea angajamentelor cifrate în materie de limitare și diminuare a emisiilor de GES. Totuși, așa cum s-a remarcat, în acest context apar primele referiri la sursele de energie și favorizarea celor curate, documentul legând gestiunea lor de acțiunile voluntare ale părților, care pot aplica ori elabora, în funcție de situația lor națională, măsuri ori politici de „cercetare, promovare, aplicare și utilizare crescândă de resurse de energie renovabilă”. Cu totul altfel, sursele de energie fosilă sunt total absente din dispozițiile tratatului. Chiar dacă din altă perspectivă și rațiuni preponderente suveranității naționale este sesizată și în textul Acordului de la Paris (2015), problematica energiei de origine fosilă, din surse regenerabile ori de recuperare lipsind practic din noul text internațional fundamental în materie climatică, cu excepția unei mențiuni din Decizia 1/CP21 de adoptare a Acordului potrivit căreia se pornea de la „Considerând necesitatea promovării accesului universal la energie durabilă în țările în curs de dezvoltare în particular în Africa, întărind desfășurarea energiilor renovabile…”.

În fine, chiar dacă își propune prefigurarea unei veritabile„ revoluții energetice” prin ieșirea din „epoca surselor fosile de energie”, *Glasgow Climate Pact* din 13 noiembrie 2021 rămâne la fel de lacunar în această privință. Textul aferent problematicii energetice (secțiunea IV. Limitare, punctul 20) prevede că se solicită părților la Convenția-cadru privind schimbările climatice „să accelereze dezvoltarea, implementarea și diseminarea tehnologiilor și adaptarea politicilor în vederea tranziției către sisteme energetice cu emisii reduse, inclusiv prin accelerarea stimulării implementării producătorilor de energie curată și a măsurilor de eficiență energetică, inclusiv accelerarea eforturilor de reducere a utilizării energiei pe bază de cărbune și eliminarea treptată a facilităților fiscale acordate exploatanților de energie fosilă, asigurând un sprijin orientat spre cei mai săraci și mai vulnerabili în concordanță cu circumstanțele naționale și recunoașterea unei

tranziții juste". Explicația unei atari prezențe discrete a surselor renovabile în textele internaționale privind schimbarea climatică rezidă în dominația preocupării reducerii emisiilor de GES și caracterul subsecvent al naturii resursei, caracterizată, în primul rând, prin inepuizabilitatea sa și impactul redus, circumstanțiat și controlat asupra mediului. În plus, este vorba de perspective globalizante, având ca obiectiv definitoriu atingerea neutralității climatice. În plus, nu se poate ignora faptul că problematica schimbării climatice impregnează sub diverse forme și cu intensități diferite toate ramurile dreptului pozitiv și provoacă și presupune astfel o abordare integrată și, totodată, particularizantă. Clima nu numai că e parte integrantă din mediu care, la rându-i, trebuie integrat în ansamblul politicilor publice; ea are și o puternică forță înglobantă. Ca drept, într-un anumit fel, al antropocenului, *dreptul climei* are și va conserva o importantă dimensiune energetică, accentuat tranzitorie dar, în același timp, o va circumscrie și nuanței obiectivelor proprii, context general în care trebuie privită și problematica surselor renovabile de energie.

Ca o concluzie la o atare situație de abordare și exprimare a raportării dreptului energiei/dreptului mediului (climei) se mai pot invoca sublinierile referitoare la faptul că „decalajul crescând între, pe de o parte, o realitate a lumii, cea a globalizării pieților, a exploatării nestăpânite de resurse de energie fosilă și statelor prinse într-o concurență economică feroce și care acroșează mai mult ca niciodată suveranitatea lor națională și, pe de alta, o sferă de negocieri și a guvernanței care vehiculează imaginarul unui «mare regulator central» apt a defini și a distribui drepturi de emisie, însă din ce în ce mai puțin alipit cu această realitate exterioară" marchează dreptul internațional, cu rezonanțele respective și în celelalte paliere ale sistemului juridic.

7. Prezența și importanța energiei în problema schimbării climatice. Prezența și însemnătatea aspectelor de ordin energetic în cadrul acțiunii, strategiilor și reglementărilor privind schimbarea climatică se explică prin faptul că între o treime și o cincime din gazele cu efect de seră ale statelor dezvoltate sunt consecința producerii de energie; restul aparținând sectoarelor: industrial, agricol, terțiar și transporturilor, mai mult sau mai puțin importante în funcție de țară. La nivelul U.E. producerea și consumul de energie pe ansamblul sectoarelor economice reprezintă peste 75% din emisiile totale de GES.

7.1. Sesizarea de către dreptul internațional a ecuației energie-climă. Așa cum s-a remarcat, dreptul internațional al energiei a rămas mult timp indiferent, foarte discret ori numai implicit în raport cu acțiunile globale împotriva schimbărilor climatice[18]. Totuși, în ultimele decenii, odată cu creșterea sectorului energiilor renovabile s-a dezvoltat și o tot mai evidentă dimensiune internațională a

[18] B. Lormeteau, *Une lecture énergétique du droit international du climat,* în M. Torre-Schaub, S. Lavorel, M. Moliner-Dubost, C. Cournil (dir.), „Quel(s) droit(s) pour les changements climatiques?", Editions Mare&Martin, 2018, p. 349.

problematicii acestora. Iar o atare evoluție e explicată din mai multe motive: faptul că ele joacă un rol cheie în reducerea emisiilor de GES și diminuarea efectelor schimbărilor climatice [afirmat în toate evaluările Grupului Interguvernamental pentru Evoluția Climei (IPCC)], contribuția dreptului internațional la guvernarea acțiunii unitare, colaborării consolidate și a distribuirii informației cu privire la cele mai eficiente politici și cadre de investiții în vederea reducerii barierelor și riscurilor pe care le comportă energiile regenerabile, nevoia preîntâmpinării și/sau atenuării variabilității strategiilor naționale în materie care poate afecta piața investițiilor în sector, prefigurarea unui nou domeniu al cooperării internaționale[19]. Ca urmare, asistăm la emergența unui regim juridic interstatal tot mai consistent al energiilor renovabile, considerat ca nou în sector, în plină expansiune a dreptului internațional al schimbării climatice. Se înscriu acestei noi perspective de reglementare o serie de acte internaționale, cu forță juridică variabilă care abordează o atare problematică, adesea cu titlu subsidiar și incidental, dar generând aspecte care tind să se coaguleze într-un întreg sistem. Carta europeană a energiei, adoptată la Haga, la 17 decembrie 1991, reprezentând din punct de vedere juridic mai degrabă o declarație politică, menționa protecția mediului (art. 1) și dezvoltarea durabilă, dar nu se referea la problema climatică. Eficiența energetică viza eficiența energetică și protecția mediului, ceea ce implica „utilizarea energiilor noi și renovabile și tehnologiile curate” (art. 1, pct. 3). Odată cu adoptarea Convenției-cadru privind schimbările climatice (1992) asocierea climă-energie a dobândit o consacrare juridică interstatală și a deschis calea receptării și exprimării sale în reglementarea internațională. Cu toate acestea, și aici referirea specială la problema energetică conexă se reduce la ultimul considerent al *Preambulului* potrivit căruia „țările în curs de dezvoltare trebuie să sporească consumul lor de energie, nepierzând din vedere că e posibil să se ajungă la un mai bun randament energetic și să se controleze emisiile de GES într-un mod general și mai clar, aplicând noi tehnologii”. Astfel, Tratatul privind Carta Energiei, adoptat la 17 decembrie 1994 (și intrat în vigoare la 16 aprilie 1998), face o referință specifică la Convenția-cadru, spre deosebire de celelalte texte pertinente anterioare, însă constituie mai mult un acord de cooperare privind investițiile și schimburile decât un instrument eficient de acțiune împotriva dereglării climatice. Prevederile art. 18 poartă asupra aspectelor de mediu și precizează în special că „părțile contractante țin cont de considerațiile de mediu atunci când formulează și aplică politicile lor energetice”. Este de remarcat că, deși natura generală de mediu cuprinde, implicit, și sistemul climatic, textul în cauză nu vizează în mod specific clima ca o prioritate. Totuși, să nu uităm că Tratatul privind Carta Energiei cuprinde și Protocolul Cartei Energiei privind eficiența energetică și aspectele de mediu conexe, care a fost negociat, adoptat și a intrat în vigoare odată cu Tratatul.

[19] Cinnamon P. Carlarne, Kevin R. Gray, Richard G. Tarasofsky, *The Oxford Handbook of International Climate Change Law,* Oxford University Press, 2018, p. 358.

Protocolul se referă la problemele eficienței energetice, un element component notabil al acțiunii împotriva schimbării climatice, fără, totuși, a face din aceasta din urmă o prioritate. Sub impactul intensificării preocupărilor consolidării răspunsului global la dereglarea climei, după Acordul de la Paris din 2015, mai multe documente în materie energetică și-au accentuat perspectiva climatică. Așa se face că, în 2019, Conferința privind Carta Energiei a decis începerea negocierilor pentru modernizarea Tratatului privind Carta Energiei, cadru în care U.E. urmărește, în special, obiectivul integrării depline și integrate relative la acțiunea împotriva schimbării climatice în tranziția energetică și promovarea economiei verzi. La rândul lor, nici instrumentele referitoare la lupta contra schimbărilor climatice nu sunt mai explicite asupra locului energiei în acest context. În acest fel, Acordul de la Paris nu-i consacră decât unul dintre considerentele Preambulului său vizând „necesitatea promovării accesului universal la energia durabilă în țările în curs de dezvoltare, în special în Africa, intensificând desfășurarea energiilor renovabile". Marcând un progres în problemă, Obiectivele Dezvoltării Durabile (ODD) 2030, din 2015, stabilesc o legătură între accesul la energie, creșterea inegalităților și schimbarea climatică; obiectivul 7 se referă la „garantarea accesului tuturor la servicii energetice fiabile, durabile și moderne, cu un cost abordabil", precizându-se că „a pune accentul pe accesul universal la energie, sporirea eficienței energetice și utilizării crescânde a energiilor renovabile, grație a noi oportunități economice și profesionale este crucial pentru a crea comunități mai durabile și inclusive și o reziliență față de problemele mediului precum schimbarea climatică". Puternic dependentă de contextul geografico-climatic continental, dezvoltarea energiilor renovabile a implicat și generat emergența unei cooperări subregionale și regionale în materie, guvernată de un regim juridic corespunzător.

În fine, cel mai receptiv la problematica raportului direct între tranziția energetică și schimbările climatice s-a manifestat dreptul U.E.; evoluția abordării și acțiunii strategice europene în materie ecoclimatică a asimilat, exprimat și promovat axa energie-climă în termeni fermi și relativ diverși.

7.2. Problema energie-climă în dreptul U.E. Cele două elemente ale ecuației au apărut împreună în preocupările europene și s-au exprimat în același mod, de-a lungul timpului, în documentele și reglementările pertinente. Așa se face că în vocabularul aferent, pachetul climă-energie este o terminologie comună admisă pentru a evoca debutul preocupărilor și a evoca o primă strategie definită la nivelul U.E. în materie, în 2007. Încă din 2001 instituțiile europene constatând că „Potențialul de exploatare a surselor de energie renovabilă e în prezent subutilizat…", se recunoștea „necesitatea de a promova cu prioritate sursele de energie renovabile, întrucât exploatarea lor contribuie la protecția mediului și la dezvoltarea durabilă". În același timp, Directiva 2001/77/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 27 septembrie 2001 relativă la promovarea electricității produse din surse de energie renovabile pe piața interioară a

electricității impunea statelor membre fixarea de obiective indicative ale consumului viitor de electricitate produsă din surse de energie renovabile până în 2010. Primul pachet climă-energie desemnat prin directivele din 2009 (Directiva 2009/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 de modificare a Directivei 2003/87/CE de stabilire a unui sistem de schimb de cote de emisii de GES în scopul ameliorării și extinderii sistemului comunitar de schimb de cote de emisii de gaze cu efect de seră; Directiva 2009/28/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009 relativă la promovarea utilizării energiei produse din surse renovabile și modificare și abrogare a directivelor 2001/77/CE și 2003/30/CE) fixa trei mari obiective la orizont 2020: reducerea emisiilor de GES cu 20% (în raport cu nivelurile din 1990); a aduce la 20% partea din energiile renovabile în consumul de energie al U.E.; îmbunătățirea eficienței energetice cu 20%. Este evidentă, în acest cadru, legătura directă între atenuare (prin reducerea emisiilor) și problema energetică; sistemul de schimb de cote de emisii de GES al U.E. include întregul sector de producere a electricității și de încălzit precum oricare alte instalații energofage, fără a vorbi de cel al aviației civile. Dincolo de acest element, legătura dintre dezvoltarea energiei renovabile, eficiența energetică și lupta împotriva schimbării climatice este mai puțin evidentă. Potrivit primului considerent al Directivei 2009/28/CE „controlul consumului energetic european și creșterea utilizării energiei produse din surse renovabile constituie, cu economiile de energie și o eficiență energetică crescândă, elemente importante ale pachetului de măsuri cerute în scopul reducerii emisiilor de GES și de conformare la Protocolul de la Kyoto la convenția-cadru a Națiunilor Unite privind schimbările climatice, precum și la alte angajamente luate la nivelul comunitar și internațional în vederea diminuării emisiilor de GES dincolo de 2012”. Obiectivele pachetului climă-energie din 2009 se remarcau în special prin caracterul lor obligatoriu; potrivit art. 3 al Directivei 2009/2008 „Fiecare stat membru urmărește ca partea produsă din surse renovabile în consumul final de energie în 2020 să corespundă cel puțin obiectivului său național global și în ce privește partea produsă din surse renovabile pentru anul 2020… Aceste obiective naționale obligatorii sunt coerente cu obiectivul unei părți de cel puțin 20% de energie provenită din surse renovabile în consumul final brut de energie al comunității până în 2020”[20]. Astfel, pe de o parte, obiectivele naționale incluse în

[20] Conform datelor definitive publicate de Eurostat la 19 ianuarie 2022, UE și-a atins obiectivul global pentru 2020 ca energia provenită din surse renovabile să reprezinte cel puțin 20% din consumul total, atingând chiar 22 de procente. Cu excepția Franței, toate celelalte state membre și-au îndeplinit și obiectivele proprii, naționale, unele dintre ele recurgând pentru aceasta la „transferurile statistice”, mecanism stabilit de CE spre a favoriza atingerea țintelor propuse în materie, constând într-un mecanism de compensare ce permite ca o țară care își îndeplinește cu ușurință angajamentele pertinente să poată vinde „pe hârtie” excedentul către statele aflate în dificultate în această privință. În 2020, potrivit estimărilor, s-au negociat și transferat astfel în jur de 22,2 milioane MWh în valoare totală de 330 milioane euro. Olanda a cumpărat 60% din acestea, alături de Belgia, Irlanda, Luxemburg și Slovenia. Ca vânzători s-au remarcat: Danemarca, Suedia, Finlanda și Estonia.

directivă erau obligatorii în raport cu dreptul U.E. și devenea posibilă o acțiune în deficiență în fața U.E., dacă nu erau atinse. Pe de altă parte, și în consecință, obiectivele europene deveneau deosebit de importante ca repere ale acțiunilor promovate în cadrul contenciosului. „Clean Energy Package”[21] a reformat concepția pieței de electricitate în vederea adaptării sistemului electric la provocările viitorului; se urmărește a fi una eficientă, care să poată ameliora schimburile transfrontaliere și posibilitățile tehnologiilor energetice. Noua directivă europeană privind piața interioară a electricității [Directiva (UE) 2019/944 privind reguli comune pentru piața interioară a electricității] și regulamentul aferent domeniului [Regulamentul (UE) 2019/943 privind piața interioară de electricitate] din 5 iunie 2019 au stabilit noul cadru pertinent de acțiune. Statele membre au avut la dispoziție 18 luni pentru a-și adapta reglementările privind electricitatea la noile priorități și asuma decarbonizarea energiei ca obiectiv principal al modelului energetic. După liberalizarea piețelor de energie în Europa, a fost creată o piață de rezervă în care poate fi ofertată flexibilitatea. Ea este axată, în principal, pe marii producători și consumatori, devenind posibilă implicarea acestora, conectați la rețeaua de distribuție prin legătura profilului dinamic al rezervei terțiare. De altfel, se consideră că „flexibilitatea” cererii și producției se află în centrul noii strategii europene. I se adaugă sporirea hidrogenului ca vector de transport ori stocaj de energie, iar în ipostaza sa verde devine unul din elementele cheie ale decarbonizării societății. Renovarea privește și rețeaua de încălzire, în sensul creșterii eficienței energetice și a contribuției geotermiei, în special a celei profunde, dar provocările aferente vizează mai ales finanțarea noii infrastructuri necesare. Eolienele și panourile fotovoltaice își continuă expansiunea și se deschid noi perspective filierei hidrogenului.

Pachetul climă-energie 2018–2019 a revizuit în sus obiectivele U.E. ale tranziției energetice, stabilind o reducere a emisiilor de GES de 40% (în raport cu nivelurile din 1990), un aport de cel puțin 32% din partea energiei provenite din surse renovabile în consumul final brut și o ameliorare a eficienței energetice de 32,5% [Directiva (UE) 2018/2001 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 relativă la promovarea și utilizarea energiei produse din surse renovabile, considerentul 28, art. 3]. Obiectivele naționale nu au fost fixate în directivă, așa cum s-a făcut în 2009, optându-se pentru o altă metodă, mai puțin constrângătoare. În consonanță cu abordarea și viziunea generală promovate prin Acordul de la Paris din 2015, statele membre stabilesc contribuțiile naționale în cadrul planurilor lor naționale integrate în materie de energie și climă prevăzute de regulamentul 2018/1999 cu traiectorii indicative. Acesta din urmă preconiza includerea în respectivele planuri a unui obiectiv de decarbonizare care să cuprindă un capitol de energii regenerabile și a unuia privind dimensiunea eficienței energetice (art. 4). Desigur, era vorba de revenirea la o viziune a dreptului U.E. de

[21] COM (2016) 860 final. Communication de la Commission „Une énergie propre pour tous les européens”, Bruxelles, 30 noiembrie 2016.

lansare a unei marje de manevră mai importantă statelor membre, dar și de trecere de la o obligație de rezultat cifrată, stabilită în anexa unei directive la contribuții naționale conținute în planuri interne integrate în materie de energie și climă cuprinzând obiective de carbonizare, de energii renovabile și de eficiență energetică. Această diluare a obligației unional-europene lansa o marjă de manevră statelor membre în detrimentul obiectivului climatic urmărit. Asemenea abordare priva, practic, de fundament ori făcea mai dificilă o eventuală procedură în deficiență inițiată de Comisia Europeană pentru neatingerea obiectivelor în materie de energii renovabile. Așadar, pentru sectorul energiilor renovabile, obiectivele naționale nefiind fixate în directiva din 2018, așa cum se întâmpla în 2009, dreptul U.E. pierdea din caracterul său obligatoriu și în utilitate contencioasă.

Comunicarea Comisiei Europene din 11 decembrie 2019 [COM (2019) 640], final denumită *Green Deal,* a marcat lansarea unei noi strategii de creștere a U.E. vizând transformarea acesteia într-o societate echitabilă și prosperă, care va ameliora calitatea vieții generațiilor prezente și viitoare, dotată cu o economie modernă, competitivă și eficientă în utilizarea resurselor, ale cărei emisii nete de GES vor deveni nule în 2050 și în care creșterea economică va fi disociată de utilizarea resurselor. Pactul verde reafirmă ambiția Comisiei de a face din Europa primul continent neutru pe plan climatic până în 2050. El preconizează „o aprovizionare energetică curată, abordabilă și sigură” și o reducere a emisiilor de GES pentru 2030 cu cel puțin 50% în raport cu nivelurile din 1990. Plasată printre cele cinci tranziții sistemice „rapide și radicale” declarate indispensabile de evaluările IPCC, energia ocupă un loc central în cadrul „foii de parcurs” stabilite în acest context. Astfel, în paragraful său privind „o aprovizionare energetică curată, abordabilă și sigură” se reflectă exigențele punerii în aplicare a cerințelor obiectivelor consacrate prin Acordul de la Paris. Eficiența energetică este confirmată la rang de prioritate, concomitent cu sublinierea imperativului recurgerii la surse renovabile, abandonului „rapid” al carbonului și decarbonizarea gazului. Se subliniază necesitatea ca piața europeană a energiei să fie „pe deplin integrată, digitalizată și interconectată” și să respecte neutralitatea tehnologică. Printre pistele evocate de document în vederea evoluției problematicii în materie se află producerea de energie eoliană pe mare, „integrarea inteligentă a energiilor renovabile, eficienței energetice și a altor soluții durabile în toate sectoarele”, precum și dezvoltarea infrastructurilor energetice inteligente.

În continuarea perspectivei sale strategice și ca expresie juridică a noului cadru pentru reducerea ireversibilă și progresivă a emisiilor antropice de gaze cu efect de seră, Regulamentul (UE) 2021/1119 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 iunie 2021 de instituire a cadrului pentru realizarea neutralității climatice și de modificare a Regulamentelor (CE) 401/2009 și (UE) 2018/1999 („Legea europeană a climei”) a stabilit și perspectiva rolului și locului energiilor renovabile în contextul tranziției către o economie neutră din punct de vedere climatic. Pornind de la faptul că realizarea neutralității climatice „ar trebui să necesite o contribuție din partea tuturor sectoarelor economice în privința cărora

dreptul UE reglementează emisiile sau absorbțiile de gaze cu efect de seră" (considerentul 10 al Preambulului Regulamentului 2021/1119), întreaga Lege europeană a climei are în vedere „importanța producției și a consumului de energie pentru nivelul emisiilor de gaze cu efect de seră și este esențial să se asigure o tranziție către un sistem energetic sigur, durabil, accesibil din punct de vedere al prețului și securizat, care se bazează pe implementarea surselor renovabile de energie, pe o piață internă a energiei care funcționează bine și pe îmbunătățirea eficienței energetice, reducând, totodată, precaritatea energetică" (Considerentul 11 al Preambulului)[22].

Pachetul „Fit for 55" (Pregătiți pentru 55) ca set de propuneri interconectate urmărind asigurarea unei tranziții echitabile, competitive și verzi până în 2030 și ulterior acordă o atenție deosebită energiei și revizuirii legislației aferente[23]. Pornind de la realitatea potrivit căreia consumul de energie generează 75% din emisiile de GES din U.E. și, prin urmare, transformarea sistemului energetic este esențială pentru atingerea obiectivelor ecoclimatice, documentele unional-europene au stabilit drept factor-cheie în acest sens economiile sporite de energie și utilizare în mai mare măsură a surselor renovabile de energie. În vederea atingerii obiectivului pentru 2030, *Directiva* actualizată *privind energia din surse regenerabile* propune creșterea obiectivului global obligatoriu de la nivelul actual de 32 % la un nou nivel de 40 % de energie din surse regenerabile în mixul energetic al U.E. Acesta va fi completat de contribuții naționale orientative, care vor arăta ce contribuție ar trebui să aibă fiecare stat membru la atingerea obiectivului colectiv. Propunerea sprijină statele membre în ceea ce privește valorificarea la maximum a potențialului lor eficient din punctul de vedere al costurilor în materie de energie din surse regenerabile în toate sectoarele, printr-o combinație de obiective și măsuri sectoriale. Obiectivul său este ca sistemul energetic să devină mai curat și mai eficient prin promovarea electrificării bazate pe energie din surse regenerabile și, în sectoare precum industria și transporturile, în care acest lucru este mai dificil, va promova adoptarea combustibililor din surse regenerabile, cum ar fi hidrogenul curat. Consumul redus de energie ne permite să reducem atât emisiile, cât și costurile energiei pentru consumatori și industrie.

[22] Legea (Regulamentul) U.E. cadru privind clima exprimă ca orientări generale: obiective juridice privind reducerea emisiilor de GES cu cel puțin 55% în 2030, cu raportare la nivelurile din 1990 și, respectiv, atingerea neutralității climatice în 2050, crearea unui mediu economic previzibil pentru industrie și investitori, cu ritmul de reducere a emisiilor pe etape, cuantumul și viteza de reducere; un mecanism de modificare vizând includerea în legea privind clima, obiectivele aduse la zi în funcție de reducerea emisiilor pentru 2030; un proces de prezentare periodică de rapoarte asupra progreselor îndeplinite și instrumentele necesare pentru recuperarea întârzierilor eventuale; un accent pe tranziția efectivă spre o societate echitabilă și prosperă; cu o economie modernă, eficientă în utilizarea resurselor și competitivă; o strategie reînnoită de adaptare la incidențele schimbării climatice în scopul de a întări reziliența Europei, inclusiv pentru comunitățile sale vulnerabile.

[23] *Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor* „Pregătiți pentru 55": îndeplinirea obiectivului climatic al U.E. pentru 2030 pe calea spre atingerea obiectivului de neutralitate climatică.

Directiva revizuită privind eficiența energetică propune creșterea nivelului de ambiție al obiectivelor în materie de eficiență energetică la nivelul U.E. și conferirea unui caracter obligatoriu acestora. Acest lucru ar trebui să conducă la o reducere cu 9 % a consumului de energie până în 2030, în comparație cu proiecțiile de referință. În acest sens, acțiunile statelor membre se vor baza pe criterii de referință naționale orientative pentru eficiența energetică, calculate cu ajutorul unei noi formule. Revizuirea Directivei privind performanța energetică a clădirilor, planificată pentru mai târziu în cursul acestui an, va identifica măsuri specifice pentru a accelera ritmul renovărilor clădirilor, contribuind la eficiența energetică, la obiectivele privind energia din surse regenerabile și la reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră în sectorul clădirilor. Regimul fiscal pentru produsele energetice trebuie atât să mențină piața internă, cât și să sprijine tranziția verde prin stabilirea stimulentelor adecvate. Prin urmare, o revizuire a *Directivei privind impozitarea energiei* propune alinierea ratelor minime de impozitare aferente combustibililor pentru încălzire și pentru transporturi la obiectivele U.E. în materie de climă și mediu, atenuând în același timp impactul social. Noile norme vor elimina derogările depășite, de exemplu în sectoarele aviației și transportului maritim, precum și alte stimulente pentru utilizarea combustibililor fosili, promovând în același timp utilizarea combustibililor ecologici.

Cel de al doilea „pachet de măsuri” vizând reducerea cu 55% până în 2030 a emisiilor de GES, înainte de a ajunge la neutralitatea carbon în 2050 prezentat de Comisia Europeană la 15 decembrie 2021, are ca obiectiv „o eliminare progresivă a gazului fosil”. El se înscrie în perspectiva „decarbonării în toate azimuturile”, în primul rând electrificarea cu energii regenerabile, apoi utilizarea de gaz „decarbonat”, având în centrul său hidrogenul (deopotrivă „hidrogenul verde” produs prin energii renovabile grație electrolizei și „hidrogenul bleu”, categorie intermediară, cu emisii slabe, obținut cu ajutorul nuclearului ori gazului fosil). Prin „pachetul gazifier” se urmărește fixarea regulilor unei piețe chemate să înlocuiască treptat gazul fosil, emițător de CO_2, al cărui consum ar trebui în mod inevitabil să scadă. Totodată, se prevăd reglementări vizând reducerea emisiilor de metan și renovarea parcului imobiliar. În fine, este de notat „necesarul compromis” în privința taxonomiei verzi, realizat prin propunerea Comisiei Europene de a clasa gazul și nuclearul ca necesare tranziției ecologice, supunându-le la restricții mai mari decât energiile renovabile, primul de emisii, secundul de calendar.

8. Planul Național Integrat în domeniul Energiei și Schimbărilor Climatice 2021–2030 (PNIESC). În urma aderării U.E. la Acordul de la Paris și odată cu publicarea Strategiei Uniunii Energetice, Uniunea și-a asumat un rol important în privința combaterii schimbărilor climatice, prin cele 5 dimensiuni principale: securitate energetică, decarbonare, eficiență energetică, piața internă a energiei și cercetare, inovare și competitivitate. În acest mod, U.E. s-a angajat să conducă tranziția energetică la nivel global, prin îndeplinirea obiectivelor prevăzute în Acordul de la Paris privind schimbările climatice, care vizează furnizarea de

energie curată în întreaga Uniune Europeană. Pentru a îndeplini acest angajament, Uniunea Europeană a stabilit obiective privind energia și clima la nivelul anului 2030, după cum urmează: reducerea emisiilor interne de gaze cu efect de seră cu cel puțin 40% până în 2030, comparativ cu 1990; un consum de energie din surse regenerabile de 32% în 2030; îmbunătățirea eficienței energetice cu 32,5% în 2030; interconectare a pieței de energie electrică la un nivel de 15% până în 2030.

În consecință, pentru a garanta îndeplinirea acestor obiective, fiecare stat membru a fost obligat să transmită Comisiei Europene un Proiect al Planului Național Integrat în domeniul Energiei și Schimbărilor Climatice (PNIESC) pentru perioada 2021–2030, până la data de 31 decembrie 2018. Proiectele PNIESC stabilesc obiectivele și contribuțiile naționale la realizarea obiectivelor U.E. privind schimbările climatice. În consecință, România a transmis propriul proiect PNIESC la acea dată.

În temeiul Regulamentului (UE) 2018/1999 privind guvernanța uniunii energetice Comisia Europeană a evaluat proiectele planurilor naționale integrate privind energia și clima. Analiza a cuprins nivelul de ambiție al obiectivelor, țintelor și contribuțiilor menite să îndeplinească în mod colectiv obiectivele Uniunii Europene. În special, au fost analizate obiectivele Uniunii pentru 2030 în domeniul energiei din surse regenerabile și al eficienței energetice, precum și nivelul de interconectivitate a rețelelor electrice spre care tind statele membre.

În urma analizei planurilor integrate transmise de către toate statele membre, a rezultat faptul că există un decalaj între obiectivele U.E. și contribuțiile statelor membre în materie de energie din surse regenerabile și eficiență energetică, în sensul că se înregistrează o diferență între ținta de surse renovabile de energie (SRE) de 32% asumată la nivelul U.E. și cea rezultată conform acestor planuri care se situează între 30,4% și 31,9%, iar în urma evaluării COM în domeniul eficienței energetice a rezultat o reducere în materie de consum primar situată între 26,3% și 30,2%, iar în materie de consum final situată între 26,5% și 30,7%, ceea ce a impus efectuarea unor corecții cuvenite.

Adoptat în februarie 2021, PNIESC al României a urmat procedura și mecanismul reglementate de dreptul U.E. în materie. Așadar, în ceea ce privește *cota de energie regenerabilă,* Comisia Europeană a recomandat României să crească nivelul de ambiție pentru 2030, până la o pondere a energiei din surse regenerabile de cel puțin 34%. În consecință, nivelul de ambiție cu privire la ponderea energiei din surse regenerabile a fost revizuit față de varianta actualizată a PNIESC, de la o cotă propusă inițial de 27,9%, la o cotă de 30,7%. Noul obiectiv a fost calculat, în principal, pe baza recomandării Comisiei de a alinia prognozele macroeconomice naționale la cele ale „Raportului de îmbătrânire. Proiecții economice și bugetare pentru cele 28 de state membre ale UE (20162070)”, corelat cu scoaterea din operare a capacităților pe cărbune[24]. Pentru atingerea obiectivelor

[24] Pentru atingerea nivelului de ambiție cu privire la ponderea energiei din surse regenerabile de 30,7% în anul 2030, România va dezvolta capacități adiționale de SRE de aproximativ 6,9 GW

SRE propuse, România va dezvolta o serie de politici și măsuri menite, deopotrivă, să diminueze consumul de energie, dar și să încurajeze utilizarea surselor SRE în sectoarele relevante – Încălzire & Răcire, Energie electrică și Transporturi, maximizând sinergiile dintre diferitele acțiuni preconizate.

9. Încercarea de identificare conceptuală și formulare a unei definiții. Aprecierea din urmă cu circa un deceniu a profesorului francez Jean Untermaier potrivit căreia *dreptul energiilor renovabile* este (încă) un subiect dificil, iar o definire a sa se dovedește o întreprindere deosebit de laborioasă și (relativ) complicată își păstrează pe deplin valabilitatea[25]. Într-adevăr, chiar dacă având în vedere faptul că prin alte câteva lucrări monografice care, între timp, i-au fost consacrate, abordarea temei nu mai constituie un demers de absolut pionierat, noua disciplină rămâne încă în curs de constituire, în cadrul unui proces evolutiv aflat în plină desfășurare. Precum în toate domeniile inedite, care comportă la începuturi puține și insuficiente dispoziții specifice, e nevoie, și în cazul de față, să se apeleze la împrumuturi masive din alte materii, nu neapărat din cele vecine, se încearcă elemente inovante și se recurge la soluții oferite inclusiv prin analogie, dar cu preferință provenite din jurisprudența și doctrina relevante. Atenția prioritară acordată domeniului în ultimele decenii a generat deja adoptarea, în diferite materii de incidență, de reguli care să faciliteze dezvoltarea sa, precum, de exemplu, simplificarea procedurilor de emitere a autorizațiilor de construcție pentru proiectele energetice renovabile. Pentru a trata un atare obiect special de studiu și de reglementare autorul trebuie să manifeste o predispoziție aparte de a-și depăși propria-i specialitate și a migra astfel spre alte orizonturi, de intersecție a juridicului cu zone de influență aparţinând științelor exacte, ceea ce presupune interdisciplinaritate și creativitate, deschidere și inventivitate. O atare percepție juridică se impune și circumscrie mai ales mutației civilizaționale în curs, plasată

comparativ cu anul 2015. Pentru realizarea acestei ținte este necesară asigurarea unei finanțări corespunzătoare din partea U.E. în sensul asigurării unei adecvanțe corespunzătoare a rețelelor electrice, dar și a flexibilității producerii de E-SRE prin instalarea de capacități de backup pe gaze naturale, capacități de stocare și utilizarea de tehnici inteligente de management a rețelelor electrice. România a ales să adopte o abordare prudentă cu privire la nivelul de ambiție, ținând cont de particularitățile naționale și necesarul de investiții în SRE, atât pentru înlocuirea capacităților care ating durata maximă de operare cât și pentru cele noi, în vederea atingerii țintelor asumate în PNIESC, având în vedere că Regulamentul (UE) 2018/1999 stipulează faptul că în viitoarele revizuiri ale PNIESC ajustarea cotelor se poate face numai în sensul creșterii. În conturarea acestei abordări, mai trebuie menționat și faptul că procesul de implementare a recomandărilor s-a confruntat și cu o lipsă a datelor necesare elaborării unui plan detaliat cu privire la măsurile, acțiunile, resursele financiare avute în vedere de autoritățile române pentru îndeplinirea țintelor de RES în perioada 2021–2030 mai ales în zona SRE încălzire-răcire și transport. O nouă analiză/ajustare a țintei 2030 va putea fi efectuată odată cu revizia PNIESC, moment la care vor putea fi estimate mult mai bine efectele implementării Directivei 2018/410 și ale programelor de susținere a Green Deal.

[25] Jean Untermaier, *Préface* la: Bernadette Le Baut-Ferrarese, Isabelle Michallet, *Traité de droit des énergies renouvelables,* 2e édition, Editions Le Moniteur, Paris, 2012, p. 7.

sub semnul încălzirii globale și a crizei ecologice generale. După două secole de model energetic, motor al dezvoltării (industriale) bazat pe combustibili fosili (cărbune, petrol, gaz naturale), criza resurselor și schimbarea climatică antropic provocată impun o transformare rapidă a sa, printr-o tranziție de ordinul deceniilor (2030, 2050) și radicală (atingerea neutralității carbon). S-ar exprima astfel o conștientizare recentă, dar stringentă a societăților asupra imperativului evitării catastrofei ecoclimatice prin inovarea tehnologică și care, în mod ideal, ar asigura și disponibilitatea de energie echivalentă ori chiar superioară celei de care ne bucurăm în prezent. Structurată pe o atare axiomă, tranziția energetică este concepută ca un proces linear, de trecere de la surse de ordin fosil, la altele cu emisii scăzute sau nule net de gaze cu efect de seră și care, astfel, implică în mod inevitabil participarea multidimensională a dreptului. Răspunsul juridic la provocările energetico-climatice are în centrul său problematica dezvoltării energiilor renovabile, ca pilon major al noului model energetic și de dezvoltare durabilă. Punerea problemei existenței unui *drept al energiilor renovabile* începe prin răspunsul la întrebarea: ce drept reclamă noul domeniu al dezvoltării socio-economice?

10. Perspective de abordare a studiului noi discipline. Sub imperiul inițierii conceptualizării și, respectiv, aplicării imediate a strategiilor și reglementărilor pertinente s-au propus și pus în aplicare planuri de studiu și abordare corespunzătoare acestei situații. La începuturi, elementele definitorii ale unui atare demers aveau ca axe tematice:

– energiile reînnoibile ca energii rezultate din surse renovabile; aceasta ar impune studiul dreptului aplicabil exploatării lor, respectiv determinarea naturii și regimului juridic al acestor surse, adică ceea ce s-ar denumi dreptul surselor de energie renovabilă;

– energiile reînnoibile sunt produse obținute în urma exploatării resurselor energetice cu caracter reînnoibil; prin faptul proprietăților lor energetice acestea au o valoare economică și astfel sunt luate în considerare pe piață. În acest mod se urmărește și trebuie determinat dreptul care se aplică acestui al doilea versant, ce se referă la piața de profil[26]. Iar unificarea celor două aspecte ar definitiva și exprima regimul juridic specific în materie. În același spirit utilitarist, abordările recente de același gen se mărginesc la o perspectivă descriptivă, în care, după câteva precizări referitoare la contextul reglementării, se trece la prezentarea dreptului pozitiv (pornindu-se de la cadrul legal european și coborând spre transpunerea și aplicarea lui la nivel național) având ca puncte focale: producția de energie, autoproducția, autoconsumul colectiv și gestiunea energiei, cu eforturi minime de teoretizare[27].

[26] Bernadette Le Baut-Ferrarese, Isabelle Michallet, *Traité de droit des énergies renouvelables…, op. cit.,* p. 16.

[27] Guy Block, Laurence Hage, *Le Nouveau Droit des Énergies renouvelables en Europe et en Belgique,* Editions Edi Pro, 2021.

În fine, perspectiva environmentalistă înglobează problematica juridică a energiilor regenerabile dreptului resurselor naturale, care ar privi domenii în care preocupările privind mediul și economia sunt strâns legate. Unele dintre aceste bogății naturale sunt nerenovabile (mine și cariere), altele sunt renovabile cu condiția de a le menaja și proteja (apa), iar altele sunt surse de energie mai mult sau mai puțin renovabile potrivit sursei de proveniență. Astfel, energiile regenerabile ar cuprinde: energia solară, energia verde (biomasa și biocarburanții), energia eoliană, geotermică, hidrotelică și alte surse de energie renovabile (geotermia profundă, eolianul off shore, energia mareelor, hidroeoliană, termică, cultura de microalge, metanizarea exceselor de alge verzi)[28].

11. Concluzii. Problematica juridică a energiilor renovabile rămîne, prin excelență, una de nișă, complexă, atașată unui sector interdisciplinar, în plină ascensiune și de o actualitate presantă. Ea se impune circumscrisă, în plan imediat, tranziției energetice, în perspectivă mai largă celei ecologice și, în cele din urmă, mutației generale civilizaționale generată de schimbarea ecoclimatică.

Schimbarea climatică, sintagmă ce tinde să domine dezbaterea publică actuală asupra mersului dezvoltării societății, ale cărei semnificații conceptual-teoretice și implicații practice rămân însă insuficient prefigurate, constituie o provocare majoră și pentru drept. Aceasta nu presupune o simplă tranziție, de adaptare și „climatizare" a unor concepte și reglementări, așa cum evocă textele dispersate actuale referitoare la tranziția ecologică sau cea energetică, ci exprimă o dimensiune juridică a mutației civilizaționale pe cale a se produce în acest context. Desemnat într-un anumit sens, dreptul antropocenului, dreptul climei ca precursor al noului drept global, necesită în elaborarea și aplicarea sa o abordare trans și interdisciplinară, regândirea raporturilor cu celelalte științe și a locului său în sistemul celor sociale și normative și, nu în ultimul rând, impune ca pozitivism tehnicist care domină până la sufocare mai ales doctrina românească de profil. Într-o atare perspectivă, dinamica extraordinară a obiectului de reglementare și mizelor supuse provocării determină evoluții rapide și consistente la nivelul juridicului care reclamă răspunsuri și rezolvări pe măsură. Printre domeniile supuse unui atare fenomen se numără, desigur, și cele ale transformării (tranziției) ecologice în curs de afirmare, în economia căreia problematica energiilor renovabile reprezintă un sector consistent. Din păcate, potrivit unor estimări, tranziția energetică nu s-a declanșat efectiv decât în cadrul UE și aici numai parțial și cu preponderență în plan programatic, declarativ. Politicile fiscale europene continuă să susțină într-o anumită măsură energiile fosile, taxându-le mai puțin și subvenționându-le mai mult decât pe cele renovabile ceea ce, așa cum se remarca în raportul publicat la 31 ianuarie 2022 de către Curtea de Conturi a UE, „nu se mai încadrează cu obiectivele climatice asumate. Dacă subvențiile acordate energiilor renovabile s-au mărit de aproape patru ori între 2008 și 2019, cele în

[28] Michel Prieur, *Droit de l'environnement…,* 8e édition, *op. cit.,* p. 1047–1078.

favoarea combustibililor fosili au rămas relativ stabile, în pofida angajamentului Comisiei Europene și a unor state membre de a le suprima progresiv”[29].

Tranziția energetică va necesita, indubitabil, o creștere considerabilă a investițiilor. Producția și stocarea energiei renovabile, construirea de rețele electrice inteligente, decarbonizarea industriei și transporturilor, renovarea termică a clădirilor și locuințelor impun măsuri și reglementări pertinente și adecvate. Taxonomia verde adoptată de U.E. va favoriza finanțarea surselor de energie durabilă, în condiții bine definite. Potrivit estimărilor, la nivelul Uniunii vor trebui mobilizate pentru promovarea energiilor renovabile investiții anuale de 65 miliarde euro. La acestea se vor adăuga 45 miliarde de euro investiți anual pentru dotarea cu infrastructuri de rețele suplimentare. Nevoia de investiție brută suplimentară e evaluată la 4–5% din PIB-ul mondial în fiecare an, timp de trei decenii. În același timp, investițiile în energiile fosile trebuie să scadă, ceea ce înseamnă că nevoia de investire netă suplimentară ar fi astfel de ordinul a 3–4 puncte din PIB. Acest enorm efort investițional nu va fi posibil decât dacă se vor reuni anumite condiții macroeconomice și institui reguli juridice stimulative și adaptate noilor exigențe ecoclimatice. În mod tradițional producerea energiilor renovabile e văzută și promovată ca o problemă internă a statelor. În unele cazuri producția respectivă și distribuția aferente se realizează prin companii de stat, iar în alte situații activitățile sunt privatizate.

Ca regulă, investițiile în aceste energii sunt guvernate de reglementări și politici interne și finanțate public, alături de care se manifestă un interes privat tot mai viguros, grație rolului viitor tot mai important prefigurat pentru acest sector.

În fine, toate scenariile vizând atingerea neutralității carbon la mijlocul cestui secol, prin urmarea traiectoriilor posibile spre a reuși să nu emitem mai multe GES decât putem absorbi, ajung la câteva concluzii comune și deci relevante menite să orienteze abordările în materie, inclusiv juridice.

Mai întâi o constatare evidentă și general acceptată: dacă este imposibil a prevedea cu precizie câtă energie vom consuma în 2050, e totuși cert că atingerea neutralității climatice presupune o reducere drastică a nevoilor aferente. Prioritare devin în acest fel preocupările legate de sporirea eficienței energetice și promovarea consecventă a sobrietății, ca regulă dominantă a modului de producție, consum și existenţă a fiecăruia. Noua abordare trebuie să țină seama de faptul că obiectivul neutralității carbon implică, indiscutabil, producerea de electricitate cu emisii reduse de carbon, dar și părăsirea totală a surselor fosile și dezvoltarea energiilor renovabile

[29] Cincisprezece state membre (printre care Finlanda, Irlanda, Franța și Belgia) finanțează mai mult subvențiile pentru combustibili fosili decât cele acordate energiilor renovabile. Dimpotrivă, Germania, Spania, Republica Cehă și Italia favorizează pe acestea din urmă. Subvențiile aferente energiilor fosile (credite ori reduceri de impozite, ajutoare, susțineri ale prețurilor, transferuri directe) profită furnizorilor de energie, industriilor, sectorului transporturilor, agricultorilor ori direct gospodăriilor. *Climat : la Cour des comptes de l'UE appelle à taxer davantage les énergies fossiles,* „Le Figaro”, 31 ianuarie 2022.

neelectrice, reformarea sistemelor agricole și alimentare, prezervarea pădurilor și oceanelor care asigură funcția de absorbanți, regândirea modelului de dezvoltare economică, organizare a teritoriului ș.a., așadar, provocarea e una sistemică și toate dimensiunile sale trebuie avute în vedere. În același timp, dacă e urgent a acționa, tot așa e absolut necesară conștientizarea și participarea publicului, acceptabilitatea și responsabilitatea socială. De altfel, imperativul implicării cetățeanului în demersul ecoclimatic și dezvoltarea dimensiunii democrației directe aferente au condus pe unii autori să ridice problema prefigurării unui „drept de tranziție energetică" (în marja dreptului la mediu sănătos)[30].

Nu în ultimul rând, să nu uităm, avertizează specialiștii, că deceniul în curs – din care nu au mai rămas decât 8 ani – va fi crucial pentru succesul obiectivelor ecoclimatice primordiale de a menține creșterea temperaturii globale sub pragul de $1,5^0$C și a atinge neutralitatea carbon în 2050.

[30] Patrick Thieffry, *Manuel de droit européen de l'environnement et du climat,* 3e édition, Editions Bruylant, Bruxelles, 2021, p. 22.

ASPECTE PRIVIND PROTECȚIA MEDIULUI ÎN DOMENIUL URBANISMULUI. JURISPRUDENȚĂ RELEVANTĂ ÎN MATERIE

*dr. Dana APOSTOL-TOFAN**

Résumé : *L'étude examine du point de vue générale, l'influence de la protection de l'environnement dans le domaine du droit d'urbanisme et d'aménagement du territoire. D'un côté, il s'agit de l'évolution de la doctrine et de la législation dans la matière et de l'autre côté, il s'agit de l'analyse de la jurisprudence des instances du contentieux administratif concernant ces aspects.*

Mots clés : *droit de l'environnement; droit d'urbanisme; jurisprudence; permis de construction; certificat urbain;*

1. Elemente de doctrină și de legislație în materie

Dreptul mediului cuprinde potrivit doctrinei, ansamblul normelor juridice și instituțiilor aferente vizând protecția, conservarea și dezvoltarea mediului, obiectul său principal fiind acela de a menține diversele echilibre ecologice având ca scop prevenirea atingerii pe care activitățile umane le pot provoca speciilor și ecosistemelor. În măsura în care acesta din urmă este format din „*datul natural și mediul urban construit*", **dreptul urbanismului** contribuie și el la promovarea obiectului acestei ramuri, unele dintre dispozițiile sale aparținând dreptului mediului. *Dreptul mediului interesează direct urbanismul*, atât din perspectiva luptei împotriva vătămărilor și poluării, gestiunea riscurilor cât și din perspectiva protecției naturii, resurselor ori peisajului[1].

Dreptul urbanismului a suferit la rândul său, un fenomen de ecologizare crescândă, prin dezvoltarea reglementărilor urmărind în mod direct sau pe cale indirectă protecția mediului și conservarea naturii[2].

De altfel, în ce privește evoluția dreptului urbanismului, un autor prezintă o imagine sintetică asupra doctrinei în materie, arătând că aceasta se caracterizează prin următoarele constante generale: un ritm mai rapid de dezvoltare a jurisprudenței în materie, inclusiv sub acțiunea societății civile (reținem în acest context, numeroasele acțiuni în instanță introduse de organizații

* 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] M. Duțu, *Dreptul urbanismului*, ediția a IV-a, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 75 și urm.

[2] M. Duțu, A. Duțu, *Dreptul mediului*, Ed. C.H.Beck, București, 2014, p. 96.

nonguvernamentale – *subl.ns., D.A.T.*); cristalizarea, prin repetare și nuanțare, a unor concluzii jurisprudențiale în probleme controversate ... și mai ales, **confuziunea dintre mediu și urbanism și primatul regimului juridic al primului** precum și constituționalizarea dreptului urbanismului preponderent prin jurisprudența Curții Constituționale[3].

Exigențele **principiului integrării considerentelor de mediu în celelalte politici sectoriale** trebuie avute în vedere inclusiv la elaborarea și adoptarea programelor și documentațiilor de urbanism[4].

În cadrul *procedurii unitare de autorizare a executării construcțiilor*[5] care integrează mai multe regimuri legale aplicabile, unele dintre ele, veritabile regimuri domeniale (de *protecție a mediului*, de *protecție a monumentelor istorice*, de *protecție a patrimoniului arheologic și declarare a unor situri arheologice ca zone de interes național* etc.), *documentațiile de urbanism* au un rol definitoriu.

Planurile și programele care pot avea efecte semnificative asupra mediului sunt supuse, în vederea aprobării, obținerii *avizului de mediu*, cu statut de *aviz conform* (a cărui solicitare și conținut sunt obligatorii), care confirmă integrarea aspectelor privind protecția mediului, realizată potrivit unei proceduri specifice, ca parte integrantă din procedura de adoptare a planurilor și programelor respective[6].

Certificatul de urbanism – actul administrativ inițial în cadrul acestei proceduri – conține informații cu privire la „regimul juridic, economic și tehnic al terenurilor și construcțiilor existente la data solicitării, în conformitate cu *prevederile planurilor urbanistice și ale regulamentelor aferente acestora ori ale planurilor de amenajare a teritoriului, după caz, avizate și aprobate potrivit legii*, pe de-o parte și *cerințele urbanistice care urmează să fie îndeplinite în funcție de specificul amplasamentului*, pe de altă parte[7].

Printre *obiectivele principale ale amenajării teritoriului*, art. 9 lit. c) din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare[8] s-a referit în forma sa inițială la „*gestionarea responsabilă a resurselor naturale și* ***protecția mediului***”[9], legiuitorul urmărind să pună în

[3] M. Duțu, *Imprevizibilitatea, inadecvarea și insuficiența legislației de urbanism și implicațiile lor – Pe marginea deciziei Curții Constituționale a României nr. 49/2020 privind (ne) constituționalitatea prevederilor Legii nr. 350/2001*, în „Pandectele Române”, nr. 4/2020, p. 22.

[4] M. Duțu, A. Duțu, *op.cit*., 2014, p. 396.

[5] Reglementată prin Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării construcțiilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

[6] M. Duțu, A. Duțu, *op.cit*., p. 397.

[7] Potrivit art. 6 alin. (1) lit. a) și lit. b) din Legea nr. 50/1991. Certificatul de urbanism este reglementat în art. 6 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, în art. 30–41 din Normele Metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991 aprobate prin Ordinul nr. 839/2009 precum și în art. 28–31 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul. Pentru detalii cu privire la certificatul de urbanism: D. Apostol Tofan, *Aspecte esențiale în dreptul urbanismului, In honorem Flavius Antoniu Baias, Aparența în drept*, Tomul I, Ed. Hamangiu, București, 2021, p. 6 și urm.

[8] Publicată în „Monitorul Oficial al României”, partea I. nr. 373 din 10 iulie 2001.

[9] M. Duțu, *op.cit.,* p. 226. Autorul integrează secțiunea privitoare la „Amenajarea teritoriului și protecția mediului” în capitolul intitulat „Protecția mediului urban”.

evidență interconexiunea dintre cele două politici sectoriale. Art. 9 lit. c) în forma actuală se referă la „*gestionarea în spiritul dezvoltării durabile a peisajului,* ***componentă de bază a patrimoniului natural și cultural și a resurselor naturale***”[10], formulare ce lărgește aria regimurilor domeniale care trebuie protejate și fac parte din sfera cuprinzătoare a sintagmei „*protecția mediului*.” Printre *obiectivele principale ale activității de urbanism*, art. 13 lit. d) al legii menționează „*protejarea și punerea în valoare a patrimoniului cultural construit și natural*”.

Corelativ, art. 4 lit. c) din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului, cu modificările și completările ulterioare[11], enumeră printre „*modalitățile de implementare a principiilor și a elementelor strategice*”: „***corelarea planificării de amenajare a teritoriului și urbanism cu cea de mediu***”.

Sunt dispoziții care se regăsesc în reglementări sectoriale diferite aflate însă într-o perfectă simbioză. În esență, orice activitate care vizează amenajarea teritoriului și urbanismul trebuie să respecte regulile privind protecția mediului.

De altfel, după cum tot doctrina evidențiază, amenajarea urbană și dreptul său a cunoscut o puternică infuzie ecologică, *dreptul mediului devenind dominant în raporturile reciproce*, dar și un puternic factor de dinamizare și modernizare prin influența directă adusă[12].

Cu alte cuvinte, dreptul mediului este puternic ancorat local prin impactul direct pe care normele lui îl au asupra teritoriului, de aceea este și rămâne strâns legat și dependent de dreptul urbanismului și amenajării teritoriului formând împreună un pilon juridic fundamental al dezvoltării durabile[13].

Iar pentru aceasta, legiuitorul a consacrat expres, principiul participării cetățenilor în această activitate stabilind o procedură ce trebuie derulată pentru materializarea efectivă a acestui principiu.

Astfel, potrivit art. 5 al Legii nr. 350/2001, activitatea de amenajare a teritoriului și de urbanism trebuie să se desfășoare cu respectarea mai multor principii printre care principiile „*participării populației în procesul de luare a deciziilor*, precum și cel al dezvoltării durabile, conform cărora *deciziile generației prezente trebuie să asigure dezvoltarea, fără a compromite dreptul generațiilor viitoare la existență și dezvoltare proprie*.”

Art. 57 al aceluiași act normativ prevede expres că participarea publicului „*constă în implicarea acestuia în toate etapele procesului decizional referitor la activitățile de amenajare a teritoriului și urbanism*.” În consecință, „participarea publicului asigură dreptul acestuia la informare, consultare și acces la justiție, referitor la activitățile de amenajare a teritoriului și de urbanism, potrivit legii, pe tot parcursul elaborării strategiilor și documentațiilor de urbanism și amenajare a teritoriului”, conform metodologiei stabilite de ministerul de resort și „*în corelare cu procedurile specifice ce decurg din legislația de mediu*.”

---

[10] Astfel cum a fost modificat prin art. I pct. 2 din O.U.G. nr. 7/2011.
[11] Publicată în „Monitorul Oficial al României”, partea I. nr. 1196 din 30 decembrie 2005.
[12] M. Duțu, *loc.cit.,* în „Pandectele Române”, nr. 4/2020, p. 23.
[13] *Idem*, p. 35.

La rândul său, art. 72 din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului, cu modificările și completările ulterioare precizează: „La elaborarea planurilor de urbanism și amenajarea teritoriului se respectă prevederile prezentei ordonanțe de urgență și reglementările speciale și se prevăd, în mod obligatoriu, măsuri de prevenire și reducere a disconfortului olfactiv, măsurile prevăzute în planurile de gestionare a disconfortului olfactiv, precum și *măsuri de menținere și ameliorare a fondului peisagistic natural și antropic al fiecărei zone și localități, condiții de refacere peisagistică și ecologică a zonelor deteriorate și măsuri de dezvoltare a spațiilor verzi, de protecție sanitară a captărilor de apă potabilă și lucrări de apărare împotriva inundațiilor*."

Iar art. 73 din O.U.G. nr. 195/2005 stabilește că: „*Planurile de urbanism și amenajarea teritoriului se supun* ***procedurii de evaluare de mediu, în vederea obținerii avizului de mediu pentru planuri și programe, conform legislației în vigoare***."

Evaluarea impactului asupra mediului este un proces menit să identifice, să descrie și să stabilească, în funcție de fiecare caz și în conformitate cu legislația în vigoare, efectele directe și indirecte, sinergice, cumulative, principale și secundare ale unui proiect asupra sănătății oamenilor și a mediului, potrivit reglementării în materie[14].

Prevederile privind *procedura de evaluare a impactului asupra mediului* și de emitere a acordului de mediu sunt corelate cu Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 50/1991. Astfel, art. 26 din Normele metodologice aprobate prin Ordinul nr. 839/2009 se referă la actele autorității competente pentru protecția mediului fiind necesar potrivit alin. (1) lit. b) al art. 26: „*actul administrativ al autorității competente pentru protecția mediului – pentru investițiile care se supun evaluării impactului asupra mediului, potrivit prevederilor art. 2 alin. (2^1) lit. d) din Lege*."

Autoritățile competente pentru protecția mediului sunt autoritatea publică centrală pentru protecția mediului, Agenția Națională pentru Protecția Mediului, agențiile județene pentru protecția mediului, Administrația Rezervației Biosferei „Delta Dunării", precum și Garda Națională de Mediu și structurile subordonate acesteia, conform art. 2 pct. 12 din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului. Deși rolul Gărzii Naționale de Mediu este în principal acela de a realiza activitatea de inspecție și control în domeniul protecției mediului, cu atribuții de sancționare în cazul încălcării legislației în materie, reprezentanții acesteia fac parte din Comisia de analiză tehnică (CAT) implicată în procedura de evaluare a impactului asupra mediului.

---

[14] E. Lupan, *Tratat de dreptul protecției mediului*, Ed. C.H.Beck, București, 2009, p. 152, nota 3. Potrivit art. 2 pct. 30 din O.U.G. nr. 195/2005, *evaluarea de mediu* constă în: „elaborarea raportului de mediu, *consultarea publicului* și a autorităților publice interesate de efectele implementării planurilor și programelor, luarea în considerare a raportului de mediu și a rezultatelor acestor consultări în procesul decizional și asigurarea informării asupra deciziei luate".

Potrivit art. 6^1 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare[15]: „*Măsurile specifice pentru protecția mediului stabilite prin actul administrativ al autorității competente pentru protecția mediului* vor fi avute în vedere la elaborarea documentației tehnice – D.T. și nu pot fi modificate prin procedura de autorizare ori prin autorizația de construire. În situația în care o investiție urmează să se realizeze etapizat sau să se amplaseze pe terenuri aflate în raza teritorială a mai multor unități administrativ-teritoriale învecinate, *evaluarea efectelor asupra mediului* se realizează pentru întreaga investiție."

Într-un amplu comentariu pe articole al Legii nr. 50/1991, acest text este calificat ca o normă juridică de racordare întrucât face o punte între cerințele urbanistice propriu-zise care definesc cadrul de realizare a documentației tehnice și cele care privesc protecția mediului...Rolul acestei prevederi este de a reîntregi materia urbanismului care se află împrăștiată în texte legale disparate[16].

2. Reglementarea privitoare la procedura evaluării impactului asupra mediului.

În ceea ce privește procedura de evaluare a impactului asupra mediului, după ani întregi de aplicare a unei legislații secundare și terțiare în această materie, relativ recent a fost adoptată Legea nr. 292/2018 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului[17] care transpune „prevederile Directivei 2011/92/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului", „modificată prin Directiva 2014/52/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014."

Această procedură este privită ca o secvență procedurală în cadrul procedurii mai largi a autorizării construcțiilor, rolul ei fiind dual, în primul rând, ca element în tema de proiectare- urmează a fi „avută în vedere la elaborarea documentației tehnice", și în al doilea rând, ca limită a autorizării – măsurile privind protecția mediului „nu pot fi modificate prin procedura de autorizare ori prin autorizația de construire"[18].

Acordul de mediu este definit în art. 2 lit a) al Legii nr. 292/2018 ca reprezentând „*actul administrativ emis de către autoritatea competentă pentru protecția mediului prin care sunt stabilite condițiile și măsurile pentru protecția mediului, care trebuie respectate în cazul realizării unui proiect*."

---

[15] Republicată în „Monitorul Oficial al României", partea I. nr. 933 din 13 octombrie 2004.

[16] S.Boțic, în S.Boțic (coordonator), *Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții. Comentarii și jurisprudență pe articole*, Ed. Hamangiu, București, 2021, p. 260 și urm.

[17] Publicată în „Monitorul Oficial al României", partea I. nr. 1043 din 10 decembrie 2018.

[18] S.Boțic, în S.Boțic (coordonator), *op.cit*., p. 261.

O definiție similară se regăsește și în art. 2 pct. 3 din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului. În doctrina consacrată dreptului mediului, acordul de mediu a fost calificat ca având o poziție intermediară, între avize și autorizații, cu un profil juridic specific, datorită scopului urmărit și regimului juridic aplicabil[19].

Potrivit art. 2 lit. c) din Legea nr. 292/2018, **autoritatea competentă** este „autoritatea care emite aprobarea de dezvoltare[20] sau, după caz, autoritatea publică centrală pentru protecția mediului, Administrația Rezervației Biosferei „Delta Dunării", Agenția Națională pentru Protecția Mediului, autoritățile publice teritoriale pentru protecția mediului organizate la nivel județean și la nivelul municipiului București, precum și Administrația Națională „Apele Române" și unitățile aflate în subordinea acesteia."

Semnificația sintagmei „autoritatea competentă" din O.U.G. nr. 195/2005 este sensibil diferită față de cea oferită de Legea nr. 292/2018, ea raportându-se la organizarea administrației publice centrale de specialitate de la momentul reglementării, astfel cum se prezintă textul modificat prin O.U.G. 58/2012 și deja menționat mai sus.

Legea nr. 292/2018 împarte lucrările de construire în trei categorii: lucrări supuse evaluării impactului asupra mediului; lucrări pentru care trebuie stabilită necesitatea evaluării și lucrări care nu sunt supuse evaluării[21].

Potrivit art. 10 alin. (1) din Legea nr. 292/2018: „Pentru proiectele care necesită efectuarea evaluării impactului asupra mediului, *autoritatea competentă pentru protecția mediului*, ținând seama de informațiile furnizate de titularul proiectului, îndeosebi de cele privind caracteristicile specifice ale proiectului, inclusiv amplasarea și capacitatea sa tehnică, și *posibilul său impact asupra mediului*, *pregătește și transmite titularului de proiect un* ***îndrumar*** *în care stabilește domeniul de evaluare și nivelul de detaliu al informațiilor care trebuie incluse în raportul privind impactul asupra mediului*." Potrivit alin. (3), „*Îndrumarul se pune la dispoziția publicului, spre informare."*

Potrivit art. 14 alin. (2) din Legea nr. 292/2018: „*Raportul privind impactul asupra mediului este supus comentariilor și observațiilor publicului, ale cărui propuneri/recomandări justificate sunt luate în considerare în etapa de analiză a*

---

[19] M. Duțu, A. Duțu, *op.cit*., p. 180.

[20] Potrivit art. 2 lit. b) din Legea nr. 292/2018, *aprobarea de dezvoltare* constă în „decizia autorității sau autorităților competente, care dă dreptul titularului proiectului să realizeze proiectul; aceasta se concretizează în: 1. *autorizația de construire*, pentru proiectele prevăzute în anexa nr. 1 și cele prevăzute în anexa nr. 2 pct. 1 lit. a), c), e), f), g) și pct. 2-13; 2. acord privind utilizarea terenului în scop agricol intensiv, pentru proiectele prevăzute în anexa nr.2 pct. 1 lit. b); 3. acord al conducătorului structurii teritoriale de specialitate a autorității publice centrale care răspunde de silvicultură, pentru proiectele privind împădurirea terenurilor pe care nu a existat anterior vegetație forestieră, prevăzute în anexa nr. 2 pct. 1 lit. d); 4. actul emis de autoritatea competentă în domeniul silviculturii conform prevederilor art. 40 din Legea nr. 46/2008 – Codul silvic, republicată, cu modificările și completările ulterioare, pentru realizarea obiectivelor care implică defrișarea în scopul schimbării destinației terenului, prevăzute la anexa nr. 2 pct. 1 lit. d).

[21] S.Boțic, în S.Boțic (coordonator), *op.cit*., p. 261.

calității acestuia" iar potrivit alin. (4): „Autoritatea competentă pentru protecția mediului, împreună cu autoritățile participante în **comisia de analiză tehnică**, analizează calitatea raportului privind impactul asupra mediului și a celorlalte documente solicitate și decide, pe baza punctelor de vedere emise de autoritățile implicate *și a propunerilor justificate ale publicului*, acceptarea, completarea sau respingerea motivată a acestora."

Legea nr. 292/2018 reglementează într-o secțiune distinctă, „*Informarea și participarea publicului la procedura de evaluare a impactului asupra mediului.*"

Fără a intra în detalii reținem în acest context, obligația de transparență, de informare a cetățenilor și de supunere a raportului privind impactul asupra mediului, publicului interesat. Derularea de o manieră convigătoare a acestei consultări este foarte importantă și nu de puține ori legat de asemenea aspecte (transparență, informare, consultare etc. – *subl.ns., D.A.T.*) au existat acțiuni în justiție, dezvoltându-se o jurisprudență în instanțele de contencios administrativ cu o specificitate aparte.

De altfel, Legea nr. 292/2018 definește în art. 2 lit. f) noțiunea de **public** ca reprezentând „*una sau mai multe persoane fizice sau juridice și, în conformitate cu legislația ori cu practica națională, asociațiile, organizațiile ori grupurile constituite de acestea*" și noțiunea de **public interesat** ca fiind „*publicul afectat sau care ar putea fi afectat de procedura decizională privind mediul,..., ori care are un interes în cadrul respectivei proceduri; în sensul prezentei definiții,* ***organizațiile neguvernamentale care promovează protecția mediului și care îndeplinesc condițiile prevăzute de legislația în materie sunt considerate ca având un interes***."

Perioada de timp pentru consultarea publicului cu privire la raportul privind impactul asupra mediului este de cel puțin 30 de zile, conform art. 16 alin. (5) din Legea nr. 292/2018.

Titularul proiectului are sarcina organizării dezbaterii publice care se face însă sub îndrumarea și moderarea autorității competente pentru protecția mediului, costurile fiind suportate de titular. Ședința are loc „în modul cel mai convenabil pentru public", formulare care s-a apreciat în doctrină că permite organizarea ședinței și prin mijloace de comunicare la distanță capabile să asigure o participare efectivă, prin redarea în timp a datelor de sunet și imagine a participanților[22].

Absența reprezentanților autorităților indicate în Anexa 5 a Legii nr. 292/2018, care reglementează procedura derulată în această materie, atrage nulitatea acesteia cu necesitatea refacerii ei de la faza publicării anunțului[23].

3. Accesul publicului la justiție în problemele de mediu

Informarea și participarea publicului la luarea deciziilor, precum și accesul la justiție în probleme de mediu este un principiu expres consacrat în art. 3 lit. h) al

[22] *Idem*, p. 278 și urm.
[23] *Idem*, p . 279.

O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului. Art. 20 alin. (1) al aceluiași act normativ stabilește obligația autorității competente pentru protecția mediului, împreună cu celelalte autorități ale administrației publice centrale și locale, după caz, de a asigura aplicarea acestui principiu în conformitate cu prevederile Convenției privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, semnată la Aarhus la 25 iunie 1998, ratificată de România, prin Legea nr. 86/2000.

Obiectivul Convenția de la Aarhus urmărește potrivit art. 1 al acesteia să contribuie „*la protejarea drepturilor oricărei persoane din generațiile actuale și viitoare de a trăi într-un mediu adecvat sănătății și bunăstării sale*," fiecare parte garantând „*drepturile privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu*."

Potrivit art. 9 parag. 1 din Convenția de la Aarhus, fiecare stat semnatar trebuie să asigure „*posibilitatea pentru orice persoană care consideră că solicitarea informației* (conform prevederilor art. 4) *a fost ignorată, în mod greșit refuzată, parțial sau în totalitate, ori care consideră că a primit un răspuns inadecvat* (sau cererea sa nu a fost considerată conform prevederilor art. 4), *de a avea acces la o procedură de recurs în fața instanței de judecată sau a altui organism independent și imparțial prevăzut de lege*."

Or, cum sfera de conținut a informației privitoare la mediu este extrem de generoasă, ea cuprinzând starea elementelor de mediu (aer, atmosferă, apă, sol, pământ etc.), factori (energia, zgomotul, radiația, politicile, legislația etc), starea sănătății și siguranței umane, condițiile de viață, zonele culturale și construcțiile etc. și modul în care acestea pot fi afectate de starea elementelor de mediu sau de factorii enumerați, rezultă că orice informație care privește activitatea autorităților de mediu poate constitui obiectul unui litigiu bazat pe prevederile Convenției de la Aarhus[24].

Art. 21 din Legea nr. 292/2018 privind evaluarea impactului anumitor proiecte publice și private asupra mediului face trimitere la prevederile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare în cazul oricărei persoane „care face parte din *publicul interesat* sau care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim" care se poate adresa instanței de contencios administrativ competente „pentru a ataca *din punct de vedere procedural sau substanțial, actele, deciziile ori omisiunile autorității publice competente care fac obiectul participării publicului, inclusiv aprobarea de dezvoltare*."

Printr-o prevedere expresă este asimilată persoanei vătămate orice *organizație neguvernamentală* care îndeplinește cerințele prevăzute la art. 2 lit.f) sus-menționat, considerându-se că acestea sunt vătămate într-un drept al lor sau într-un interes legitim. Mai precizează legiuitorul că, „actele sau omisiunile autorității publice competente care fac obiectul participării publicului se atacă în instanță odată cu decizia etapei de încadrare, cu acordul de mediu ori, după caz, cu

[24] *Idem*, p. 293.

decizia de respingere a solicitării acordului de mediu, respectiv cu aprobarea de dezvoltare sau, după caz, cu decizia de respingere a solicitării aprobării de dezvoltare." Sunt etape procedurale reglementate în cuprinsul actului normativ.

Față de prevederile Legii contenciosului administrativ, o cerere de chemare în judecată poate fi inițiată de solicitantul acordului de mediu sau de un terț care se consideră vătămat față de implicarea sa pe parcursul procedurii de informare și participare a publicului, indiferent dacă terțul a participat la dezbaterea publică sau a trimis doar observații autorității emitente, importantă fiind dovedirea vătămării sale, s-a apreciat în doctrina recentă.

4. Jurisprudență relevantă privind procedura de evaluare a impactului asupra mediului

Aspectele de natură doctrinară și legislativă privitoare la protecția mediului în domeniul urbanismului, concretizate în esența, în procedura de derulare a evaluării impactului asupra mediului, în cazul anumitor categorii de construcții, procedură în cadrul căreia, consultarea publicului joacă un rol extrem de important pot fi mai bine clarificate prin prezentarea unor spețe relevante în acest domeniu. Este fără îndoială, că o întreagă jurisprudență s-a dezvoltat cu privire la această problematică indisolubil legată de dreptul urbanismului, în baza legislației existente anterior reglementării actuale, Legea nr. 292/2018, legislație care nu avea caracterul unei reglementări primare ca în prezent.

I. Astfel, într-o speță privind cererea de anulare a unui aviz de mediu pentru un PUD privitor la construirea unei instalații de producere a formaldehidei, promovată de două reclamante, asociații cu activitate în domeniul protecției mediului, instanța de fond, Tribunalul Cluj a admis acțiunea, dispunând anularea avizului de mediu nr. XX/23.04.3009[25].

Unul din motive l-a constituit nerespectarea procedurii cadru de evaluare a impactului asupra mediului pentru proiectele publice și private, așa cum fusese reglementată prin H.G. nr.1213/2006, în vigoare la data emiterii avizului, ulterior abrogată. Instanța de fond a reținut că, raportul de mediu în forma sa finală din februarie 2009 nu fusese supus comentariilor publicului interesat, ultima dezbatere publică având loc la data de 25.08.2008, fiind încălcate dispozițiile art. 16 din actul normativ menționat care reglementa în detaliu modalitarea de implicare și participare efectivă a publicului interesat la procesul de luare a deciziilor de mediu.

În sprijinul sentinței pronunțate, instanța de fond a reținut incidența cauzei *Tătar c. României* (Cererea nr. 67021/01) pronunțată la Strasbourg, la 27 ianuarie 2009, prin care Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că procesul decizional trebuie să implice realizarea de studii corespunzătoare, de natură a preveni și a determina anticipat efectele activităților ce pot aduce atingere mediului

[25] C.Titirișcă, A.Stroiu, D.Dobrev, *Dreptul urbanismului. Practică judiciară. I.Planuri urbanistice, avize, certificate de urbanism*, Ed. Hamangiu, București, 2019, p. 240 și urm.

înconjurător și drepturilor indivizilor, precum și de a asigura un just echilibru între toate interesele concurente aflate în joc.

Urmare a recursului introdus de Agenția Regională pentru Protecția Mediului (A.R.P.M.) dar și de intervenienta beneficiară a avizului de mediu atacat, instanța de recurs, Curtea de Apel Cluj a constatat că, „actul normativ incident (H.G. nr.1213/2006 – *n.n. , D.A.T.*) nu prevede obligativitatea consultării publicului și după o eventuală modificare a proiectului, după o primă consultare anterioară și în același timp prevede obligația A.R.P.M. de a coordona activitatea de informare și participare a publicului la procedura de emitere a avizului de mediu."

În consecință, curtea nu poate reține încălcarea dispozițiilor art. 16 din H.G. nr.1213/2006, dispoziții legale cu caracter imperativ ce trebuie respectate în procedura de emitere a avizului de mediu. Mai mult decât atât, „*nu s-a evidențiat de către reclamante care ar fi acele informații relevante care ar fi impus, după prima consultare a publicului, datorită noutății lor, o nouă consultare*." Și legat de dispozițiile H.G. nr. 1076/2004 privind stabilirea procedurii de realizare a evaluării de mediu pentru planuri și programe, care prevedea obligația similară de informare a publicului de către titularul planului sau programului, urmând ca acesta, pe baza observațiilor justificate, să aducă modificări proiectului de plan sau de program și raportului de mediu elaborat pentru acesta, instanța de recurs a reținut că, „nici în acest act normativ nu este menționat numărul de întâlniri dintre public și inițiator, după cum nici nu este stabilită obligația de a prezenta publicului proiectul modificat în urma observațiilor justificate ale acestuia." Față de aceste aspecte și altele care ating alte chestiuni fără relevanță în raport de scopul urmărit prin această analiză, recursul a fost admis, sentința modificată și acțiunea respinsă.

Observăm că, în această speță, instanța de contencios administrativ a considerat că prevederile legislației în vigoare la acea vreme, cu privire la **consultarea publicului în procedura de acordare a avizului de mediu** fusese respectată. Există însă în jurisprudență și soluții contrare, în care instanța a considerat că absența avizului administratorului ariei naturale protejate, aviz ce condiționa autoritatea de protecție a mediului în emiterea acordului de mediu nu permite eliberarea acestuia din urmă, și implicit realizarea proiectului.

II. Astfel, într-un asemenea dosar, **proiectul supus dezbaterii și evaluării asupra mediului**, constând într-o amenajare hidroenergetică, administratorul ariei protejate a arătat că proiectul este propus în aria protejată ROSCI 0122, iar impactul asupra biodiversității poate fi negativ „în ceea ce privește faza de construcție și de operare a unor astfel de obiective de investiții, iar concluziile unui studiu de evaluare adecvată nu pot să substituie conținutul secțiunii aferente factorului de mediu biodiversitate, din cadrul unui raport de studiu de evaluare a impactului de mediu"[26]. Și în consecință, investiția propusă a fost privită ca inoportună în situl Natura 2000, administratorul ariei protejate refuzând să emită avizul necesar pentru ca autoritatea pentru protecția mediului competentă să emită acordul de mediu.

[26] *Idem*, p. 250 și urm.

În aceste condiții, litigiul s-a întemeiat pe refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri, ca urmare a deciziei de respingere a solicitării acordului de mediu nr. XX/10.12.2013, contestată inițial la autoritatea competentă pentru protecția mediului, potrivit dispozițiilor O.U.G. nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice. Și în acest caz, s-a decis necesitatea declanșării procedurii de evaluare a impactului asupra mediului pentru proiectul în discuție, fiind programată dezbaterea memoriului de prezentare a acestuia, în cadrul Comisiei de avizare tehnică.

Ulterior, proiectanții au decis modificarea proiectului inițial, în sensul optimizării acestuia, prin adoptarea unor soluții inovatoare care să conducă atât la o mai bună valorificare a potențialului energetic, cât și la minimizarea impactului pe care aceste amenajări ar fi putut să le aibă asupra mediului și a biodiversității. Respingerea de către autoritatea pentru protecția mediului a contestației depuse împotriva deciziei de respingere a solicitării acordului de mediu s-a datorat și absenței completării documentației și a avizului Natura 2000. Reclamanta a apreciat că avizul Natura 2000 ar fi trebuit să fie solicitat ulterior, nu în etapa procedurii de evaluare a impactului asupra mediului, în vederea eliberării acordului de mediu, ci abia după prezentarea studiului de evaluare adecvată în Consiliul Științific al Administrației Siturilor Natura 2000.

Instanța de fond a respins acțiunea considerând că refuzul de emitere a acordului de mediu era întemeiat și s-a raportat pentru a da o asemenea sentință chiar la dispozițiile Ordinului nr. 135/2010 privind aprobarea Metodologiei de aplicare a evaluării impactului asupra mediului pentru proiecte publice și private, în vigoare la acea vreme, fundamentat pe H.G. nr. 445/2009 privind evaluarea impactului asupra unor proiecte publice și private asupra mediului, de asemenea, aplicabilă în această speță. Și Curtea de apel Pitești a constatat că recursul era nefondat și l-a respins la rândul ei.

III. Într-o speță soluționată în recurs de Curtea de apel Cluj, completul de judecată abordează pe larg chiar problema pusă în discuție în această analiză, subliniind semnificația Convenției de la Aarhus, aprobată prin Legea nr. 86/2000[27].

Obiectul acțiunii l-a constituit anularea unei hotărâri de consiliu local și a unei autorizații de construire vizând un depozit de deșeuri.

În motivarea recursului, reclamanta, o societate de avocați a arătat că, depozitul de deșeuri aflat în centrul disputei „pune în discuție viața și sănătatea tuturor persoanelor care locuiesc în vecinătatea sa, dar și viața și sănătatea tuturor persoanelor, români sau străini, care călătoresc pe drumul european E58, singura legătură de acest fel dintre Europa de vest, Transilvania și Bucovina.” Raportul privind impactul asupra mediului arată că „Riscul la inhalarea cumulativă a 11 chimicale cunoscute sau suspectate a fi cancerigene s-a stabilit că, în cel mai rău caz persistă la distanța de 100 metri de marginea depozitului!” Iar acest drum european,

[27] C.A. Cluj, secția a III-a contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 1195/2019, disponibilă pe portalul www.sintact.ro

de-a lungul căruia este construit depozitul, se află în punctul cel mai apropiat la 40,9 m. „Conform datelor transmise de Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, dacă pornim de la premisa că în fiecare vehicul se va afla în mod necesar cel puțin o persoană, înseamnă că pe lângă Depozitul de deșeuri, cu o capacitate de 390.000 tone de deșeuri, vor circula anual între 2.363.375 (în 2017) cu o creștere progresivă până la 2.739.690 (în 2022) de oameni.

Curtea a reținut că dezlegarea recursului impune „*a se stabili natura juridică a contenciosului de anulare a unui act administrativ emis ori adoptat de o autoritate publică în aplicarea și exercitarea prerogativelor legale în domeniul dreptului mediului*", în primul rând, pentru a lămuri cine poate avea calitate procesuală activă și interes de a acționa în litigiile de dreptul mediului.

Sediul materiei în dreptul intern este dat de art. 35 din Constituția României, O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului ca lege specială care se coroborează cu Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 iar dreptul internațional în materie este reprezentat de Convenția de la Aarhus, ratificată de România prin Legea nr. 86/2000.

Curtea apreciază că, atingerea adusă mediului poate fi semnalată de orice persoană, chiar fără a justifica o altă lezare decât normele juridice referitoare la protecția mediului, legea recunoscând protecția obiectivă a mediului independent de lezarea unui anumit tip de drept subiectiv și independent de producerea vreunui prejudiciu, „*sens în care se poate afirma că și contenciosul administrativ promovat în temeiul art. 5 lit. b) din O.U.G. nr. 195/2005 este un contencios aparent obiectiv chiar dacă nu este în mod direct promovat de o anumită autoritate publică prevăzută ca atare de lege.*"

În consecință, instanța reține că natura juridică a contenciosului de anulare a unui act administrativ emis de o autoritate publică în exercitarea prerogativelor legale prevăzute de legislația privind protecția mediului este aceea a unui contencios obiectiv, reclamantul urmărind „în primul rând să apere un drept obiectiv sau un interes legitim public, în sensul de a verifica dacă a fost adusă atingere unor drepturi care reprezintă conținutul unei situații juridice cu caracter general și impersonal și dacă s-a adus atingere unei stări de legalitate generală." Cu alte cuvinte, **contenciosul obiectiv** presupune o largă deschidere, „prin intermediul acestuia apărându-se o stare de legalitate, ale cărei caracteristici sunt *generalitatea* și *impersonalitatea*."

Se ajunge la concluzia că, în „examinarea legalității unui act administrativ emis de autoritatea publică în exercitarea competențelor sale legale prevăzute de legislația privind protecția mediului, *capacitatea procesuală activă* poate fi deținută de orice persoană fizică sau juridică, *fără ca pentru a acționa în justiție să fie necesar să dovedească și lezarea unui drept subiectiv ori a unui interes legitim privat*."

Judecătorii instanței de contencios administrativ sesizează totuși riscul unei *actio popularis*, prin mecanismul de interpretare mai sus descris, privind acțiunea în justiție exercitată de persoana fizică sau juridică în aplicarea prevederilor legislației privitoare la protecția mediului, dar consideră că aceasta nu este interzisă de legea constituțională, pentru a contraveni astfel supremației Legii fundamentale.

Prin urmare, reclamanta poate fi asimilată unui grup de persoane fizice, entitate care este compatibilă cu noțiunea de *persoană vătămată* în accepțiunea definiției legale a acestei noțiuni prevăzută de art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004. Așa fiind, societatea civilă profesională de avocați are capacitatea de a sta în proces ca reclamant atunci când contestă pe calea contenciosului administrativ de anulare, legalitatea unor acte administrative emise ori adoptate în aplicarea legislației privind protecția mediului. În consecință, curtea va admite recursul declarat de aceasta împotriva sentinței civile nr. 250/7.02.2.2019 pronunțată de Tribunalul Cluj pe care o casează, dispunând trimiterea cauzei spre rejudecare deoarece instanța de fond se pronunțase doar pe baza excepțiilor ridicate, fără a intra în fondul cauzei.

Două probleme ridică în opinia noastră această hotărâre a instanței de recurs.

În primul rând, deși amintește conținutul art. 8 alin. (1)[1] din Legea contenciosului administrativ care se referă la *necesitatea ca persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat să poată formula capete de cerere prin care să invoce apărarea unui interes legitim public, numai în subsidiar, în măsura în care vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat*, instanța consideră că, în litigiul privind protecția dreptului la un mediu sănătos, legea specială ar introduce o derogare importantă de la această prevedere.

Or se impune menționată în acest context, Decizia ÎCCJ nr. 8/2020, luată în completul pentru soluționarea unui recurs în interesul legii, prin care instanța supremă a stabilit că, „...în *situația acțiunii promovate în contencios administrativ de către organismele sociale interesate, în definiția legală dată acestora prin dispozițiile art. 2 alin.(1) lit. s) din Legea nr. 554/2004, legiuitorul a avut în vedere reglementarea unui contencios subiectiv, în care invocarea interesului legitim public este subsidiară invocării unui interes legitim privat, acesta din urmă însă decurgând din legătura directă dintre actul administrativ supus controlului de legalitate și scopul direct și obiectivele organismului social – asociație, potrivit statutului acestuia. Verificarea existenței acestei legături urmează să se facă de instanțe de la caz la caz, prin raportare la elementele raportului juridic dedus judecății, nefiind suficientă menționarea în statut a activității de „apărare a interesului public", ca scop principal al respectivului organism social interesat*. În consecință, „*în vederea exercitării controlului de legalitate asupra actelor administrative la cererea asociațiilor, în calitate de organisme sociale interesate, invocarea interesului legitim public trebuie să fie subsidiară invocării unui interes legitim privat, acesta din urmă decurgând din legătura directă dintre actul administrativ supus controlului de legalitate și scopul direct și obiectivele asociației, potrivit statutului.*"

Anterioară Deciziei ÎCCJ nr. 8/2020 sus-menționată, decizia Curții de apel Cluj admite că, o societate civilă de avocați, care nici măcar nu se subsumează *noțiunii de organism social interesat*, în semnificația conferită acesteia de art. 2

alin. (1) lit. s) din Legea nr. 554/2004 dispune de capacitate procesuală activă pentru a ataca acte administrative în domeniul urbanismului argumentând că îi vatămă interesul legitim public izvorât din legislația specială privind protecția mediului, fără a putea fi identificat vreun interes legitim privat ce ar decurge din legătura dintre actele administrative atacate și un eventual scop direct și obiective ale acestei societăți.

De aici decurge a doua problemă majoră a deciziei Curții de apel Cluj, cea privind riscul unei *acțiuni populare*, subliniat de altfel și în conținutul Deciziei instanței supreme nr. 8/2020.

Doctrina administrativă românească a ultimelor trei decenii nu a fost interesată în prea mare măsură de așa-numita **acțiune populară**, rar adusă în dezbatere.

În schimb, doctrina interbelică a dezvoltat semnificația unei *acțiuni populare*, ca fiind acea acțiune care poate fi intentată de oricine, fără a dovedi vătămarea unui drept sau cel puțin a unui interes personal, care să-l îndreptățească a sta în instanța, reținând la vremea respectivă că dreptul modern este refractar unei asemenea acțiuni[28].

Pe bună dreptate, arăta profesorul Rarincescu, dreptul modern cere îndeplinirea acestor condițiuni, pentru a asigura seriozitatea acțiunilor și pentru a nu îngădui ca pârâtul, fie particular, fie organ administrativ, să fie purtat în fața instanțelor, fără vreun motiv serios, numai din spirit de răzbunare sau șicană. Și totuși, în unele cazuri, prin legi speciale adoptate în perioada interbelică, se creaseră unele acțiuni judecătorești, deschise în mod atât de larg, încât se puteau apropia sau chiar aveau caracterul unor acțiuni populare. Aceasta se întâmpla de regulă, în cazurile când anumite interese de ordin general impuneau un control cât mai larg al unor acte administrative, care în lipsa unei persoane interesate în mod direct și personal sau vătămate în anumite drepturi ale ei nu ar putea fi atacate în justiție și rămânând definitive ar putea periclita anumite interese de ordin public, cum este spre exemplu, în materie de constatare a naționalității sau în materie de alcătuire a listelor electorale[29].

Deși sunt idei exprimate cu mai bine de opt decenii în urmă, marele specialist sincronizat parcă peste ani cu problematica actuală, admite că, în unele situații, interese de ordin general (și regulile privind protecția mediului determină un interes general ce trebuie satisfăcut – *n.n., D.A.T.*), permit un control extrem de larg asupra unor acte administrative și implicit anularea acestora din cauza intereselor de ordin public pe care le afectează.

Revenind la considerentele Deciziei nr. 8/2020, în acest caz este recunoscută admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ exercitată de un organism social de natura celui menționat de dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. s) din Legea nr.

---

[28] C. G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, ediţiunea a doua, Ed. „Universală Alcalay & Co., București, 1937, p. 242.

[29] *Idem*, p. 243.

554/2004, dacă și în măsura în care poate fi stabilită o minimă legătură între obiectul de activitate al respectivului organism și drepturile celor în interesul cărora organismul acționează; dacă acest obiect este însă prea general și, prin acest caracter, nu poate angaja o relație firească și rezonabilă cu drepturile celor în interesul cărora organismul a acționat, atunci organismul nu justifică un interes legitim în a acționa, nefiind permis ca o acțiune promovată de un organism social interesat să mascheze o *acțiune populară* sau o acțiune în *contenciosul administrativ obiectiv*[30].

În ceea ce privește *organismele sociale interesate*, legiuitorul nu pare a avea în vedere un interes exclusiv public, utilizarea unui adjectiv fiind făcută în scopul indicării unei însușiri proprii a substantivului însoțit, astfel încât, dacă organismul social este unul interesat, interesul nu poate fi altul decât al său însuși[31].

Concluzii

Succinta analiză dezvoltată pe marginea profundei interferențe între regulile dreptului urbanismului și cele ale protecției mediului, inclusiv din perspectiva unor exemple de natură jurisprudențială demonstrează semnificația deosebită pe care regimul de protejare a mediului înconjurător îl are, mai ales în epoca actuală, în evoluția societății românești, în cadrul societății globale cu care se află într-o interdependență tot mai accentuată.

[30] E. Marin, *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Comentariu pe articole*, Ed. Hamangiu, București, 2020, p. 29 și urm.

[31] *Idem*, p. 30.

IMPACTUL JURISPRUDENȚEI ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE ASUPRA EVOLUȚIEI DREPTULUI MUNCII

dr. Raluca DIMITRIU, dr. Felicia BEJAN***

Abstract: *The Romanian High Court of Cassation and Justice has played in time an important role in the current shape of labour law, in drawing its boundaries and in customising the most important institutions of this branch of law. The Court did it with pragmatism and creativity; more than once its solutions would be taken over even by the law-maker, in time. The High Court has constantly intervened to make the interpretation of often rigid and bureaucratic legislation more flexible, to make it more easily applicable and to adapt it to changes in the social reality it governs.*

In this study, we chose several topics in which the contribution of the High Court of Cassation and Justice proved to be significant: concluding the employment contract, the employee's patrimonial liability, ending the employment contract or resolving collective labour disputes. We will thus note that the evolution of labour law has been driven by these decisions, the view of the judges of the Court impacting the way we all relate to the employment contract and to the protection that, traditionally, labour law owes it to the employee.

Key words: *labour law; employment contract; High Court of Cassation and Justice; jurisprudence; collective labour disputes.*

1. Context

Constituită în 1862, instanța supremă din România a fost denumită în timp Înalta Curte de Casație și Justiție, apoi (în perioada comunistă) Tribunalul Suprem, ulterior Curtea Supremă de Justiție, pentru ca în 2003 să revină la denumirea sa inițială. Au variat tot astfel competențele acesteia, deși instanța supremă a îndeplinit întotdeauna un anume rol de îndrumare pentru instanțele ordinare, adoptând soluții ce aveau să aibă pentru acestea fie caracter de recomandare, fie caracter obligatoriu[1].

În prezent, Înalta Curte de Casație și Justiție contribuie (uneori determinant) în dezvoltarea dreptului muncii prin deciziile date în recurs în interesul legii, prin care pune capăt unei practici neunitare constatate la nivel național[2] și prin hotărâri

[*] Cercetător științific gradul I, Institutul de Cercetări Juridice al Academiei Române, e-mail: raluca.dimitriu@drept.ase.ro

[**] Lector universitar, Facultatea de Științe Politice, Universitatea București, e-mail: felicia.bejan@fspub.unibuc.ro

[1] Asupra istoricului, a se vedea: Mircea Duțu, *Istoria Înaltei Curți de Casație și Justiție a României,* ediția a II-a revăzută și adăugită, Editura „Universul Juridic", București, 2012, p. 9 și urm.

[2] Art. 514 din C.pr.civ: „Pentru a se asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii de către toate instanțele judecătorești, procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și

prealabile, pentru soluționarea unei probleme juridice noi, adoptate în scopul preîntâmpinării unei potențiale practici neunitare în materie[3]. Prin aceasta, instanța supremă anticipează și previne apariția unei practici neunitare, prin rezolvarea unei chestiuni punctuale, spre deosebire de recursurile în interesul legii, care sunt văzute ca remedii *a posteriori* de unificare a practicii și prin care rezolvă, de regulă, o problemă de drept generică, de principiu. Un anume rol revine și hotărârilor prin care se soluționează conflicte de competență intervenite între instanțele inferioare, mai cu seamă atunci când Înalta Curte se pronunță cu privire la competența instanțelor de drept al muncii de a soluționa anumite litigii. Prin astfel de decizii, ea determină natura juridică a raportului contractual în discuție, rolul instanței supreme fiind adesea hotărâtor în determinarea granițelor dreptului muncii, mai ales în raport cu dreptul civil.

Acestea sunt instrumentele principale prin intermediul cărora Înalta Curte contribuie la dezvoltarea dreptului muncii; ea nu o poate face prin decizii de speță, deoarece litigiile de muncă se judecă pe numai două nivele de jurisdicție: în primă instanță, la tribunal și în apel – la Curtea de Apel. Ca urmare, un litigiu de speță nu poate ajunge să fie judecat de către instanța supremă.

Hotărârile date de Înalta Curte de Casație și Justiție în recursuri în interesul legii și hotărârile prealabile adoptate în complet pentru dezlegarea unor chestiuni de drept sunt obligatorii, deci determină în mod imperativ trendul de interpretare[4]. Astfel de hotărâri puteau fi date și de către Tribunalul Suprem, prin așa-numitele „decizii de îndrumare", care au jucat la rândul lor propriul rol în jalonarea dreptului muncii în perioada comunistă. Totuși, ca mecanism de unificare a practicii, hotărârile Înaltei Curți de Casație și Justiție date în recurs în interesul legii și în

---

Justiţie, din oficiu sau la cererea ministrului justiţiei, Colegiul de conducere al Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, colegiile de conducere ale curţilor de apel, precum şi Avocatul Poporului au îndatorirea să ceară Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie să se pronunţe asupra problemelor de drept care au fost soluţionate diferit de instanţele judecătoreşti".

[3] Art. 519 din C.pr.civ.: „Dacă, în cursul judecăţii, un complet de judecată al Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, al curţii de apel sau al tribunalului, învestit cu soluţionarea cauzei în ultimă instanţă, constatând că o chestiune de drept, de a cărei lămurire depinde soluţionarea pe fond a cauzei respective, este nouă şi asupra acesteia Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie nu a statuat şi nici nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluţionare, va putea solicita Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie să pronunţe o hotărâre prin care să se dea rezolvare de principiu chestiunii de drept cu care a fost sesizată". Dezlegarea chestiunii de drept în cauză este obligatorie pentru instanța care a solicitat dezlegarea de la data publicării deciziei în „Monitorul Oficial", prevede art. 521 din C.pr.civ.

[4] Cu privire la caracterul de izvor secundar de drept al deciziilor Înaltei Curți de Casație și Justiție, date în cazul recursului în interesul legii și al hotărârilor date în complet pentru dezlegarea unei chestiuni de drept, a se vedea I.T. Ștefănescu, *Tratat teoretic și practic de drept al muncii*, Editura Universul juridic, București, 2017, p. 60–-61, Al. Țiclea, *Tratat de dreptul muncii*, Editura Universul juridic, București, 2015, p. 49–51, E. Albu, *Rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție în asigurarea interpretării și aplicării unitare a legii*, în „Curierul juridiciar" nr. 5/2005, p. 58–59 etc. Pentru o critică a caracterului obligatoriu al acestor deciziilor, cât privește litigiile de muncă, a se vedea D. Țop, A.M.A. Iancu, *Rolul deciziilor pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție pentru dezlegarea unor probleme de drept în interpretarea unor dispoziții ale Codului muncii*, în „Rolul Curții Constituționale și al Înaltei Curți de Casație și Justiție în configurarea dreptului românesc după intrarea în vigoare a noilor coduri", Editura Universul Juridic, București, 2020.

dezlegarea unor chestiuni de drept au fost consacrate ca având caracter obligatoriu abia prin actualul Cod de procedură civilă, adoptat în 2010[5]. Este motivul pentru care în cele ce urmează ne vom referi mai ales la hotărârile Înaltei Curți de Casație și Justiție din ultimii zece ani.

Fără a insista asupra problemei posibilei calități de izvor de drept, când recunoscută timid, când negată ferm jurisprudenței[6], vom observa că deciziile Înaltei Curți ocupă un loc aparte în peisajul jurisprudențial, impunându-se instanțelor ordinare cu o forță intimidantă; în cazul recursurilor în interesul legii, astfel de decizii au caracter propriu-zis obligatoriu.

Dar nu aceasta este problema asupra căreia ne vom apleca în cuprinsul prezentului studiu, ci vom cerceta în ce măsură însuși dreptul muncii, ca ramură de drept, își datorează în parte evoluția acestor decizii, în ce măsură optica judecătorilor instanței supreme a impactat modul în care ne raportăm cu toții la contractul de muncă și la protecția pe care, tradițional, dreptul muncii i-o datorează salariatului. Există o anume presiune exercitată de realitatea socială asupra judecătorilor de a completa, suplini sau chiar ignora dispoziții legale, o presiune căreia în general aceștia îi rezistă, dar care nu are cum să nu își pună amprenta asupra actului de înfăptuire a justiției[7]. Același lucru se petrece în dreptul european al muncii, directive europene relevante în materie, cum ar fi de exemplu Directiva 2003/88/CE privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru, dobândind o sferă de cuprindere mai largă și mai nuanțată prin efectul interpretărilor extensive conferite de Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

Ca și în alte sisteme europene de drept[8], nu ne putem aștepta ca judecătorul de drept al muncii, și cu deosebire cel al instanței supreme, să aplice textul legal fără a-l

---

[5] Prin Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată în „Monitorul Oficial al României", Partea I, nr. 247 din 10 aprilie 2015.

[6] Pentru o analiză amplă a subiectului, a se vedea M. Duțu, *Jurisprudența în paradigma cunoașterii, explicării și aplicării dreptului*, în „Dreptul" nr. 7/2014, p. 111–124. Autorul arată: „A accepta ideea creării dreptului prin jurisprudență ar însemna să admitem că judecătorul nu este chemat să descopere dreptul preexistent, ci chiar să-l inventeze". Totuși "jurisprudența poate juca un rol important de factor de deschidere cognitivă pentru sistemul juridic și, prin aceasta, de adaptare permanentă a acestuia la exigențele mediului exterior de existență". (p. 121)

[7] Iată un exemplu: art. 252 din Codul muncii prevede că „Sub sancțiunea nulității absolute, în decizie se cuprind în mod obligatoriu: (...) e) termenul în care sancțiunea poate fi contestată; f) instanța competentă la care sancțiunea poate fi contestată". Deși legiuitorul a insistat asupra lipsei de valabilitate a unei decizii de sancționare căreia i-ar lipsi oricare dintre elementele enumerate, acesta menționând și caracterul obligatoriu, și sancțiunea nulității absolute, cele mai multe instanțe admit că o decizie de sancționare este totuși valabilă chiar dacă aceste ultime elemente lipsesc, dacă salariatul a contestat decizia în termenul legal și la instanța competentă, dovedind prin aceasta că le-a cunoscut. Este un exemplu destul de semnificativ al modului în care jurisprudența caută să acopere falia ce separă uneori textul neatent elaborat de realitate. De altfel, în dreptul muncii instanțele au a se confrunta zi de zi cu stângăcii legislative, care obligă la acrobații de retușare a acestora.

[8] „In a context of evolving labour law disputes and a growing number of fundamental questions and hard cases in labour law, the role of judge is likely to become more important. But it may also become more challenging and more controversial", arată F. Hendrickx în studiul său *The Role of the Judge in Labour and Employment Relations: Should Theory Save the Proportionality Test?* Labour Law Research Network Inaugural Conference, 2013, p. 12.

raporta la o realitate socială de care se află mai aproape decât se va fi aflat legiuitorul. În România, Înalta Curte a intervenit constant în sensul flexibilizării modului de interpretare a unei legislații adesea rigide și birocratice, pentru a o face mai ușor aplicabilă și pentru a o adapta modificărilor intervenite în realitatea socială pe care o guverna. Mai mult, dacă în alte sisteme de drept rolul jurisprudenței a fost mai ales acela de a amplifica protecția salariaților, în contextul unei legislații tot mai permisive, în România instanța supremă a avut o direcție de acțiune diferită, propunându-și să relaxeze constrângerile aduse libertății contractuale prin normele de drept al muncii. Vom observa de asemenea că, uneori, opțiunile formulate de Înalta Curte au fost îmbrățișate ulterior chiar de către legiuitor, care a modificat textul inițial al legii exact în direcția anticipată de instanța supremă.

În cele ce urmează, vom evidenția câteva dintre aspectele controversate de drept al muncii de astăzi, a căror rezolvare se datorează jurisprudenței instanței supreme.

2. Încheierea contractului de muncă. Munca nedeclarată

Încheierea contractului de muncă a fost întotdeauna supusă unor condiții de formă, dar inițial forma scrisă era cerută doar *ad probationem*, nerespectarea sa neatrăgând nulitatea contractului, ci doar sancționarea contravențională a angajatorului. Dar în 2011 Codul muncii a fost modificat[9], prevăzându-se forma scrisă a contractului de muncă, ca o condiție cerută *ad validitatem*. În consecință, un contract verbal a devenit afectat de nulitate absolută[10]. Cum însă în dreptul românesc al muncii nulitatea contractului de muncă produce consecințe juridice doar pentru viitor (art. 57 (2) din Codul muncii), foarte curând în fața instanțelor s-a ridicat întrebarea: s-ar putea admite validitatea pentru trecut (adică pentru perioada dintre încheierea acestuia și momentul declarării nulității) a unui contract verbal?

Înalta Curte de Casație și Justiție a răspuns afirmativ, într-o decizie de unificare a practicii sub acest aspect. Astfel, prin Decizia nr. 37/2016[11] ea a statuat că „în ipoteza neîndeplinirii de către părţi a obligaţiei de încheiere a contractului de muncă în formă scrisă, persoana care a prestat muncă pentru și sub autoritatea celeilalte părţi are deschisă calea acţiunii în constatarea raportului de muncă și a efectelor acestuia”. Ea a apreciat în acest context că „este eronată opinia jurisprudenţială care a considerat că o astfel de acţiune în constatare este inadmisibilă” și a respins

[9] Prin Legea nr. 40/2011 pentru modificarea și completarea Legii nr. 53/2003 – Codul muncii, publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I, nr. 225 din 31 martie 2011.

[10] Aspect pe care am avut ocazia a-l critica. A se vedea, R. Dimitriu, *Dreptul muncii. Anxietăţi ale prezentului*, Editura Rentrop și Straton, 2016, p.49.

[11] Decizia privind examinarea sesizării formulate de Curtea de Apel Iași - Secţia litigii de muncă și asigurări sociale în vederea pronunţării unei hotărâri prealabile cu privire la admisibilitatea acţiunii în constatare a raportului de muncă și a efectelor acestuia pentru recunoaşterea jurisdicţională a tuturor drepturilor legale derivând din desfăşurarea raporturilor de muncă (raporturi încetate anterior sesizării instanţei), pentru persoana fizică care a prestat muncă pentru și sub autoritatea celeilalte părţi, în ipoteza neîndeplinirii de către părţi a obligaţiei de încheiere a contractului individual de muncă în formă scrisă, nr. 37 din 7 noiembrie 2016, publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I, nr. 114 din 10 februarie 2017.

argumentul că, prevalându-se de lipsa formei scrise, salariatul și-ar invoca propria culpă de a nu respecta dispozițiile legale în materie. Pentru perioada anterioară constatării nulității, convenția verbală a produs anumite efecte, ce pot fi constatate jurisdicțional, de vreme ce nulitatea nu produce efecte retroactive.

În mod notabil, această decizie a Înaltei Curți avea să fie curând urmată chiar de către legiuitor. Sesizând dificultățile practice ale consacrării formei scrise ca o condiție de validitate a contractului, acesta a modificat din nou Codul muncii, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 53/2017[12], eliminând condiția de validitate a formei scrise. Astăzi, contractele de muncă încheiate verbal produc efecte juridice[13], deși angajatorul va putea fi sancționat pentru „muncă nedeclarată"[14].

Dar dacă există contract încheiat în scris, dar acesta este suspendat, care va fi regimul juridic al muncii prestate de salariat pe parcursul suspendării? Va fi aceasta muncă nedeclarată?

Din nou, Înalta Curte a anticipat o viitoare soluție legislativă. Ea a răspuns afirmativ. Din perspectiva caracterului declarat sau nedeclarat al muncii, persoana care prestează activitate pe parcursul unei suspendări a contractului, cum ar fi concediul fără plată, se află în exact aceeași poziție cu cea a unei persoane care prestează activitate fără să fi avut deloc contract scris încheiat cu beneficiarul muncii. Dacă am admite că munca desfășurată pe parcursul perioadei în care contractul de muncă este suspendat nu este „muncă la negru", ar însemna să lipsim de conținut întregul sistem de protecție împotriva muncii nedeclarate, a arătat Înalta Curte de Casație și Justiție. Ea a arătat, prin Decizia nr. 20/2016[15], că utilizarea de lucrători aflați în concediu fără plată se supune aceluiași regim sancționatoriu ca și munca nedeclarată (fără contract). Într-adevăr, este de esența suspendării că, pe parcursul acesteia, efectele principale ale contractului individual de muncă nu se produc, respectiv munca nu se prestează şi salariul nu se plăteşte. Efectele principale ale contractului vor reîncepe abia după ce cauza suspendării va lua

[12] Publicată în „Monitorul Oficial al României", Partea I, nr. 644 din 7 august 2017.

[13] Avem în vedere contractul individual de muncă standard. Dimpotrivă, în cazul contractelor atipice, cum ar fi contractul pe durată determinată (art. 82 alin. (2) din Codul muncii), contractul cu fracțiune de normă (art. 104 alin. (1) din Codul muncii), contractul de muncă temporară (art. 94 din Codul muncii), contractul de muncă la domiciliu (art. 109 din Codul muncii), se păstrează condiția încheierii contractului numai în formă scrisă. Aceste contracte nu se pot încheia verbal, în caz contrar ele fiind considerate contracte tipice, încheiate pe durată nedeterminată, cu normă întreagă și cu munca la sediul angajatorului.

[14] Neîndeplinirea obligației de încheiere a contractului în formă scrisă atrage o amendă contravențională de 20.000 lei pentru fiecare persoană identificată că lucrează fără contract scris, fără a depăși valoarea cumulată de 200.000 lei.

[15] Decizia nr. 20/2016 privind examinarea sesizării formulate de Tribunalul Galaţi – Secţia contencios administrativ şi fiscal în Dosarul nr. 18.248/233/2013 în vederea pronunţării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unei chestiuni de drept, respectiv dacă în sintagma „fără încheierea unui contract individual de muncă" prevăzută de art. 260 alin. (1) lit. e) din Codul muncii se include şi situaţia contractului individual de muncă suspendat publicată în „Monitorul Oficial al României", Partea I, nr. 733 din 21 septembrie 2016.

sfârşit[16]; până atunci, sub aspectul acestor efecte, contractul practic nu există. Este adevărat, unele efecte secundare ale contractului se mențin (cum este obligația de fidelitate, spre exemplu) dar între efectele care se mențin nu se numără, prin ipoteză, prestarea muncii. Din perspectiva caracterului declarat sau nedeclarat al muncii, persoana care prestează activitate pe parcursul concediului fără plată se află în exact aceeași poziție cu cea a unei persoane care prestează activitate fără să fi avut deloc contract încheiat cu beneficiarul muncii.

S-a statuat, în consecință, că în sintagma „fără încheierea unui contract individual de muncă" prevăzută de dispoziţiile art. 260 (1) lit. e) din Codul muncii include şi situaţia contractului individual de muncă suspendat.

Soluția Înaltei Curți de Casație și Justiție a fost criticată în doctrină. S-a arătat astfel că „asimilarea suspendării contractului de muncă incident în executarea contractului de muncă cu inexistența contractului (…) este evident incorectă" și că „în niciun caz și sub nicio formă suspendarea unui contract de muncă, indiferent de amploarea efectelor sale, nu poate fi asimilată juridic cu inexistența unui contract de muncă[17]".

Dar, la scurt timp, perspectiva Înaltei Curți și-a făcut loc chiar în cuprinsul Codului muncii. În 2017, conceptul de muncă nedeclarată a fost redefinit, ca incluzând nu numai prestarea muncii în absența unui contract scris, dar și prestarea muncii pe parcursul unui contract suspendat, chiar dacă încheiat în formă scrisă. Acesta este încă un exemplu al modului în care practica instanței supreme poate influența chiar conținutul normelor viitoare din legislație.

Dar unde se săvârşeşte contravenţia de muncă fără forme legale: acolo unde munca se prestează efectiv sau acolo unde aceste forme legale ar fi trebui întocmite (adică spre exemplu la sediul angajatorului)? Înalta Curte de Casație și Justiție a avut ocazia a se pronunța și sub acest aspect[18], apreciind că locul săvârşirii contravenţiei este locul prestării efective a muncii. Ea a arătat în mod justificat că legiuitorul „nu a sancţionat neîncheierea contractului de muncă, ci folosirea muncii în aceste condiţii, şi, în consecinţă, contravenţia se săvârşeşte, ca loc, acolo unde au fost identificate persoanele prestând o astfel de muncă".

3. Răspunderea salariatului pentru prejudicerea angajatorului său

Dacă pe parcursul raportului de muncă salariatul îl prejudiciază pe angajator, acesta din urmă are la dispoziție o serie de instrumente pentru recuperarea

---

[16] Cu privire la instituția suspendării, astfel cum este ea reglementată în prezent prin Codul muncii, a se vedea, R. Dimitriu, *Reflecţii privind suspendarea contractului individual de muncă și necesitatea regândirii reglementării acesteia cuprinsă în Codul muncii*, în „Dreptul" nr. 2/2015, p.70–83.

[17] A. Athanasiu, A.M. Vlăsceanu, *Cruciada împotriva evaziunii fiscale. Preţul victoriei, abandonul regulilor de drept? Dezlegarea unor chestiuni prealabile de drept privind interpretarea sintagmei „fără încheierea unui contract individual de muncă", prevăzută de art. 260 alin.(1) lit. e) din Codul muncii, în sensul de a stabili dacă include și situaţia contractului de muncă suspendat* (www.juridice.ro).

[18] Prin Decizia Secţiei I civile nr. 4036/2012, https://legeaz.net/spete-civil-iccj-2012/decizia-4036-2012

prejudiciului. Dar nu întotdeauna modul de utilizare a acestora a fost unitar abordat în jurisprudență. Încă o dată funcționând ca un arbitru în caz de divergență, Înalta Curte de Casație și Justiție a emis o serie de decizii de unificare a practicii în materia răspunderii patrimoniale a salariaților.

În primul rând, ea s-a pronunțat cu privire la posibilitatea părților de a anticipa, în contractul de muncă, asupra despăgubirilor pe care salariatul le-ar avea de plătit, în cazul prejudicierii angajatorului, prin includerea unei clauze penale. Prin stipularea acestei clauze, angajatorul nu ar mai fi obligat să dovedească existența și întinderea pagubei, fiind suficient să facă proba neexecutării sau executării necorespunzătoare a obligațiilor contractuale ale salariatului său. Codul muncii cuprinde însă o reglementare distinctă, protectivă, derogatorie de la dreptul civil, potrivit căreia angajatorul poate recupera pagubele produse de către salariat în baza unui acord încheiat cu acesta și numai în limita a cinci salarii minime pe economie. Orice pagubă care depășește această limită se poate recupera numai pe baza unei hotărâri judecătorești. Este adevărat, art. 254 alin. (3) și (4) din Codul muncii[19] stabilește că recuperarea contravalorii pagubei produse angajatorului de către salariat, atunci cand întinderea acesteia nu depășește cinci salarii minime brute pe economie, se poate conveni între cei doi actori implicați, în urma întocmirii unei note de constatare și evaluare a pagubei întocmite de angajator. O evaluare convențională a pagubei este așadar posibilă, dar ea nu poate fi decât ulterioară producerii pagubei, pe baza elementelor de fapt constatate cu prilejul descoperirii ei. O evaluare convențională a pagubei, prealabilă producerii pagubei, nu ar putea produce așadar efecte juridice.

Înalta Curte de Casație și Justiție, prin Decizia nr. 19/2019[20], a hotărât astfel că ansamblul protectiv statornicit prin Codul muncii în ce privește răspunderea patrimonială a salariatului constituie un drept legal al acestuia, la care salariatul nu poate renunța, conform art. 38 din Codul muncii[21]. În concluzie, a hotărât Înalta Curte, „stipularea clauzei penale în contractul de muncă sau într-un act adițional al acestuia, prin care este evaluată paguba produsă angajatorului de salariat din vina și în legătură cu munca sa, este interzisă și este sancționată cu nulitatea clauzei astfel negociate”. Soluția face aplicarea, pentru cazul special al recuperării prejudiciului

[19] „(3) În situația în care angajatorul constată că salariatul său a provocat o pagubă din vina și în legatură cu munca sa, va putea solicita salariatului, printr-o notă de constatare și evaluare a pagubei, recuperarea contravalorii acesteia, prin acordul părților, într-un termen care nu va putea fi mai mic de 30 de zile de la data comunicării.

(4) Contravaloarea pagubei recuperate prin acordul părților, conform alin. (3), nu poate fi mai mare decât echivalentul a 5 salarii minime brute pe economie”.

[20] Decizia nr. 19/2019 privind examinarea sesizării formulate de Curtea de Apel Bacău – Secția I civilă, în Dosarul nr. 1.621/110/2016, privind pronunțarea unei hotărâri prealabile referitoare la o chestiune de drept, publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I, nr. 573 din 12 iulie 2019.

[21] „Salariaţii nu pot renunţa la drepturile ce le sunt recunoscute prin lege. Orice tranzacţie prin care se urmăreşte renunţarea la drepturile recunoscute de lege salariaţilor sau limitarea acestor drepturi este lovită de nulitate.”

produs de salariat, unei reguli tradițional statornicite în doctrină, privind nulitatea clauzelor penale în contractul de muncă[22].

Această abordare a fost urmată întocmai de instanțele ordinare, în sensul că clauzele penale au fost socotite nule indiferent de contextul în care au fost atașate în contract. De exemplu, recent, Curtea de Apel Timișoara a decis că nerespectarea de către angajat a obligaţiei de fidelitate față de angajatorul plătitor al costurilor cu formarea sa profesională poate atrage obligarea angajatului doar la plata acelor cheltuieli care pot fi dovedite. Stabilirea *a priori* a unei sume globale, reprezentând costuri de şcolarizare, ar conduce la concluzia că părțile au evaluat anticipat prejudiciul cauzat prin neexecutarea contractului, adică au convenit asupra unei veritabile clauze penale, faptă interzisă în raporturile de muncă şi sancţionată cu nulitatea absolută[23].

Angajatorul poate introduce acțiune în instanță pentru recuperarea pagubelor produse de salariat sau pentru restituirea unor plăți nedatorate în termen de 3 ani de la data producerii pagubei[24]. Dacă nu angajatorul, ci un organul de control fiscal a constatat această pagubă, și l-a obligat pe angajator să o recupereze, nu toate instanțele stabileau în același mod momentul din care începe să curgă termenul de 3 ani. Unele instanțe apreciau că, dacă angajatorul nu a avut reprezentarea caracterului nelegal al plății, practic paguba nici nu exista; abia în momentul în care acest caracter nelegal al plății a fost dezvăluit prin actul de control, suma plătită a devenit „pagubă". Ca urmare, actul de control al Curții de Conturi sau al unui alt organ cu atribuții de control ar trebui să marcheze începutul termenului de prescripție, câtă vreme angajatorul care a efectuat plata va fi avut până la acel moment încredințarea că aceasta are caracter datorat.

Dimpotrivă, Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat însă că momentul actului organului de control fiscal este nerelevant, sub aspectul prescripției extinctive a dreptului angajatorului de acțiune. Ea a arătat, în cuprinsul Deciziei nr. 19/2019[25], că banii pot fi recuperați de la salariat pe baza unei acțiuni introduse în termen de 3 ani de la data la care au fost plătiți, indiferent când ar fi intervenit un eventual control din partea organului fiscal: „actul de control efectuat de Curtea de Conturi sau de un alt organ cu atribuții de control, prin care s-a stabilit în sarcina

[22] A se vedea, spre exemplu, R. Dimitriu, *Contractul individual de muncă*, Editura Tribuna Economică, București, 2005, p. 177; Al. Țiclea, *op. cit.*, p. 402, I.T. Ștefănescu., *op. cit.*, p. 399. Facem însă mențiunea că o astfel de clauză nu este abuzivă, ci nelegală.

[23] Curtea de Apel Timișoara, Secția Litigii de Muncă și Asigurări Sociale, Decizia nr. 4/2021, http://rolii.ro/hotarari/60079cbee490099423000058.

[24] Art. 268 alin. (1) din Codul muncii prevede că Cererile în vederea soluţionării unui conflict de muncă pot fi formulate: (…) c) în termen de 3 ani de la data naşterii dreptului la acţiune, (…) în cazul răspunderii patrimoniale a salariaţilor faţă de angajator".

[25] Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție (Complet RIL) nr. 19/2019 referitoare la interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 268 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii, raportat la art. 8 și 12 din Decretul nr. 167/1958 privitor la prescripția extinctivă, și a dispozițiilor art. 211 lit. c) din Legea dialogului social nr. 62/2011, respectiv a art. 2.526 din Codul civil, publicată în „Monitorul Oficial al României", Partea I, nr. 860 din 24 octombrie 2019.

angajatorului obligația de a acționa pentru recuperarea unui prejudiciu produs de un salariat ori rezultat în urma plății către acesta a unei sume de bani necuvenite, nu marchează începutul termenului de prescripție extinctivă a acțiunii pentru angajarea răspunderii patrimoniale a salariatului".

În dreptul românesc al muncii, hotărârile primei instanțe sunt executorii. Ca urmare, dacă angajatorul pierde în primă instanță, fiind obligat la plata de despăgubiri, el va trebui să plătească salariatului aceste despăgubiri, chiar dacă, în paralel, atacă hotărârea judecătorească. S-a ridicat însă întrebarea: cum vor putea fi recuperate sumele plătite deja salariatului, în baza hotărârii primei instanțe, dacă instanța de apel i-a dat dreptate angajatorului, în cele din urmă desființând hotărârea primei instanțe?

Potrivit art. 256 (1) din Codul muncii, salariatul care a încasat de la angajator o sumă nedatorată este obligat să o restituie, dar textul privește în principiu sumele plătite din eroare de către angajator, cu prilejul derulării raportului de muncă, și nu cele achitate în executarea unei hotărâri judecătorești. Toată lumea era de acord că plata trebuie restituită, dar prin aplicarea căror reguli? Plata, la momentul la care a fost efectuată, nu avea caracter nedatorat, ci era dispusă prin hotărârea primei instanțe. Utilizarea instrumentului procesual al „întoarcerii executării" se lovea și el de dificultăți: plata făcută de angajator nu este nici realizată silit, dar nici propriu-zis benevol (de vreme ce acesta avea obligația de a se conforma unei hotărâri executorii).

Potrivit art. 622 alin. (1) din C. pr.civ., obligația stabilită prin hotărârea unei instanțe sau printr-un alt titlu executoriu se aduce la îndeplinire de bunăvoie. Toate dispozițiile care urmează, cuprinse în Cartea a V-a a Codului de procedură civilă, privesc ipoteza în care această executare benevolă nu s-a realizat. Din momentul sesizării organului de executare începe procedura executării silite și numai acțiunea în restituirea plății efectuate după acel moment va avea natura juridică a întoarcerii executării. Astfel, dacă angajatorul execută de bunăvoie obligația de plată a sumelor datorate salariatului, în baza hotărârii primei instanțe, fără să fi fost sesizat organul de executare, acțiunea prin care solicită restituirea acestor sume, ca urmare a desființării hotărârii primei instanțe, dă naștere unui conflict de muncă, de competența instanțelor de dreptul muncii.

Așadar, plata efectuată anterior sesizării organului de executare (de bunăvoie) se face pe baza unui titlu executoriu, dar nu este circumscrisă executării silite. Ca urmare, art. 256 alin. (1) din Codul muncii este deplin aplicabil. Într-adevăr, executarea silită începe, potrivit art. 622 alin. (2) din C. pr.civ., odată cu sesizarea organului de executare. Până la momentul sesizării organului de executare, ne găsim încă pe tărâmul dreptului muncii, suntem într-un litigiu de muncă, declanșat între salariat și angajator, cu privire la restituirea unei prestații efectuate de angajator și care, prin efectul hotărârii instanței de apel, și-a pierdut caracterul datorat. Instituția aplicabilă este cea a plății nedatorate, guvernată de art. 256 alin. (1) din Codul muncii, ca aplicație, pentru cazul special al raporturilor de muncă, a regulii generale din art. 1.635 alin. (1) din Codul civil. Competența materială

revine tribunalului, iar competența teritorială îi revine instanței în a cărei circumscripție își are sediul reclamantul.

Este adevărat că art. 256 alin. (1) din Codul muncii face referire la plata „nedatorată", iar în acest caz plata nu era nedatorată *la data la care a fost efectuată*, deoarece angajatorul a achitat sumele respective salariatului în temeiul unei hotărâri judecătorești executorii. Dar nu trebuie pierdut din vedere faptul că art. 256 alin. (1) nu constituie decât o aplicație a art. 1.635 din Codul civil, care este mult mai explicit și mai nuanțat, și în lumina căruia trebuie interpretat. Chiar dacă nu va fi fost nedatorată plata la momentul efectuării ei, ea a devenit nedatorată prin desființarea titlului în baza căruia a fost efectuată. Iar în prezent, la momentul la care angajatorul solicită restituirea ei, plata este nedatorată. Într-adevăr, caracterul nedatorat al plății nu trebuie raportat la momentul efectuării ei, ci la prezent (la momentul în care se solicită restituirea). În plus, însăși executarea are caracter provizoriu (potrivit art. 448 alin. (2) din Codul de procedură civilă), deci plata este „datorată" doar sub rezerva menținerii hotărârii date de prima instanță.

Codul muncii trebuie privit ca fiind aplicabil în raporturile dintre părți (salariat și angajator) pentru întreaga perioadă de până la momentul începerii executării silite. Iar cum art. 622 alin. (2) din C. pr.civ. stabilește ca moment al începerii executării silite momentul sesizării organului de executare, rezultă că plata benevolă efectuată fără să fi fost sesizat organul de executare intră în sfera de aplicare a dispozițiilor art. 256 alin. (1) din Codul muncii. „Actele de executare" la care face referire art. 643 din C. pr.civ. privesc ipoteza în care executarea silită va fi început deja, adică se plasează temporal după momentul începerii executării silite precizat la art. 622 alin. (2).

În baza argumentelor de mai sus, Înalta Curte de Casație și Justiție a optat prin Decizia nr. 15/2020[26] pentru o soluție pragmatică: restituirea se va face în baza art. 256 (1) din Codul muncii, potrivit căruia salariatul care a încasat de la angajator o sumă nedatorată este obligat să o restituie. Plata va fi fost datorată la data efectuării ei, dar prin efectul hotărârii instanței de apel, și-a pierdut caracterul datorat.

4. Încetarea contractului individual de muncă din motive neimputabile salariatului

Reglementarea românească a concedierii este extrem de detaliată în Codul muncii; aceasta reduce mult din câmpul de apreciere al judecătorului, în esență ținut să aplice normele statornicite prin lege și putând face exclusiv aprecieri cu privire la măsura în care acestea au fost respectate.

Totuși, Înalta Curte a intervenit de-a lungul timpului, mai ales în direcția relaxării corsetului legislativ și a simplificării regulilor concedierii. Astfel, de

[26] Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție (Complet RIL) nr. 15/2020 prin care s-a dezbătut sesizarea referitoare la interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 256 alin. (1) din Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii, publicată în „Monitorul Oficial al României", Partea I, nr. 1021 din 3 noiembrie 2020.

exemplu, prin Decizia nr. 6/2011[27] ea a statuat că, în cazul concedierilor individuale din motive independente de persoana salariatului, angajatorul nu are obligația de a cuprinde în decizie lista tuturor locurilor de muncă disponibile în unitate şi termenul în care salariaţii urmează să opteze pentru a ocupa un loc de muncă vacant: „dispoziţiile art. 74 alin. (1) lit. d) din Codul Muncii nu se aplică în situaţia în care concedierea s-a dispus pentru motive ce nu ţin de persoana salariatului, în temeiul art. 65 din Codul muncii".

În alte rânduri, instanța supremă a optat pentru respingerea recursului în interesul legii, apreciind că problema supusă judecății nu întrunește condițiile de dificultate care ar justifica intervenția ei. Un astfel de caz poate fi întâlnit cât privește criteriile de selecție a salariaților, în cazul unei concedieri individuale din motive independente de persoana acestora. Într-adevăr, Codul muncii impune obligativitatea aplicării unor criterii de selecție a salariaților, în cazul unei concedieri colective. Dar nu este prevăzută o astfel de obligație și în cazul unei concedieri individuale. Trebuie angajatorul să aplice totuși anumite criterii de departajare/selecţie, pentru a justifica alegerea salariatului care urmează să fie concediat dintr-un număr de salariaţi care desfăşoară activităţi identice sau similar? Nu toate instanțele îmbrățișau aceeași opinie.

Prin Decizia nr. 30/2020[28], Înalta Curte a apreciat însă că divergenţa de opinii decurge, în realitate, din modul în care instanţele de judecată s-au raportat la definirea cauzei reale şi serioase a concedierii. Or aplicarea dispoziţiilor legale la particularităţile cauzei deduse judecăţii reprezintă atributul exclusiv al instanţelor de judecată, chemate să aplice legea la situaţia de fapt care caracterizează fiecare speţă, ceea ce excede rigorilor şi scopului mecanismului recursului în interesul legii. Ca urmare, recursul în interesul legii a fost respins; instanţele vor trebui, făcând aprecierea fiecărui caz în parte, să judece dacă angajatorul a aplicat în mod corect un set de criterii lipsite de subiectivism sau caracter arbitrar.

Cu privire la un alt motiv de concediere neimputabilă, anume concedierea pentru inaptitudine fizică și/sau psihică, Înalta Curte de Casație și Justiție a pus capăt unor lungi ezitări ale practicii judecătorești. Art. 61 (1) lit. c) din Codul muncii prevede că inaptitudinea fizică și/sau psihică ce poate justifica concedierea este constatată „prin decizie a organelor competente de expertiză medicală", fără a da nicio explicație privind componența acestor organe. Nu e vorba despre comisia abilitată să declare invaliditatea unui salariat (de natură a atrage pensionarea sa), a arătat instanța supremă. Dimpotrivă, prin Decizia nr. 7/2016[29], Înalta Curte a

[27] Decizia Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie nr. 6 din 9 mai 2011 privind recursul în interesul legii, cu privire la aplicabilitatea dispoziţiilor art. 74 alin. (1) lit. d) din Codul muncii în cazul concedierilor din motive care nu ţin de persoana salariatului, publicată în „Monitorul Oficial al României", Partea I, nr. 444 din 24 iunie 2011.

[28] Decizia Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie nr. 30 din 7 decembrie 2020 referitoare la interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 65 alin. (2) din Legea nr. 53/2003, republicată, publicată în „Monitorul Oficial al României", Partea I, nr. 68 din 21 ianuarie 2021.

[29] Decizia Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, Complet pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, nr. 7 din 4 aprilie 2016, publicată în „Monitorul Oficial", Partea I, nr 399 din 26 mai 2016.

statuat că este suficient rezultatul evaluării medicului specialist de medicina muncii privind aptitudinea în muncă.

În ce privește dreptul salariatului la preaviz, prin Decizia nr. 8/2014[30] instanța supremă a statuat că sancțiunea pentru neacordarea acestuia nu poate consta doar în despăgubiri, ci în nulitatea întregii concedieri. Mai mult, nici chiar în ipoteza în care prin clauzele contractelor colective sau individuale de muncă s-ar reglementa posibilitatea plății de despăgubiri, în locul nulității concedierii, o astfel de prevedere nu ar putea produce efecte, deoarece art. 38 din Codul muncii interzice orice renunțare din partea salariatului la drepturile sale. Or, statornicirea unei compensații bănești, cu menținerea eficacității nulității ar echivala cu o renunțare din partea salariatului la nivelul de protecție oferit de lege. Lovită de nulitate absolută este şi concedierea dispusă cu acordarea unui termen de preaviz mai mic decât cel stabilit de Codul muncii.

Pe de altă parte însă, Înalta Curte de Casație și Justiție a apreciat că simpla lipsă din cuprinsul deciziei de concediere a menţiunii privind durata preavizului acordat salariatului nu trebuie sancţionată cu nulitatea deciziei de concediere, atâta timp cât angajatorul face dovada că i-a acordat efectiv salariatului preavizul minim datorat.

Această soluție este importantă, pentru că ea accentuează desprinderea instanței supreme de abordarea întrucâtva formalistă a legiuitorului. Ea a aplicat principiul prevalenței faptelor și a recunoscut valabilitatea deciziilor de concediere din care lipsește un anumit aspect de formă, atât timp cât pe fond, dreptul salariatului a fost respectat.

În sfârșit, menționăm că problema dreptului la preaviz a constituit și subiectul unor decizii de îndrumare emise de către Tribunalul Suprem, care nu sunt nici astăzi lipsite de relevanță. De exemplu, prin Decizia de îndrumare nr. 3/1976[31], acesta a decis că „primirea indemnizaţiei de preaviz precum şi încadrarea unei persoane în altă muncă decât cea avută anterior, nu pot fi considerate, prin ele însele, ca o renunţare la dreptul de a ataca desfacerea contractului de muncă, în termenul legal, la organul competent de jurisdicţie”.

5. Încetarea contractului individual de muncă din motive imputabile salariatului

Principala ipoteză de concediere imputabilă salariatului o constituie concedierea disciplinară. O astfel de măsură este însoțită de numeroase etape procedurale și de condiții de formă a căror nerespectare atrage implacabil nulitatea concedierii. Dar Înalta Curte de Casație și Justiție a creat o mică breșă în această fortificație. Astfel, art. 252 alin. (1) din Codul muncii impune condiţia că aplicarea

[30] Decizia Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, Complet RIL, nr. 8 din 8 decembrie 2014, publicată în „Monitorul Oficial”, Partea I, nr 138 din 24 februarie 2015.

[31] Culegere de decizii ale Tribunalului Suprem pe anul 1976, Editura Ştiinţifică şi Enciclopedică, p. 29.

sancţiunii disciplinare să se dispună de către angajator „printr-o decizie emisă în formă scrisă, în termen de 30 de zile calendaristice de la data luării la cunoştinţă despre săvârşirea abaterii disciplinare, dar nu mai târziu de 6 luni de la data săvârşirii faptei”. Dar care este momentul „luării la cunoștință a săvârșirii abaterii”?

Cele mai multe instanțe apreciau că acesta este momentul constatării faptei, de exemplu al depunerii referatului constatator, al depunerii reclamației de către client, al depunerii plângerii în fața organului penal etc. Dar Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat într-un sens diferit. În cuprinsul Deciziei nr. 16/2012[32] a plecat de la conceptul de „abatere”, și a apreciat că o „faptă” se poate transforma în „abatere” abia după finalizarea cercetării disciplinare a acesteia. Cu alte cuvinte, termenul de 30 de zile, care începe „la data luării la cunoștință despre săvârșirea abaterii” ar trebui să curgă abia de la data finalizării cercetării disciplinare, anume de la data înregistrării raportului final asupra cercetării disciplinare la registratura unităţii. Decizia a schimbat radical modul în care procedează angajatorul la cercetarea disciplinară a unui salariat: dacă cercetarea disciplinară se desfășura cu celeritate, deoarece întreaga procedură trebuia cuprinsă în termenul de 30 de zile, astăzi procedura poate dura mult mai mult (singura limită rămasă fiind termenul de 6 luni de la data săvârșirii faptei), deoarece abia după ce cercetarea a fost finalizată începe să curgă termenul legal.

O parte a literaturii juridice a criticat această opțiune a instanței supreme, arătând că instanța supremă practic s-a substituit legiuitorului, introducând ca referință înregistrarea raportului final al cercetării, un document neprevăzut defel de Codul muncii.

S-a adus ca argument, între altele, faptul că în cazul în care sancțiunea disciplinară constă în avertismentul scris, cercetarea prealabilă nici nu este obligatorie (potrivit art. 248 alin. (1) lit. a) din Codul muncii). De când ar urma în acest caz să curgă termenul de 30 de zile, de vreme ce nu există un raport final al cercetării?[33] Un astfel de raport lipsește, de asemenea, și atunci când salariatul nu dă curs convocării, așadar cercetarea disciplinară nu se mai întreprinde[34]. S-a arătat și că înregistrarea raportului final la registratura unității constituie o operațiune internă a angajatorului, iar amânarea înregistrării ar fi de natură să prelungească, în defavoarea salariatului, perioada în care angajatorul trebuie să emită decizia[35].

---

[32] Decizia nr. 16 din 12 noiembrie 2012 referitoare la recursul în interesul legii, în interpretarea şi aplicarea art. 252 alin. (1) din Codul muncii, republicat, publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I, nr. 817 din 5 decembrie 2012.

[33] A se vedea, A. Țiclea, *op. cit*., p. 871, Al. Țiclea, T. Țiclea, *Comentariu la Decizia nr. 16/2012 a Înaltei Curți de Casație și Justiție*, în „Revista română de dreptul muncii” nr. 1/2013, p. 35–37

[34] Potrivit art. 251 alin. (3) din Codul muncii: „Neprezentarea salariatului la convocarea făcută în condițiile prevăzute la alin. (2) fără un motiv obiectiv dă dreptul angajatorului să dispună sancționarea, fără efectuarea cercetării disciplinare prealabile”.

[35] A se vedea, S. Panainte, *Dreptul individual al muncii*, Editura Hamangiu, București, 2017, p.163

Nici argumentul transformării „faptei” în „abatere”, cu prilejul cercetării, nu este infailibil, deoarece tehnic vorbind fapta se va transforma în abatere abia atunci când sancțiunea va fi menținută de o instanță judecătorească, sau va expira termenul în care ea ar fi putut fi contestată în fața unei instanțe.

În practică, decizia Înaltei Curți a făcut posibilă și săvârșirea de abuzuri, prin menținerea salariatului în starea de incertitudine generată de cercetarea disciplinară, pentru luni de zile.

Art. 251 alin. (3) din Codul muncii prevede că neprezentarea salariatului la convocarea comunicată în vederea cercetării prealabile, fără un motiv obiectiv, dă dreptul angajatorului să dispună sancționarea, fără efectuarea cercetării disciplinare prealabile. Acest text constituie practic preluarea unei decizii de îndrumare a Tribunalului Suprem, care în 1973 statuase că „dacă cercetarea, ascultarea salariatului şi verificarea susţinerilor sale făcute în apărare nu au fost efectuate datorită unor motive întemeiate, cum ar fi sustragerea în orice mod a salariatului de la îndeplinirea acestei proceduri prealabile, părăsirea unităţii fără a se prezenta la convocarea ce i s-a făcut, lipsa nejustificată de la serviciu sau alte asemenea împrejurări care îi sunt imputabile, instanţa va proceda la judecarea litigiului în fond” (Decizia de îndrumare nr. 5/1973[36]). Iată așadar încă un exemplu al modalității în care legiuitorul (uneori mai curând, alteori mai târziu) incorporează soluții ale instanței supreme, pe care practica le-a confirmat ca necesare.

Concedierea disciplinară nu constituie decât una dintre sancțiunile disciplinare pe care angajatorul le poate aplica. Pentru a individualiza cea mai potrivită sancțiune de aplicat salariatului indisciplinat, angajatorul utilizează o serie de criterii prevăzute în art. 250 din Codul muncii: împrejurările în care fapta a fost săvârşită, gradul de vinovăţie a salariatului, consecinţele abaterii disciplinare, comportarea generală în serviciu a salariatului sau eventualele sancţiuni disciplinare suferite anterior de către acesta. Abia la finalul acestei evaluări, el poate identifica și alege sancțiunea potrivită; concedierea disciplinară este cea mai aspră dintre acestea.

Dar ar putea instanța de drept al muncii nu numai să analizeze realitatea faptelor invocate și procedura aplicată la sancționarea lor, dar chiar să meargă mai departe și să modifice sancțiunea disciplinară pentru care optase angajatorul?

Posibilitatea instanței de a înlocui sancțiunea disciplinară a format obiectul unei jurisprudențe sinuoase a succesivelor instanțe supreme în România. Problema, veche de 50 de ani, a fost soluționată când într-un sens, când în altul[37]. Și, într-adevăr, ea nu este ușoară. Pe de o parte, a permite instanței înlocuirea sancțiunii disciplinare aplicate (prin ipoteză, în mod legal) de către angajator înseamnă a știrbi din prerogativa disciplinară a acestuia și a introduce o anumită impredictibilitate procedurilor disciplinare din companie. Cum va putea fi sigur angajatorul că decizia aplicată de el nu va fi anulată de instanță cu înlocuirea

[36] Culegere de Decizii ale Tribunalului Suprem pe anul 1973, Editura Științifică, p.15.

[37] Pentru o prezentare a acestor decizii succesive, a se vedea, A. Țiclea, *op. cit*., p. 884–885.

sancțiunii aplicate? Judecătorul va putea întotdeauna socoti că fapta salariatului nu ar fi, în opinia lui, suficient de gravă ca să atragă sancțiunea aplicată. În plus, instanța nu este un organ disciplinar. Pe de altă parte, a permite instanței fie menținerea, fie anularea sancțiunii face ca salariați care au săvârșit abateri disciplinare să rămână nesancționați, ca urmare a anulării sancțiunii disciplinare inițial aplicate de către angajator[38]. Instanța nu se poate limita doar la o analiză procedurală, fără a avea în vedere și împrejurările în care o anumită sancțiune disciplinară a fost aplicată.

Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat în cele din urmă că instanța are dreptul de a înlocui sancțiunea disciplinară aplicată de către angajator. Procedând la înlocuirea sancţiunii, instanţa restabileşte echilibrul între conduită culpabilă a salariatului şi sancţiunea (prin ipoteză, disproporţionată) aplicată de angajator, a statuat instanța supremă prin Decizia nr. 11/2013[39]. Înalta Curte și-a justificat opțiunea arătând că „liberul acces la instanţă al salariatului ar fi iluzoriu dacă rolul instanţei s-ar limita la verificarea legalităţii măsurii disciplinare fără a cenzura împrejurările în care a fost luată această sancţiune, lăsând salariatul la liberul arbitru al angajatorului în stabilirea şi aplicarea criteriilor de individualizare a acestei măsuri”. „Nu poate fi vorba de o imixtiune a organelor de jurisdicţie în prerogativele disciplinare, care prin natura lor aparţin angajatorului, deoarece dreptul acestuia de a dispune sancţionarea încetează odată cu aplicarea sancţiunii. Din acest moment intră în joc prerogativele organelor învestite de lege cu controlul jurisdicţional al actului de sancţionare. Acest control, în lipsa oricărei limitări exprese, este devolutiv şi include dreptul organului jurisdicţional de a pronunţa o soluţie proprie”.

Așadar, astăzi, instanţa competentă să soluţioneze contestaţia salariatului împotriva unei sancţiuni disciplinare, de exemplu a concedierii disciplinare, dacă constată că aceasta este greşit individualizată, o poate înlocui cu o altă sancţiune disciplinară.

Dacă salariatul este condamnat la închisoare de către o instanță penală, contractul său de muncă încetează de drept. Nu însă și dacă acesta este condamnat la închisoare cu suspendare, a adăugat Înalta Curte de Casație și Justiție prin Decizia nr. 15/2017[40], o decizie pe care am socoti-o neinspirată. Instanța supremă a decis că contractul de muncă nu încetează de drept decât dacă salariatul a fost condamnat la o pedeapsă cu închisoarea pe care trebuie să o ispășească în penitenciar, deoarece numai atunci el se află în imposibilitatea de a-și desfășura

[38] „Ar fi astfel lăsată nesancționată o abatere disciplinară săvârșită totuși”, arată N. Gheorgiu în *Unele aspecte legate de posibilitatea înlocuirii de către instanța de judecată a sancțiunii disciplinare cu o altă sancțiune mai ușoară*, „Revista română de dreptul muncii” nr. 2/2005, p. 110

[39] Decizia Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie nr. 11 din 10 iunie 2013 privind examinarea recursurilor în interesul legii cu privire la interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 252 alin. 5 din Codul muncii, publicată în „Monitorul oficial al României”, Partea I, nr. 460 din 25 iulie 2013.

[40] Decizia Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, Complet pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, nr. 15 din 6 martie 2017, publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I, nr. 470 din 22 iunie 2017

activitatea. Credem însă că, în realitate, motivul pentru care se prevede încetarea de drept a contractului de muncă în această situație (prin art. 56 lit. f) din Codul muncii) nu îl constituie măsura în care munca se poate sau nu presta, ci incompatibilitatea între calitatea de salariat și cea de condamnat penal[41]. Această interpretare ar fi dat satisfacție principiului *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*, deoarece art. 56 lit. f)[42] nu face nicio distincție între executarea pedepsei privative de libertate și suspendarea acesteia sub supraveghere. Totuși, decizia instanței supreme, obligatorie pentru toate instanțele din țară, a fost aceea a unei interpretări restrictive a textului de lege.

6. Comunicarea și revocarea deciziei de concediere

Dreptul românesc al muncii este extrem de formalist, iar comunicarea deciziei de concediere, care trebuie realizată prin predarea acesteia către salariat a ridicat dintotdeauna probleme practice, mai cu seamă atunci când salariatul este absent. Momentul comunicării este important, deoarece de atunci curge termenul în care decizia poate fi contestată în instanță. Înalta Curte de Casație și Justiție a simplificat puțin regulile jocului, statuând că decizia de concediere pentru motive independente de persoana salariatului se poate comunica prin poșta electronică, aceasta reprezentând o modalitate de comunicare aptă din punct de vedere procesual să declanșeze curgerea termenului de contestare jurisdicțională a deciziei (Decizia nr. 34/2016[43]).

Așadar, comunicarea deciziei de concediere din motive independente de persoana salariatului se poate face prin e-mail. Este suficient să se utilizeze poșta electronică, decizia fiind atașată în format PDF. Regula se aplică însă numai în condițiile în care salariatul a comunicat angajatorului aceste date de contact și există o uzanță a acestei forme de comunicare între părți.

Soluția trebuie apreciată, deoarece ea a deschis calea unei mai largi recunoașteri a valabilității comunicărilor între părți prin mijloace electronice, care avea să fie de mare utilitate în perioada pandemiei. Totuși, unele întrebări persistă:

---

[41] De semnalat de asemenea că și în alte ipoteze dintre cele enumerate la art. 56 din Codul muncii, activitatea s-ar putea presta efectiv, totuși contractul încetează de drept (cazul pensionării, spre exemplu). În plus, ar trebui făcută aici și o observație de natură istorică. Acest text a fost introdus în 2005; până la acel moment Codul muncii avea în vedere încetarea de drept a contractului „ca urmare a condamnării penale cu executarea pedepsei la locul de muncă, de la data emiterii mandatului de executare". Condamnarea la locul de muncă a fost eliminată din legislația penală și, ulterior, a fost modificat în mod corespunzător și Codul muncii, făcându-se referire la „condamnarea la executarea unei pedepse privative de libertate". Dar este relevant faptul că, încă de la început, legiuitorul a prevăzut acest motiv de încetare de drept nu pentru că munca nu s-ar mai fi putut, obiectiv, presta (condamnatul la locul de muncă tocmai că presta activitate) ci pentru că se crea astfel o stare de incompatibilitate a statutului de condamnat penal cu statutul de salariat.

[42] „Contractul individual de muncă încetează de drept: (...) f) ca urmare a condamnării la executarea unei pedepse privative de libertate, de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești".

[43] Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție, Complet pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, nr. 34 din 24 octombrie 2016, publicată în „Monitorul Oficial al României", Partea I, nr. 18 din 9 ianuarie 2017.

se are în vedere adresa instituțională de email, sau cea personală? Dacă se are în vedere adresa comunicată de salariat angajatorului, atunci pare a fi vorba despre adresa personală, mai ales că la cea instituțională salariatul s-ar putea să nici nu mai aibă acces, odată concediat. Dar pe de altă parte, pe parcursul derulării raportului de muncă este mai probabil să se fi format o uzanță a comunicărilor electronice prin utilizarea adresei instituționale, decât a celei personale. Încă și mai important, de vreme ce soluția instanței supreme s-a referit la o concediere din motive independente de persoana salariatului, nu este pe deplin clar dacă ea s-ar putea aplica și la alte temeiuri de concediere, din motive legate de persoana salariatului (măcar cu privire la cele neimputabile).

Odată comunicată, decizia de concediere nu mai poate fi revocată[44]. Într-o abordare oarecum civilă, Înalta Curte de Casație și Justiție a tratat decizia de concediere ca act unilateral, irevocabil potrivit dispozițiilor Codului civil. Cum potrivit art. 77 din Codul muncii, decizia de concediere produce efecte de la data comunicării ei salariatului, instanța supremă a apreciat că decizia de concediere poate fi revocată doar până la acest moment, adică până la data comunicării acesteia către salariat. Prin Decizia nr. 18/2016[45] instanța supremă a făcut astfel aplicarea art. 278 alin. (1) din Codul muncii[46].

Doctrina de drept al muncii a rămas parțial reticentă în raport cu decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție, apreciind că a analiza actele de drept al muncii în cheia dreptului civil scapă din vedere specificul acestora. Derularea unui raport de muncă constituie o nesfârșită succesiune de acte unilaterale ale angajatorului; decizia de concediere este numai unul dintre acestea. A interzice revocarea actelor unilaterale ale angajatorului, odată comunicate, ar însemna a interzice revenirea asupra ordinelor de serviciu, asupra instrucțiunilor privind prestarea muncii, a tuturor deciziilor pe care angajatorul le ia și le comunică salariatului, ceea ce este incompatibil cu specificul raporturilor de muncă. Mai mult, s-a arătat[47] că nici în doctrina de drept civil nu se apreciază că actele unilaterale ar fi numaidecât irevocabile; revocarea actului civil unilateral ar fi interzisă numai dacă prin revocare s-ar aduce atingere drepturilor altuia[48]. Dimpotrivă, o altă parte a doctrinei de drept al muncii a considerat că decizia curții este în acord cu specificul raporturilor de muncă, dar a semnalat că trebuie evitată orice generalizare, în sensul irevocabilității tuturor actelor unilaterale de dreptul muncii[49].

---

[44] Cu privire la actul de revocare, a se vedea A. Athanasiu, *Aspecte teoretice și practice ale revocării deciziei de desfacere disciplinară a contractului de muncă și a deciziei de imputare*, în „Revista română de drept" nr. 3/1984, p. 31–37.

[45] Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție, Complet pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, nr. 18 din 13 iunie 2016, publicată în „Monitorul Oficial al României", Partea I, nr 767 din 30 septembrie 2016.

[46] „Dispozițiile prezentului cod se întregesc cu celelalte dispoziții cuprinse în legislația muncii și, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de muncă prevăzute de prezentul cod, cu dispozițiile legislației civile".

[47] I.T. Ștefănescu, *Revocarea de către angajator a actelor sale unilaterale*, în „Dreptul", nr. 2/2015, p. 63–69.

[48] M. Avram, *Actul unilateral în dreptul privat*, Editura Hamangiu, București, 2006, p. 91–94.

[49] Pentru o analiză amplă a subiectului, a se vedea S. Panainte, *op. cit*., p. 178–180.

Decizia Înaltei Curți a avut în vedere anumite considerente practice: prin interzicerea revocării concedierii, după comunicarea acesteia, se elimină posibilitatea ca angajatorul să revină asupra deciziei luate pentru a evita plata eventualelor despăgubiri la care instanța de drept al muncii l-ar obliga, în caz de nelegalitate a concedierii dispuse.

7. Competența instanțelor de drept al muncii

Conflictele individuale de muncă se află în competența de soluționare a unor secții sau complete specializate de drept al muncii. Ca urmare, calificarea unui conflict ca fiind „de muncă" se repercutează și asupra instanțelor chemate să îl soluționeze. De aceea, Înalta Curte de Casație și Justiție a fost chemată a se pronunța cu privire la numeroase categorii de litigii, cu scopul de a le stabili natura juridică și, pe cale de consecință, de a stabili în competența căror instanțe se găsesc acestea. Pentru dreptul muncii, astfel de soluții sunt extrem de relevante, deoarece marchează înseși granițele acestei ramuri de drept, delimitând-o de dreptul civil sau de dreptul administrativ.

O problemă de competență s-a ridicat, spre exemplu, cu privire la litigiile în care se invocă discriminarea în raporturile de muncă. Sunt astfel de cauze de drept civil, aflate în competența instanțelor de drept comun, sau de drept al muncii, fiind de competența instanțelor specializate de muncă? Potrivit art. 27 alin (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 137/2000[50], „persoana care se consideră discriminată poate formula în fața instanței de judecată o cerere pentru acordarea de despăgubiri și restabilirea situației anterioare discriminării sau anularea situației create prin discriminare, potrivit dreptului comun".

Problema care a generat practica neunitară a fost referirea la „dreptul comun": să trimită oare această formulare la dreptul civil?

Instanțele ordinare nu interpretau uniform această trimitere: unele considerau că prin aceasta legiuitorul a intenționat să confere competență de soluționare a tuturor litigiilor privind discriminarea, instanțelor de drept civil, în timp ce altele au apreciat că în cazul litigiilor născute între salariat și angajator, competența de soluționare a cauzelor privind discriminarea nu poate aparține decât instanțelor de drept al muncii. Instanța supremă a statuat că „textul art. 27 din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 nu conține o normă de competență, astfel cum ar părea la o primă vedere, articolul în cauză concretizând, în realitate, condițiile procedurale și mijlocul procesual de antrenare a răspunderii civile (*lato sensu*) – în opoziție cu răspunderea penală și contravențională, menționate la art. 2 alin. (11) din același act normativ – ce poate fi angajată pentru acte/fapte discriminatorii, semnificația sa fiind aceea că orice persoană care se consideră discriminată are asigurată întotdeauna calea unei acțiuni în fața instanței de judecată pentru acordarea de despăgubiri și restabilirea situației anterioare discriminării sau anularea situației create prin discriminare".

[50] Republicată în „Monitorul Oficial al României", Partea I, nr. 166 din 7 martie 2014.

Astfel, prin Decizia nr. 10/2016[51], Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat în mod întemeiat că instanţa competentă să soluţioneze cererile pentru acordarea de despăgubiri şi restabilirea situaţiei anterioare discriminării sau anularea situaţiei create prin discriminare este instanţa de drept civil, cu excepţia cererilor în care discriminarea a survenit în contextul unor raporturi juridice guvernate de legi speciale, cum ar fi Codul muncii. Protecția împotriva discriminării se realizează în acest caz în faţa unor jurisdicţii speciale, astfel încât cererile trebuie judecate de către instanțele de drept al muncii.

Astăzi, legiuitorul a confirmat această abordare, preluând expres în Codul muncii reglementările de protecția împotriva discriminării, pe parcursul raporturilor de muncă[52].

Pe de altă parte, rând pe rând, instanța supremă a calificat ca fiind litigii de muncă (recunoscând așadar competența instanțelor de drept al muncii în soluționarea acestora, și nu a celor de contencios administrativ) a conflictelor născute cu privire la diferite categorii de personal, cum ar fi primari și viceprimari, inclusiv după încetarea mandatelor (Decizia nr. 16/2017[53]), personalul silvic (Decizia nr. 3/2014[54]), personalului militar al Jandarmeriei Române (Decizia nr. 19/2021[55]) etc.

---

[51] Decizia nr. 10/2016 privind examinarea recursului în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curţii de Apel Braşov cu privire la interpretarea şi aplicarea unitară a dispoziţiilor art. 27 alin. (1) din Ordonanţa Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea şi sancţionarea tuturor formelor de discriminare, republicată (Ordonanţa Guvernului nr. 137/2000), în sensul stabilirii instanţei competente material să soluţioneze litigiile având ca obiect repararea prejudiciului creat prin discriminare, publicată în „Monitorul Oficial al României", Partea I, nr. 505 din 5 iulie 2016.

[52] Prin Legea nr. 151/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 53/2003 – Codul muncii, publicată în „Monitorul Oficial al României", Partea I, nr. 658 din 24 iulie 2020.

[53] Decizia nr. 16/2016 privind examinarea sesizării formulate de Colegiul de conducere al Curţii de Apel Constanţa cu privire la „interpretarea şi aplicarea unitară a dispoziţiilor art. 1, art. 278 alin. (2) şi art. 231 din Legea nr. 53/2003 – Codul muncii, republicată, cu modificările şi completările ulterioare (Codul muncii), art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările şi completările ulterioare (Legea nr. 554/2004), raportat la prevederile Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali, cu modificările şi completările ulterioare (Legea nr. 393/2004) şi art. 109 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, republicată, cu modificările şi completările ulterioare (Legea nr. 188/1999), în legătură cu unele aspecte, publicată în „Monitorul Oficial al României", Partea I, nr. 110 din 9 februarie 2017.

[54] Decizia nr. 3/2014 privind examinarea recursurilor în interesul legii formulate de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie şi de Colegiul de conducere al Curţii de Apel Bacău privind interpretarea şi aplicarea dispoziţiilor art. 58 alin. (1) din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 59/2000 privind Statutul personalului silvic, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 427/2001, cu modificările ulterioare (Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 59/2000), raportat la dispoziţiile art. 254 din Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii, republicată, cu modificările şi completările ulterioare (Codul muncii), art. 84 lit. a), art. 85 alin. (1) şi alin. (2) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, republicată, cu modificările şi completările ulterioare (Legea nr. 188/1999), şi art. 6 alin. (1) din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 85/2006 privind stabilirea modalităţilor de evaluare a pagubelor produse vegetaţiei din păduri şi din afara acestora, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 84/2007 (Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 85/2006), publicată în „Monitorul Oficial al României", Partea I nr. 445 din 18 iunie 2014.

[55] Decizia nr. 19/2021 privind examinarea recursului în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curţii de Apel Constanţa ce formează obiectul Dosarului nr. 1.922/1/2021, publicată în „Monitorul Oficial al României", Partea I, nr. 1080 din 11 noiembrie 2021.

8. Raporturi colective de muncă

Jurisprudența Înaltei Curți în materia raporturilor colective de muncă este incomparabil mai modestă decât cea privind raporturile individuale de muncă. Ne oprim în cele ce urmează la două aspecte cu privire la care instanța supremă a avut ocazia a se pronunța în această materie.

Unul privește determinarea instanței competente teritorial să soluționeze cererile formulate de organizațiile sindicale pentru apărarea drepturilor și intereselor membrilor lor. Prin răsturnarea regulii din dreptul comun, în dreptul muncii competența teritorială a instanței este cea de la domiciliul sau locul de muncă al reclamantului. Dar este competentă instanța de la sediul sindicatului sau cea de la domiciliul membrului de sindicat reprezentat?

Problema s-a ridicat în contextul legii anterioare a sindicatelor, Legea nr. 54/2003[56], în vigoare la data formulării cererilor de chemare în judecată, care în art. 28 alin. (2) prevedea că sindicatele apără drepturile membrilor lor în fața instanțelor judecătorești și au dreptul de a întreprinde orice acțiune în justiție în numele membrilor de sindicat, fără a avea nevoie de un mandat expres din partea celor în cauză. Dar textul avea să fie preluat literal în actuala Legea a dialogului social nr. 62/2011[57]. Plecând de la faptul că, potrivit textului de lege, organizațiile sindicale au calitate procesuală activă în acțiunile promovate în numele membrilor de sindicat, prin Decizia nr. 1/2013[58], Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat că instanța competentă teritorial în soluționarea conflictelor de muncă în cazul acestor acțiuni este cea de la sediul sindicatului reclamant. Soluția a fost dată mai curând din considerente practice, prin înlăturarea argumentului care fusese invocat în jurisprudență că organizația sindicală stă în proces doar în calitate de reprezentant al membrilor de sindicat, în numele și interesul cărora a promovat acțiunea.

Semnificativ însă este că opțiunea instanței supreme a fost îmbrățișată și de legiuitorul Legii actuale a dialogului social, care în art. 28 alin. (3) avea să prevadă expres calitatea procesuală activă a organizațiilor sindicale, inclusiv atunci când formulează acțiuni în justiție în numele membrilor lor.

Totuși, prin Decizia nr. 297/2018[59], instanța supremă avea să statueze în sensul că în cazul în care acțiunea având ca obiect litigiul de muncă este formulată de persoane fizice reprezentate de sindicat, competența de soluționare aparține, în raport de art. 269 alin. (2) din Codul muncii, instanței în a cărei circumscripție își au domiciliile reclamanții, respectiv persoanele fizice. În speță, reclamanții erau persoane fizice, reprezentate legal de sindicat, acțiunea nefiind formulată de sindicat în numele membrilor săi, ci de persoane fizice prin reprezentant. În final, regula nu pare întru totul clară: dacă acțiunea este introdusă chiar de către salariat,

[56] Publicată în „Monitorul Oficial al României", Partea I nr. 73 din 5 februarie 2003.

[57] Republicată în „Monitorul Oficial al României", Partea I nr. 625 din 31 august 2012.

[58] Publicată în „Monitorul Oficial al României", Partea I, nr. 118 din 1 martie 2013.

[59] Decizia nr. 297 din data de 31 ianuarie 2018 pronunțată de Secția I civilă a Înaltei Curți de Casație și Justiție, http://www.scj.ro/1093/Detalii-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=142346

competența de soluționare aparține instanței în a cărei circumscripție își are acesta domiciliul, chiar dacă este reprezentat de sindicat, dar dacă acțiunea este formulată de către sindicat, care îl reprezintă pe salariat, competența aparține instanței în a cărei circumscripție își are sediul sindicatul. Cu alte cuvinte, competența teritorială este diferită în funcție de semnatarul acțiunii, chiar dacă și într-o ipoteză și în cealaltă titularul acțiunii este salariatul, reprezentat de sindicat.

Cea de a doua decizie vizează problema contractelor colective de muncă încheiate în domeniul bugetar. Aici angajatorul are de respectat o anume anvelopă bugetară, pe care nu o poate depăși, astfel încât se pune problema soartei clauzelor contractelor colective prin care se prevăd drepturi salariale ce depășesc posibilitățile bugetare ale instituției publice angajatoare. Prin Decizia nr. 17/2016[60], Înalta Curte de Casație și Justiție a statuat că o decizie a organelor de control fiscal, prin care s-a stabilit că anumite drepturi prevăzute în contractul colectiv de muncă încheiat la nivelul unei instituţii publice au fost acordate nelegal, adică cu depășirea bugetului aprobat, nu lipseşte de efecte clauzele contractului colectiv de muncă prin care acele drepturi au fost stabilite.

Clauza rămâne valabilă până când nulitatea este cerută de către părţile interesate sau invocată de către instanţă, din oficiu. Soluția este pe deplin întemeiată, având în vedere că organul de control fiscal nu are competența de a se pronunța cu privire la nelegalitatea unei clauze a contractului colectiv de muncă.

9. Concluzii

În dreptul românesc al muncii, Înalta Curte de Casație și Justiție a intervenit într-o serie de teme fundamentale. Astfel încât se poate afirma că dreptul muncii în ansamblu îi datorează în parte evoluția.

Ea a avut adesea chiar un rol anticipativ, soluțiile sale fiind urmate de către legiuitor, care a modificat legislația în concordanță cu tendința imprimată de instanța supremă. Semnificativă este aici de exemplu abandonarea cerinței ca forma scrisă să fie respectată pentru însăși valabilitatea contractului individual de muncă.

În al doilea rând, Înalta Curte a manifestat deschidere și o anume apetență către flexibilitate, care legiuitorului român încă îi lipsește. La vremea respectivă, soluția potrivit căreia deciziile de concediere pot fi comunicate și prin email, a fost într-un fel deschizătoare de drumuri, astfel încât și instanțele ordinare au început să fie mai puțin rigide sub aspectul modalităților de comunicare dintre părți. Este adevărat, această flexibilitate a provenit și din background-ul civilist al judecătorilor înaltei curți, ceea ce a putut duce la neobservarea unor aspecte de particularitate a raporturilor de muncă, dar în ansamblu rolul înaltei curți poate fi considerat fără îndoială progresist.

---

[60] Decizia Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie nr. 17/2016 privind examinarea sesizărilor formulate de Curtea de Apel Constanţa – Secţia I civilă în dosarele nr. 4.024/118/2015 şi 3.927/118/2015, în vederea pronunţării unei hotărâri prealabile, publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I, nr. 993 din 9 decembrie 2016.

În al treilea rând, soluțiile instanței supreme sunt caracterizate prin pragmatism. În general, când a avut de optat între o soluție complicată, chiar argumentată teoretic, și o soluție ușor de înțeles și de aplicat în practică, a optat pentru cea de a doua abordare.

Dar poate cel mai important, Înalta Curte de Casație și Justiție a funcționat și funcționează ca un arbitru în situațiile de divergență între punctele de vedere ale instanțelor ordinare, acționând ca un unificator de practică judecătorească și sporind gradul de predictabilitate al actului de înfăptuire a justiției.

Soluțiile instanței supreme sunt întemeiate pe un examen jurisprudențial exhaustiv, atât al practicii românești, cât și al celei a Curții de Justiție a Uniunii Europene ori al Curții Europene a Drepturilor Omului, sunt adoptate după solicitarea opiniilor profesorilor de drept al muncii din cele mai mari universități din țară, ale Avocatului Poporului și ale altor autorități publice, astfel încât în final ele constituie puncte de vedere amplu argumentate. Iar diminuarea practicii neunitare în aplicarea dreptului românesc al muncii se datorează în mare măsură Înaltei Curți de Casație și Justiție, care prin soluțiile sale a pus punct controverselor, oferind stabilitate și consistență interpretării legii.

DREPTURI ȘI LIBERTĂȚI. DREPTUL LA LIBERĂ EXPRIMARE. FENOMENUL *FAKE NEWS*. COMUNICAREA DE INFORMAȚII FALSE. O SCHIMBARE DE PARADIGMĂ?

dr. Versavia BRUTARU∗

Abstract: *The citizen, in a democratic state, has assumed duties and freedoms guaranteed by the state, equal for all citizens. The two notions are not in the same plan and do not have the same content. Human rights are a minimum of prerogatives necessary for human self-determination, while public rights and freedoms are prerogatives that ensure the security of the individual and his protection, they being his true claims on society.*

A human activity is legally free, to a greater or lesser extent, in a hierarchical system: there are, however, totally forbidden acts (crime, violence, destruction, etc.); there are acts or actions permitted under certain conditions, for example, obtaining an authorization from the competent authorities; and there are acts / actions allowed, free, but in compliance with state laws. Therefore, some of them may be banned altogether, and this may be legitimate depending on the purpose pursued - for example, to uphold the rights, freedoms or dignity of others. Public freedoms are not absolute. Everyone's freedom must respect the other's, and any form of freedom is limited by a legal system (even in states with liberal regimes).

Key words: *rights and liberties; freedom of expression; pandemic; shifting paradigm;*

I. Dreptul la liberă exprimare. Precizări referitoare la "drepturi" și "libertăți".

În anul 1928, aflat în fața Institutului Internațional de Drept Public, Gaston Jèze a observat că expresia „libertăți publice" nu a fost niciodată definită.

Deși nu mai este cazul astăzi, ambiguitățile nu au dispărut. Unii, în special cei care nu au o pregătire juridică, vor vorbi pur și simplu despre drepturi sau libertăți. Alții, mai preciși în exprimare, vor folosi calificările de „libertăți publice", dar și de „drepturi ale omului" sau „dreptul libertăților fundamentale". De asemenea, prima dificultate întâmpinată de orice autor care încearcă să prezinte libertățile publice este aceea de a le defini[1]. „Posibilitatea de a face ceea ce *îngăduie legile; dacă un cetăţean ar putea să facă ceea ce ele interzic, el nu ar mai avea libertate, pentru că şi ceilalţi ar putea să facă la fel",* a scris Montesquieu[2]. Și

∗ Cercetător științific gr. III, Institutul de Cercetări Juridice „Acad, Andrei Rădulescu", Academia Română; bversavia@gmail.com

[1] Jean Morange, *Libertăţile publice*, Editura Rosetti, Ediţia a 7-a actualizată, Bucureşti, 2002 p.1.

[2] Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, Vol. I, Editura Ştiinţifică, Bucureşti, 1957, p. 82–83.

Tocqueville[3]: „*Funcționarea eficientă a societății umane este determinată și de raportul corect dintre libertate si egalitate".* Conceptul de libertate desemnează nu numai gradul mai mare sau mai mic de independenţă, pe care o posedă individul, faţă de societatea din care face parte, dar şi gradul de independenţă pe care îl consideră ca normal şi fericit, atât faţă de societate cât şi faţă de natură. Astfel se poate vorbi de libertate sau libertate limitată. În acelaşi context, Immanuel Kant definea ideea de drept, prin ideea de libertate a individului, libertate limitată însă de respectul libertăţii celorlalţi[4]. Humboldt, într-un eseu, arată că obiectivul statului este exclusiv „siguranţa", înţeleasă ca „*certitudinea libertăţii în cadrul legii"*[5]. El distingea trei funcții ale guvernului în numele cărora statul poate pretinde că se amestecă și că își poate constrânge supușii: în primul rând, să-și apere existența; al doilea, pentru a asigura bunăstare socială; în al treilea rând, pentru a proteja cetățenii de încălcarea libertăților lor de către alții[6]. Această idee a lui Humbolt, o regăsim și la J.S. Mill și la Tocqueville: singura justificare pentru interferența guvernamentală fiind aceea de a preveni vătămarea altora; binele propriu al omului, așa cum spune Mill, nu este o garanție suficientă (această viziune asupra funcțiilor statului poate să nu difere în practică de o teorie a drepturilor naturale în stilul tradițional J. Locke). Declarația drepturilor omului poate să nu fi părut un precedent încurajator. Dar, probabil, motivul principal pentru care Humboldt nu a insistat pe argumentul său – în esență același motiv pentru care a criticat noua constituție franceză – a fost că acesta tindea să fie apărat de un fel de teorie statică, fixă și definită a nevoilor umane, în satisfacerea cărora oamenii trebuie să fie liberi de amestecul guvernamental[7]. Un drept sună mai degrabă ca o posesie de care se bucură o persoană, decât ca un teritoriu pe care cineva îl explorează, iar Humboldt era preocupat de acesta din urmă. Din punct de vedere istoric, bineînțeles, teoriile drepturilor naturale au fost strâns asociate, nu numai cu concepția statică conform căreia există o natură umană specifică, cu un conținut de nevoi fixe și specifice, ci și cu întrebările legate de sursa autorității politice. Criteriile lui Humboldt pentru limitele interferenței statului sunt considerate nevoi: nevoia organismului uman de a se dezvolta spontan, ceea ce presupunea alegerea liberă, și a unui mediu variat pentru a-i stimula și hrăni creșterea[8]. Dar Humboldt își bazează argumentarea pe cerințele prealabile ale unui proces, pe care el îl consideră de dorit, nu în primul rând pe ceea ce oamenii, conștienți de nevoile și interesele lor, ar alege sau nu să pretindă la un moment dat. În acest sens, Humboldt anticipează

[3] Alexis de Tocqueville, *Despre democrație în America*, Ed. Humanitas, București, 2017, p. 90.

[4] Valerică Dabu, Ana-Maria Guşanu*, Drept şi libertate. Inconsecvenţe legislative. Importanţa diferenţierii între drept şi libertate,* Acta Universitatis George Bacovia. Juridica - Volume 2. Issue 2/2013 - http://juridica.ugb.ro/, p. 5.

[5] Wilhelm von Humboldt*, Ideen zu einern „Versuch die Grenzen des Staates zu bestimmen*" (1792), citat de Norberto Bobbio, *Liberalism şi democraţie*, Editura Nemira, Bucureşti, 2007, p. 42.

[6] Wilhelm von Humboldt, *The Limits of State Action*, Cambridge University Press, 1969, p. 40.

[7] *Idem* .

[8] *Idem*, p. 41.

modul în care liberalismul intelectual urma să se dezvolte în secolul al XIX-lea. Dar, sintagma „*libertatea în cadrul legii*" poate fi discutabilă într-o anumită măsură. Legea este un element finit sau bine definit, pe când libertatea, în genere, este nelimitată. Legea, prin conţinutul ei, doar defineşte libertatea, arătând ceea ce este interzis. Potrivit art. 4 din Declaraţia Drepturilor Omului şi Cetăţeanului din 1789, ce face parte din Constituţia Franţei, se arată: „*Libertatea constă în a putea face tot ceea ce nu dăunează altuia. Exerciţiul drepturilor naturale ale fiecărui om, nu cunoaşte alte limite, decât acelea care sunt necesare altor membri ai societăţii, pentru a se bucura de aceleaşi drepturi. Aceste limite nu pot fi determinate decât prin lege*". În art. 5 se prevede: „*Legea nu are dreptul să interzică decât acţiunile periculoase pentru societate. Tot ceea ce nu este interzis de către lege nu poate fi împiedicat, şi nimeni nu poate fi obligat să facă ceea ce legea nu ordonă*".

Precizările terminologice se impun, mai ales pentru că domeniul drepturilor omului este exprimat, în cele din urmă, în limbajul juridic, care este un limbaj tehnic şi desigur obligatoriu, din moment ce devine chiar limbajul legii. Asemenea exigenţe sunt fireşti în domeniul juridicului, deoarece dispoziţiile legale trebuie să se aplice la cazuri concrete. Legea trebuie nu numai cunoscută dar şi receptată corect și exact. Prin exprimarea legislativă (constituţională), drepturile, libertăţile şi îndatoririle cetăţeneşti prind viaţă, există[9].

Din punct de vedere doctrinar, Jean Morange critică confuzia dintre libertăţi publice şi drepturi. Autorul arată că: „*drepturile publice individuale, reprezintă posibilităţi recunoscute indivizilor, de a cere din partea Statului, luarea unor măsuri concrete, asumarea unor obligaţii pozitive, pentru ca aceştia să poată beneficia pe deplin de exerciţiul drepturilor*". Astfel definite, „drepturile publice individuale se disting de libertăţile publice, acestea din urmă fiind doar posibilităţi recunoscute indivizilor de a exercita, la adăpost de orice presiune exterioară, un număr de activităţi determinate"[10]. Autorul arată, în preambul[11], că „*Libertăţile publice, la care se face referire în titlul acestei lucrări, nu trebuie confundate cu libertăţile şi cu atât mai puţin cu Libertatea".* Putem admite ipoteza martirului care, acceptând de bună voie soarta morții pentru a nu-și nega credința, sau disidentul, care, într-o versiune laicizată, oferă cel mai frumos exemplu de libertate umană[12]. Altfel stau lucrurile în cazul avocatului (o persoană pregătită în domeniul dreptului, deci a drepturilor și libertăților). Pentru el libertăţile publice presupun că statul recunoaște dreptul indivizilor de a exercita, fără presiuni externe, un anumit număr de activități specifice.

---

[9] I. Muraru, Gh, Iancu, *Drepturile, libertăţile şi îndatoririle constituţionale*, Institutul Român pentru Drepturile Omului, Bucureşti, 1992, p. 7.

[10] Jean Morange, *Libertăţile publice*, Editura Rosetti, ediţia a 7-a actualizată, Bucureşti, 2002 p. 5; Valerică Dabu, Ana-Maria Guşanu, *Drept şi libertate. Inconsecvenţe legislative. Importanţa diferenţierii între drept şi libertate,* Acta Universitatis George Bacovia. Juridica – Volume 2. Issue 2/2013 – http://juridica.ugb.ro/

[11] Jean Morange, *op. cit*., p. 3.

[12] *Idem* .

Conceptul de libertăţi publice s-a constituit mai târziu, în a doua jumătate a sec. XX în legătură cu dezvoltarea regimurilor democratice, a spaţiului public şi a interesului pentru binele şi bunul public. Termenul de „libertăţi publice" se referă la un ansamblu, iar în cazul lor, în opinia lui J. Morange „*statul trebuie să recunoască indivizilor exercitarea unui număr determinat de activităţi, la adăpost de orice presiune exterioară*". Autorul explică şi elementele definiţiei: „*sunt libertăţi pentru că este permisă exercitarea lor fără constrângeri şi sunt publice deoarece revine organelor statului, titulare ale suveranităţii juridice, să asigure realizarea condiţiilor de exercitare*".[13] Aşadar, se impune o disociere între noţiunea de *libertate* şi aceea de *drepturi*, deşi cele două concepte funcţionează împreună, în aceleaşi tipuri de societate. Drepturile omului şi cetăţeanului, aşa cum au fost formulate în anul 1789, ilustrează relaţia dintre acestea[14]. Cetăţeanul, într-un stat democratic, are îndatoriri asumate şi libertăţi garantate de stat, egale pentru toţi cetăţenii. Cele două noţiuni nu se află în acelaşi plan şi nici nu au acelaşi conţinut. Drepturile omului reprezintă un minim de prerogative necesare autodeterminării omului, în timp ce drepturile şi libertăţile publice sunt prerogative care asigură securitatea individului concret şi protecţia sa, ele fiind adevărate creanţe ale lui asupra societăţii. Potrivit lui J. Morange[15] libertăţile publice funcţionează în cadrul unui sistem juridic bine configurat, în vreme ce drepturile omului „presupun, mai mult, în plan filosofic, existenţa unor drepturi inerente naturii umane". O activitate umană este liberă din punct de vedere juridic, într-o măsură mai mare sau mai mică, într-un sistem ierarhic: există totuşi acte total interzise (crima, violenţa, distrugerea etc); există acte sau acţiuni permise în anumite condiţii, spre exemplu, obţinerea unei autorizaţii de la autorităţile abilitate; şi există acte/acţiuni permise, libere, dar cu respectarea legilor statului. Aşadar, unele dintre ele pot fi interzise cu totul, iar acest lucru poate fi legitim în funcţie de scopul urmărit – de exemplu, susţinerea drepturilor, libertăţii sau demnităţii celorlalţi. *Libertăţile publice nu sunt absolute*. Libertatea fiecăruia trebuie să o respecte pe a celorlalţi şi orice formă de libertate este limitată de un sistem juridic (chiar şi în statele cu regimuri liberale).

În gândirea juridică din secolul al XVIII-lea, accentul s-a pus mai întâi pe proclamarea foarte solemnă a principiilor în declaraţiile de drepturi, în timp ce constituţiile stabileau *garanţii*. Era la latitudinea legiuitorului să le pună în aplicare prin asigurarea unui regim juridic adecvat. Legile care protejează *libertăţile* au primit o atenţie deosebită, în special în Franţa. „Marile legi" ale celei de-a treia republici au rămas emblematice atât pentru un stat *de spirit liberal*, dar şi căutarea unor tehnici juridice menite să permită un exerciţiu efectiv al libertăţii, dintr-o reflecţie globală asupra stării diferitelor activităţi umane.

Preocuparea pentru protecţia şi promovarea libertăţii individuale, a drepturilor fundamentale în general, deşi are o istorie îndelungată, începând cu

[13] Jean Morange, *Libertăţile publice*, Editura Rosetti, Ediţia a 7-a actualizată, Bucureşti, 2002 p. 7.
[14] Sultana Craia, *Libertatea – la ce bun?* „Opinia Naţională", 10 noiembrie 2008, nr. 455, p. 1.
[15] Jean Morange*, op. cit*., p. 15.

actele constituţionale engleze *Magna Charta Libertatum* (1215)[16] şi *Habeas Corpus Act* (1679), îşi regăseşte totuşi cele mai importante puncte de reper în Declaraţia Franceză a Drepturilor Omului şi Cetăţeanului (1789), în Declaraţia Universală a Drepturilor Omului (1948) şi în Convenţia Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului şi a Libertăţilor Fundamentale (1950), constituind în permanenţă o temă de mare actualitate, drept dovadă fiind Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, în prezent având forţă juridică asemănătoare Tratatelor UE, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona pe întreg teritoriul Uniunii Europene, la 1 decembrie 2009.

Abia din 1954 libertățile civile au făcut obiectul predării independente în cadrul facultăților de drept. Anterior, studiul lor fiind dispersat în toate disciplinele juridice[17].

În continuarea analizei drepturilor (fundamentale) și a libertăților (fundamentale sau constituționale), Leon Duguit[18] a denumit „drepturile fundamentale" ca fiind libertăţi publice, exprimare ce a cunoscut o largă utilizare în doctrina franceză. Așa cum am arătat anterior, în general, în doctrina franceză, terminologia de „libertăţi publice," alternativ cu aceea de „libertăţi fundamentale," o foloseşte şi Jean Morange[19], în timp ce alţi autori francezi[20] utilizează denumirile de drepturi şi libertăţi fundamentale sau libertăţi constituţionale şi europene sau internaţionale.

Într-un mod aparte, cu totul neobişnuit, în doctrina juridică occidentală[21] s-a afirmat că, din punct de vedere juridic, *dreptul este o libertate, iar libertatea este un drept*, iar între cei doi termeni nu există deosebiri de natură juridică, ei reprezentând în realitate o singură noţiune juridică, denumită frecvent *libertăţi publice*. Iar prin expresia libertăţi publice trebuie să se înţeleagă atât libertăţile, cât şi drepturile umane, dar care aparţin dreptului public, mai ales dreptului constituţional, şi care se bucură de un regim juridic aparte[22].

---

[16] Care este o constituţie proclamată la Runnymede în Anglia la 15 iunie 1215, în virtutea înţelegerii intervenite între regele Ioan Fără De Ţară şi baronii săi rebeli. Documentul care a inspirat evoluţia teoriilor drepturilor omului, a avut o dublă semnificaţie: mai întâi, el avea forma unui contract între partida regelui şi cea a baronilor, contribuind astfel la teoria contractului social, apoi conţine anumite norme, care câteva secole mai târziu, au inspirat documente ca „*The Petitions of Rights*", adresată regelui de către Parlament şi „*Habeas Corpus Act*", lege impusă de Parlamentul englez la 26 mai 1679, considerată ca a doua constituţie a Angliei după „*Magna Charta*"; Stelian Scăunaş, *Dreptul internaţional al drepturilor omului*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 5.

[17] J. Morange, *op. cit*., p. 6.

[18] Duguit L., *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1927, p. 308.

[19] J. Morange, *op. cit*., p. 5–6 și 50.

[20] Favoreu L., Gaia P., Ghevontian R. şi alţii. *Droit constitutionnel*, 4 edition. Dalloz, Paris, 2001, p. 724–725.

[21] Kelsen H. *The Law of United Nations*, Londra, 1951, p. 29, arată că „formularea drepturi ale omului și libertăţi fundamentale este incorectă, deoarece libertăţile sunt drepturi ale omului."

[22] Iancu Gh. *Drept constituţional şi instituţii politice*, ediția a 4-a revăzută, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007, p. 106.

Alți autori au încercat, sub diverse moduri, definirea libertăților: astfel: Th.C. van Boven consideră că ar exista trei categorii de drepturi, şi anume: drepturi destinate să protejeze libertatea şi integritatea fizică şi morală a persoanei umane; drepturi politice; drepturile economice, sociale şi culturale[23]. J. Eide afirma că libertăţile fundamentale ar putea fi clasificate în: drepturi privind integritatea individului şi libertatea de acţiune a acestuia şi drepturile politice[24]. C. A. Colliard clasifică libertăţile individuale în trei „serii": libertăţi fundamentale (libertăţile persoanei) din care fac parte: dreptul la securitate (inviolabilitatea persoanei), dreptul la inviolabilitatea domiciliului şi inviolabilitatea corespondenţei, libertăţi ale gândirii (libertăţi individuale) şi libertăţi economice (sociale) din care fac parte acele libertăţi cu caracter economic, dar care nefiind drepturi nu implică obligaţia statului de a efectua o prestaţie pozitivă[25]. A. Hauriou împarte libertăţile publice în două categorii şi anume: libertăţi primordiale sau primare şi libertăţi secundare sau complimentare[26]. Jean Morange aminteşte, în privinţa clasificărilor libertăţilor fundamentale, „libertăţile-scop", „libertăţile-mijloc", respectiv, „libertăţile active" şi „libertăţile pasive", preferând însă distincţia între libertatea individuală şi libertăţile colective, pe considerentul că „*libertatea, în sensul de a putea face tot ceea ce nu dăunează altuia, nu poate fi divizată. Pe de o parte este greu să recunoşti numai o serie de libertăţi, ignorând altele, iar pe de altă parte fiecare libertate poate fi înţeleasă în mai multe sensuri*"[27].

Au existat abordări doctrinare și în spaţiul juridic al României; un mare constituționalist al perioadei interbelice Constantin Dissescu, nu defineşte explicit drepturile fundamentale, dar apreciază că dreptul reprezintă o reglementare a libertăţilor, reţinând că problema fundamentală a organizării sociale stă în armonizarea libertăţilor, în coexistenţa lor, legea fundamentală reglementând şi garantând aceste libertăţi (cu referire la art. 5–30 din Constituţia României din 1866)[28]. Tot el sublinia: „*libertatea este exerciţiul conştient al voinţei, e voinţa în concurs cu viaţa, e dreptul fiinţei inteligente de a se dezvolta în ordinea sa după raţiune. Dreptul derivă din libertate... Dreptul şi libertatea se confundă, de aceea o libertate e un drept, precum un drept este o libertate... Omul are dreptul la fericire şi la viaţă, destinaţii care nu se pot realiza fără libertate, căci unde nu e libertate nu poate fi fericire*[29]".

Rivero J. *Les Libertés publiques*, P.U.F., 1984, p. 10–11

[23] Boven van Thc, *Les dimensions internationales des droits de l'homme*, coord. K. Vasak. UNESCO. Paris, 1978, p. 100–101.

[24] Eide J., *Dinamics of Human Rights and the Role of the Educator,* B.P.P., nr. 1/1983, p. 105.

[25] Colliard C., *Libertés publiques*, Dalloz, Paris, 1998, p. 203–205 şi p. 310.

[26] Hauriou A., *Droit constitutionnele et institutions politiques*, Ed. Montchrestien, Paris, 1967, p. 170

[27] J. Morange, *op. cit*., p. 51–52.

[28] Dissescu C., *Dreptul constituţional*, Ed. Librăriei SOCEC-Co, Societate anonimă, Bucureşti, 1915, p. 440–441. *Op. cit*. de Barbu Silviu, *Dimensiunea constituţională a libertăţii individuale*. Editura Hamangiu, Bucureşti, 2011, p. 11.

[29] *Ibidem* .

Jean Jacques Rousseau, în lucrarea sa „*Discurs asupra originii şi fundamentelor inegalităţii între oameni*” sublinia că drepturile omului sunt „daruri esenţiale ale naturii, de care nimeni nu se poate atinge în nici un fel”.

Paul Negulescu, inspirându-se din Declaraţia Franceză a Drepturilor Omului şi Cetăţeanului, a emis opinia potrivit căreia „*drepturile publice, numite şi libertăţi publice sau drepturi ale omului şi cetăţeanului, sunt facultăţi, posibilităţi recunoscute de legiuitorul constituant tuturor membrilor societăţii afară de restricţii speciale, în scopul de a ajuta perfecţionarea şi conservarea individului însuşi*.[30]”

Teza dreptului natural al libertăților. Potrivit acestei teze, originile lor se află în Grecia antică și în gândirea creștină. Potrivit apărătorilor dreptului natural, există reguli de drept natural, universal și imuabil, de inspirație divină sau rațională. Scopul legiuitorului, autor al regulilor dreptului pozitiv, nu poate fi decât să se apropie cât mai mult posibil de această perfecţiune şi de a o adapta circumstanţelor. În Legile sale, Platon este de părere că legea, ca și justiția, provine din natura omului. Ea este dictată de rațiunea dreaptă, adică de ceea ce este divin în natura umană. Cât despre Toma d'Aquino, el credea că legea umană ar trebui să se adapteze legii naturale, accesibilă tuturor oamenilor, care nu este decât o reflectare a legii eterne, a legii divine. În secolul al XVIII-lea, una dintre explicațiile existenței drepturilor naturale care a primit cea mai mare atenție a fost cea a Contractului social, cel puțin în prezentarea lui John Locke. Dar, potrivit lui Locke, omul nu este lăsat necontrolat, pradă propriilor instincte, așa cum și-a imaginat Hobbes. El este ghidat de rațiunea lui. La originea societății se găsește un contract. Pentru Locke este evident: „*oamenii, fiind în mod natural liberi, egali și independenți, nimeni nu poate fi îndepărtat din acest statut și supus puterii politice a altora fără consimțământul lor*...”. Concluziile la care ajunge Locke, sunt perfect logice: trecerea la starea societății fiind realizată prin efectul unui contract în care păstrarea drepturilor fiecărei persoane joacă rolul unei considerații determinante; legitimitatea puterii este măsurată prin respectul pe care îl arată pentru pactul social și drepturile pe care societatea trebuie să le garanteze[31]. Aceste teorii au pus bazele raționale pentru revendicarea libertăților.

Tezele pozitiviste. Potrivit lui J. Morange, „*La origine, nu am găsit starea naturii, ci societăți în care relația dintre conducători și supuși este o relație de putere. Acesta era punctul de vedere al sofiștilor din Grecia antică. În astfel de comunități, nu există libertăți. Acestea apar doar treptat, mai întâi atunci când natura personală a supunerii la putere se estompează și mai ales când, sub influența unor fapte și idei, conducătorii se abțin de la orice acțiune în anumite sectoare”*[32]. Școala liberală germană a dezvoltat teoria autocontrolului de stat. Astfel, pentru Ihering: „Legea este politica solidă a forței. Legea nu este o politică

[30] Negulescu P., *Curs de drept constituţional român*, Ed. Alex Th. Doicescu, Bucureşti, 1927, p. 512–513.

[31] J. Morange, *op. cit*., p. 14.

[32] Idem, p. 15.

de moment prezent sau pentru un interes trecător, ci politica de lungă durată, care privește în viitor și speculează rezultatele finale". Cât despre Jellinek, el a arătat că statul poate fi limitat doar de propria sa voință. Pentru acești autori, această reținere de sine ar fi inspirată de interesul statului. Respectând drepturile și libertățile, el și-ar crește propria autoritate.

Astfel de concepții au primit însă o recepție destul de rece în doctrina franceză. Pentru Duguit, „o limitare care poate fi creată, modificată sau ștearsă, la alegerea celui care a stabilit-o, nu poate fi considerată ca o limitare"[33]. Viziunea pozitiviștilor francezi este în general mai brutală, dar mai simplă. Pentru Jèze, „*indivizii nu au altă libertate decât cea lăsată lor de aprecierea discreționară a conducătorilor, iar această apreciere discreționară nu are alte limite decât rezistența indivizilor, a celor conduși*". În realitate, tezele dreptului natural și ale dreptului pozitiv nu sunt incompatibile: juristul este obligat să constate că o normă de drept poate să se aplice de fapt, chiar și atunci când poate fi, în realitate, considerat injustă.

Libertățile sunt respectate doar într-o măsură în care există o credință profundă și răspândită în utilitatea și valoarea lor. Ele nu mai sunt respectate atunci când această convingere scade și când simțul responsabilității individuale este pierdut.

Anglo-saxonii. Oricât de paradoxal ar părea, nu se găsesc declarații solemne în Anglia, totuși considerată atunci a fi *țara celor liberi*. Recunoașterea libertăților este foarte strâns legată de istoria poporului englez, pe de o parte, și de empirismul lor, pe de altă parte. Drepturile au fost luate, atunci când circumstanțele au permis-o, puterii regale. Ele se găsesc într-un număr de texte majore (*Magna Charta*, 1215; Petiția drepturilor, 1627; Bill of Rights[34] 1688; Actul de înființare, 1701). Așadar existau doar proceduri legale care să permită a păstra în mod concret un astfel de drept sau o asemenea libertate[35]. Singura lor „ambiție" era să-i protejeze pe englezii unei anumite epoci. Cu toate acestea, Anglia a servit drept exemplu pentru liberalii din secolul al XVIII-lea și, în primul rând, americanilor. Istoria Americii a început cu elaborarea mai multor texte deosebit de importante. Poate cea mai faimoasă este Declarația de independență din 1776. Prima frază a Declarației afirmă, ca o chestiune de lege naturală, abilitatea unui popor de a-și asuma independența politică și recunoaște că motivele unei asemenea independențe trebuie să fie rezonabile și, prin urmare, explicabile. În următoarea secțiune, faimosul preambul, include ideile și idealurile care au stat la baza Declarației. Este de asemenea o afirmație a ceea ce este cunoscut ca „dreptul la revoluție": „*Noi considerăm aceste adevăruri evidente, că toți oamenii sunt egali, că ei sunt înzestrați de Creator cu anumite Drepturi inalienabile, că printre acestea sunt*

[33] Duguit L., *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1927, p. 309.

[34] A cărui titulatură completă este *„An Act Declaring the Rights and Liberties of the Subject and Settling the Crown*"; Rezultat din revoluția de la 1688 „*Bilul drepturilor*" a fost una din legile fundamentale adoptate de Parlamentul englez la 13 februarie 1689. Această lege a proclamat anumite drepturi fundamentale ale individului, printre care interzicerea pedepselor ilegale şi crude, obligația de a se comunica imediat unui deţinut motivul deţinerii sau eliberarea pe cauţiune.

[35] J. Morange, *op. cit*., p. 17.

Viața, Libertatea și căutarea Fericirii. Că, pentru a asigura aceste drepturi, Guverne sunt instituite printre oameni, izvorând puterile lor doar din consimțământul celor guvernați, Că atunci când orice Formă de Guvernare devine distructivă acestor scopuri, este dreptul poporului de a o modifica sau elimina, și să instituie nouă Guvernare, stabilindu-i fundația pe astfel de principii și organizându-i puterile în asemenea formă, încât să le pară lor cel mai probabil să producă Siguranță și Fericire". Cu toate acestea, această afirmație nu are valoare juridică. Deoarece Constituția din 1787 nu prevede nimic cu privire la drepturile omului, trebuie să le căutăm în declarațiile premergătoare Constituțiilor Statelor Federate și în amendamentele la Constituția Federală, în special cele zece adoptate pentru prima dată de Congres, din septembrie 1789 până în 1791[36]. Unele dintre aceste texte, se poate observa, preced cu puțin timp declarațiile revoluționare franceze și pe cel mai faimos dintre ele, cel din 1789. Aceste declarații au avut intenția de a aduce schimbări fundamentale în ordinea publică a vremii, dominată de ierarhii tradiționale de natură economică, politică și ecleziastică și de a promova idealul egalității și fraternității, al convingerii că oamenii sunt prin naștere egali și înzestrați cu anumite drepturi naturale, inalienabile[37].

În Franța, Declarația Omului și Cetățeanului din 1789 a fost plasată în fruntea Constituției din 1791, prilej de ceartă între germanul Jellinek fondatorul Școlii Liberale de Științe Politice și francezul Boutmy. În timp ce adepții primului vedeau în Declarație doar un text modelat după declarațiile (amendamentele) americane întocmite de protestanți și, prin urmare, inspirați într-un mod mai îndepărtat ce-i drept, de geniul german, cel de-al doilea a prezentat Declarația din 1789 ca o lucrare de inspirație franceză. În concepția lor însă, cele două Declarații sunt cât se poate de diferite: prima este opera colectivă a unei Adunări de filozofi și juriști, iar a doua are un pronunțat caracter procedural. J. Morange[38] este de părere că ambele Declarații s-au influențat reciproc, aceste texte provenind direct din același spirit individualist care, în secolul al XVIII-lea, s-a dezvoltat în special în Franța și Anglia. Dacă Declarația din 1789 a lăsat o amprentă mai mare asupra posterității decât declarațiile americane, este probabil în primul rând din cauza locului central ocupat de Franța în lume atunci, dar și datorită preciziei formulelor care definesc *drepturile*. Declarația din 1789 amintește principalele libertăți (individuale, opinie, gândire, religie, exprimare și dreptul la proprietate) și un anumit număr de principii de organizare politică (inclusiv cel al separației puterilor) menite să permită o mai bună conservare, dar conține și definiții ale asociației politice, libertății și dreptului. Acestea au la bază dogme ale democrației liberale. Asocierea politică bazată pe libertate și egalitate este legitimată prin scopul ei, care este păstrarea drepturilor

[36] Declarația de independență a coloniilor engleze din America, adoptată la 4 iulie 1776 la Philadelphia, proclamă principiul egalității între indivizi, iar dreptul la viață și libertate ca drepturi care nu pot fi înstrăinate. Punerea în aplicare a drepturilor astfel proclamate, atât în S.U.A., cât și în Franța s-a realizat prin constituții scrise.

[37] Stelian Scăunaș, *Dreptul internațional al drepturilor omului*, Ed. All Beck, București, 2003, p. 1.

[38] J. Morange, *op. cit.*, p. 18.

naturale și imprescriptibile ale omului. *Libertatea înseamnă a putea face orice nu dăunează altora. Limitele esențiale sunt fixate prin lege, expresie a voinței generale, egale pentru toți. Legea poate interzice doar acțiunile dăunătoare societății*[39]. Caracteristicile acestui text pot fi grupate în patru mari categorii: *transcendență* – Adunarea Națională nu intenționează să facă muncă de creație. Recunoaște și declară, sub auspiciile Ființei Supreme, drepturi naturale preexistente; *universalism* – este vorba despre Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului, deci nu numai a francezilor din 1789; *individualism* – doar individul este luat în considerare și nu grupurile deoarece drepturile declarate sunt inerente naturii umane (deci individului); *abstractizare* – acestea sunt principii care sunt recunoscute și nu proceduri.

De la sfârșitul celui de-al Doilea Război Mondial, apoi, odată cu independența statelor rezultată în urma procesului de decolonizare, declarațiile de drepturi s-au înmulțit. Cele mai multe dintre ele fac parte dintr-o perspectivă liberală, dar nu sunt întotdeauna implementate. Alții s-au inspirat mai mult sau mai puțin din modelul marxist cu puținele sale variații.

Prima generație a drepturilor omului constituie încă nucleul său dur. Totuși, ea a evoluat în timpul secolului al XIX-lea și până în al Doilea Război Mondial. Caracteristicile juridice originare s-au diminuat. Anumite grupuri, cum ar fi familia, precum și drepturile colective au fost luate treptat în considerare chiar și atunci când au apărut preocupări sociale[40]. Diverse constituții europene reflectă în mod clar acest lucru, le fel ca și Constituția franceză din 1848 sau, mai târziu, Constituția de la Weimar din 1919, destul de inovatoare pentru epocă. Dar după cel de-al Doilea Război Mondial au apărut cu adevărat așa-numitele drepturi de *a doua generație*, adică drepturi de natură economică sau socială. Printre acestea, unele sunt *drepturi-libertăți* precum dreptul la grevă sau libertatea de asociere. Altele sunt *pretenții*, adică drepturi de a obține beneficii de la stat sau de la alte organisme publice. Această suprapunere a două categorii de drepturi de natură diferită nu a introdus o contradicție fundamentală între garanțiile libertății pe de o parte și securitatea pe de altă parte, așa cum au subliniat atunci J. Rivero și G. Vedel[41].

Același tip de întrebare va apărea din nou odată cu apariția mai recentă a așa-numitelor drepturi de „a treia generație". Și aici, acesta este un concept doctrinar apărut din 1970 și care ține cont de propuneri formulate în forurile internaționale și transmise la nivel național. Aceste drepturi sunt inspirate de o idee de solidaritate. Unele dintre ele sunt o extensie a drepturilor celei de-a doua generații (dreptul la locuință, dreptul la un nivel de trai decent etc.).

Libertățile civile în ordinea juridică contemporană. În Franța, spre exemplu, legiuitorului i se cere să respecte un standard din ce în ce mai substanțial, așa cum este interpretat de Consiliul Constituțional. Autoritățile naționale trebuie să

[39] Idem.
[40] Idem.
[41] Principiile economice și sociale ale Constituției: Preambulul, Droit social, 1947, vol. 31.

respecte standardele internaționale și mai ales standardele europene, interpretate tot de judecători. Din această perspectivă, noţiunea de „*libertăţi publice*" ar corespunde unei etape de dezvoltare a drepturilor omului, dar unei etape depășite.

Prin Declaraţia Universală a Drepturilor Omului din 1948 a fost stabilit un standard. Declaraţia universală nu este un tratat. Ea a fost adoptată de Adunarea Generală a O.N.U. ca rezoluţie, neavând putere de lege. În acelaşi timp, scopul său, conform preambulului, este de a oferi un mod de înţelegere comun al drepturilor fundamentale și de a servi tuturor popoarelor ;i naţiunilor drept standard comun de înfăptuire[42]. Chiar în Declaraţia Universală a Drepturilor Omului, găsim expresii cu sensuri diferite pentru cuvintele *drept şi libertate*, chiar incompatibile s-ar putea spune. Astfel, din art. 2 şi art. 29, rezultă că drepturile diferă de libertăţi, atunci când se afirmă: „fiecare se poate prevala de toate drepturile şi libertăţile proclamate în prezenta Declaraţie...", sau când se foloseşte expresia „drepturilor şi libertăţilor sale". În art.18, art. 19 şi art. 20 din această Declaraţie, se foloseşte şi expresia „*dreptul la libertate*", care poate fi considerată o tautologie, dacă aceste concepte ar fi identice, iar dacă nu sunt identice, în opinia noastră, această expresie este contrară conceptelor folosite anterior. În art. 30 din acelaşi act, este utilizată şi expresia „*drepturi sau libertăţi*", ce induce ideea unei diferenţe între aceste două concepte, deşi în art. 18 şi art.19 găsim expresii de genul „acest drept include libertatea", ce stabilesc un alt raport între cele două concepte[43].

În Declaraţia Drepturilor Omului şi Cetăţeanului, nu găsim expresiile: „dreptul la libertate" şi „acest drept cuprinde libertatea", în schimb găsim expresii, precum: „Oamenii se nasc şi rămân liberi şi egali în drepturi", în (art. 1), „Libertatea constă în a putea face tot ceea ce nu dăunează celuilalt" în (art. 4), precum şi „Legea nu are dreptul să interzică decât acţiunile periculoase pentru societate. Tot ceea ce nu este interzis prin lege nu poate fi împiedicat, şi nimeni nu poate fi constrâns să facă ceea ce legea nu ordonă" în (art. 5). Totuşi, şi în art. 11 din Declaraţia Drepturilor Omului şi Cetăţeanului, găsim următoarea formulare: „libera comunicare a gândurilor şi a opiniilor este unul dintre cele mai preţioase drepturi ale omului", formulare care, de asemenea, comportă discuţii, deoarece ar putea fi interpretată că induce ideea că libertatea de comunicare este un drept[44].

Și în Constituţia României observăm o folosire distinctă a celor două concepte, prin utilizarea termenului *drept*, atunci când consacră dreptul la viaţă (art.22), dreptul la apărare (art. 24), dreptul la informaţie (art. 31), dreptul la vot (art. 36) etc., precum şi utilizarea termenului de *libertate*, atunci când se referă la libertatea conştiinţei, libertatea opiniilor, libertatea credinţelor, libertatea gândirii, (art. 29), libertatea de exprimare (art. 30), libertatea întrunirilor (art. 39), etc.

---

[42] Buergenthal Thomas, Weber Renate, *Dreptul internaţional al drepturilor omului*, Editura All, Bucureşti, 1996, p. 25.

[43] Valerică Dabu, Ana-Maria Guşanu*, Drept şi libertate. Inconsecvenţe legislative. Importanţa diferenţierii între drept şi libertate,* Acta Universitatis George Bacovia. Juridica - Volume 2. Issue 2/2013 - http://juridica.ugb.ro/, p.2.

[44] Valerică Dabu, Ana-Maria Guşanu*, op. cit.,* p. 2.

Totuși, ce deosebiri există între conceptul de *drept* și *libertate*? Se evidențiază două curente de opinie. Frédéric Sudre[45] afirma: „În afara faptului că, distincţia între drepturile civile şi politice, pe de o parte, şi drepturile economice, sociale şi culturale, pe de altă parte, respectiv între „drepturile de…", care presupun o abţinere din partea statului, şi „drepturile la …", care reclamă prestaţii din partea acestuia, provine dintr-o terminologie extrem de simplificatoare, prin care mai multe libertăţi individuale apar sub denumirea de „drepturi la...", în convenţii internaţionale pertinente: dreptul la libertate şi siguranţă, dreptul la un proces echitabil, dreptul la libertatea de expresie, etc. Astfel, remarcăm (din perspectiva lui Sudre *n.n., V.B.*) că *nu există* o „opoziţie tranşantă între cele două categorii de drepturi". Așadar, libertățile individuale ar fi reductibile la mediul social: toate ar fi de fapt drepturi ale omului care sunt experimentate în societate și de societate, deci, inclusiv *dreptul* la libera exprimare. În dreptul nostru intern, I. Muraru[46] arată că terminologia constituţională referitoare la aceste două concepte, drept şi libertate, deşi este nuanţată, desemnează o singură categorie juridică, şi anume dreptul fundamental. El susţine totuși *că dreptul este o libertate* iar *libertatea este un drept*.

Cea de a doua explicaţie ţine de expresivitatea şi frumuseţea limbajului juridic, care valorifică însă şi sensul iniţial şi desigur tradiţia. Frecvent, drepturile omului şi cetăţeanului sunt denumite libertăţi publice[47].

Referindu-se la explicaţia de ordin istoric a conceptelor de drept şi libertate, Prof. Muraru arăta: „*La început, în catalogul drepturilor umane, au apărut libertăţile, ca exigenţe ale omului, în opoziţie cu autorităţile publice, iar aceste libertăţi nu presupuneau din partea celorlalţi decât o atitudine generală de abţinere. Evoluţia libertăţilor, în contextul mai larg al evoluţiei politice şi sociale, a avut ca rezultat cristalizarea conceptului de drept al omului, concept cu un conţinut şi semnificaţii juridice complexe. Mai ales în raport cu autorităţile statale, drepturile omului (libertăţile publice) au implicat şi obligaţii corelative de respect şi apărare. În timp, aceste libertăţi au trebuit să fie nu numai proclamate, ci şi promovate şi, mai ales, protejate, garantate. Putem deci constata că astăzi, între drept şi libertate există o sinonimie din punct de vedere juridic*"[48].

Expresia *libertăţi publice*, este o expresie cuprinzătoare, ea evocă atât libertăţile şi drepturile omului cît şi faptul că acestea aparţin dreptului public, mai ales dreptului constituţional, fiind astfel supuse unui regim juridic aparte. Unele explicaţii comportă şi expresiile drepturi ale omului şi drepturi ale cetăţenilor. Sunt

---

[45] Frédéric Sudre, *Drept european şi internaţional al drepturilor omului*, Editura Polirom, Iaşi, 2006, p. 185.

[46] I. Muraru, Simina Tănăsescu, *Drept Constituţional şi instituţii politice*, Editura Lumina Lex, Bucureşi, 2001 p. 162. În acelaşi sens, Corneliu Bîrsan, *Convenţia Europeană a Drepturilor Omului, Comentariu pe articole*, Vol. I. Drepturi şi libertăţi, Editura All Beck, Bucureşti 2005, p.13.

[47] I. Muraru, Gh. Iancu, *Drepturile, libertăţile şi îndatoririle constituţionale*, Institutul Român pentru Drepturile Omului, Bucureşti, 1992, p. 6.

[48] I. Muraru, Gh, Iancu, *op.cit.,* p. 5.

deci exprimări care nu se confundă. Expresia drepturile omului, evocă drepturile fiinţei umane, fiinţă înzestrată cu raţiune şi conştiinţă, şi căreia îi sînt recunoscute drepturile sale naturale, ca drepturi inalienabile şi imprescriptibile. Omul însă, într-o societate organizată în stat, se prezintă din punct de vedere juridic sub trei ipostaze distincte: cetăţean, străin sau apatrid. Pe planul realităţilor juridice interne omul devine cetăţean. Drepturile sale naturale sunt proclamate şi asigurate prin Constituţia statului al cărui cetăţean este, căpătând astfel viaţa şi eficienţa juridică, sub denumirea de drepturi (libertăţi) cetăţeneşti[49].

O a doua orientare arată că *există* diferenţe între drepturi pe de o parte, şi libertăţi, pe de altă parte. Dreptul, într-o accepţiune de drept individual sau de drept colectiv, constituie posibilitatea, facultatea recunoscută de societate sau comportamentul impus de aceasta, prin intermediul statului, în a satisface necesităţile sociale ale subiectului activ şi pasiv, în spiritul echităţii, de a face, a nu face, de a da sau a nu da, ori de a pretinde sau primi ceva, asigurate la nevoie prin forţa de constrângere a statului[50]. Obligaţia, este legătura recunoscută sau impusă de societate, prin intermediul statului, unui subiect faţă de alt subiect, prin care primul este ţinut ca, în spiritul binelui şi al echităţii, să facă, să nu facă, să dea sau să nu dea ceva, potrivit drepturilor şi libertăţilor celui de al doilea, sub sancţiunea constrângerii statale. Deci, obligaţia este o legătură juridică, a cărei executare este garantată, la nevoie, prin forţa de constrângere a statului[51]. Așadar, prin drept societatea recunoaşte, ocroteşte şi garantează bunurile, interesele legitime şi alte valori ale individului, colectivităţii şi societăţii, în scopul satisfacerii trebuinţelor, asigurând, la nevoie prin forţă, respectarea obligaţiilor necesare înfăptuirii acestora.

Potrivit D.E.X[52], prin libertate, se înţelege „posibilitatea de a acţiona după propria voinţă sau dorinţă; posibilitatea de acţiune conştientă a oamenilor în condiţiile cunoaşterii (şi stăpânirii) legilor de dezvoltare a societăţii şi naturii”. Desigur, sensul dat de Dicționar libertății credem că exprimă o definiție generală, și nu specială. Ne referim la *sensul libertății în drept*. Legile sociale care afectează (limitează) libertatea, potrivit lui J.S Mill se diferențiază între „*sfera actelor şi conduitelor ce îl privesc pe individ, sferă în care nici statul, nici comunitatea nu au de ce să intervină, individul fiind pe deplin suveran, precum şi sfera actelor sau conduitelor ce îi privesc (îi ating) şi pe ceilalţi, aceasta fiind singura sferă în care statul şi societatea ar fi îndreptăţite să se amestece, fiind afectate interesele altora sau anumite interese generale*”[53]. J.S Mill aprecia[54] că scopul ”eseului” său, (așa

[49] Idem, p. 6.

[50] Valerică Dabu, Ana-Maria Guşanu, *op. cit.,*, p. 3.

[51] Idem.

[52] DEX, Academia Română, Institutul de Lingvistică „Iorgu Iordan”, ediţia a II-a, Univers Enciclopedic Bucureşti, 1994, p. 57.

[53] John Stuart Mill, *Despre libertate*, Editura Humanitas, Bucureşti, 2005, p. 55–62 citat de Valerică Dabu, Ana-Maria Guşanu, *Drept şi libertate. Inconsecvenţe legislative. Importanţa diferenţierii între drept şi libertate,* Acta Universitatis George Bacovia. Juridica. Volume 2. Issue 2/2013. http://juridica.ugb.ro/, p. 3.

[54] John Stuart Mill, *Despre libertate*, Editura Humanitas, Bucureşti, 2005, p. 17, Introducere.

numea el lucrarea *Despre libertate*. *n.n., V.B.*) este de a afirma un principiu foarte simplu, acela că „*statul este întru totul îndreptățit să guverneze pe de-a întregul raporturile bazate pe constrângere și control, dintre societate și individ, indiferent dacă mijlocul folosit va fi forța fizică, sub forma pedepsei legale sau va fi constrângerea morală a opiniei publice*”. Unicul scop care îi îndreptățește pe oameni, individual sau colectiv, la ingerințe în sfera libertății de acțiune a oricăruia dintre ei este autoapărarea. Unicul țel în care puterea se poate exercita, în mod legitim, asupra oricărui membru al societății civilizate, împotriva voinței sale, este acela de a împiedica vătămarea altora. Propriul bine, fizic sau moral, nu constituie o îndreptățire suficientă. Un om, nu poate fi constrâns, în mod legitim, să facă un anumit lucru sau să se abțină de la a-l face pentru că ar fi mai bine pentru el să se comporte astfel, pentru că acest lucru l-ar face să fie mai fericit, sau pentru că, în opinia altora, este înțelept sau este drept ca el să se comporte astfel[55]. Potrivit lui J.S. Mill, singurul aspect al conduitei unui om pentru care el poate fi tras la răspundere de către societate este cel privitor la ceilalți[56]. Nicio societate în care aceste libertăți nu sunt în genere respectate, nu este liberă, indiferent ce formă de guvernământ ar avea. Singura libertate demnă de acest nume este aceea de a-ți urmări binele propriu, în felul tău propriu, atâta timp cât nu încerci să lipsești pe alții de binele lor și să-i împiedici să și-l dobândească[57].

În doctrină[58] au fost semnalate următoarele diferențe între *drept* și *libertate*: a) libertatea persoanei presupune exercitarea unei anumite puteri de către aceasta (ceea ce incumbă o obligație negativă din partea celorlalți); b) libertatea nu presupune, de regulă, obligații pozitive din partea celorlalţi subiecţi, persoane fizice şi juridice, respectiv obligaţia de a face ceva corelativ libertăţii asociate, aşa cum presupune un drept; c) libertatea presupune numai din partea statului, o obligaţie de apărare şi de asigurare a condiţiilor de exercitare nestingherită a acesteia; d) spre deosebire de libertate, dreptul presupune obligaţii atât pozitive cât şi negative, adică de a face, a da, a cere, a nu cere, cât şi de a nu face, a nu da. În acelaşi timp, este adevărat că, şi libertatea presupune obligaţii pozitive, dar numai pentru stat, şi într-un mod limitat, atunci când statul este chemat să garanteze libertatea, respectiv să prevină încălcarea ei şi să o apere când a fost încălcată; e) conţinutul unui drept este reglementat, de regulă fiind definit prin lege; f) obiectul unui drept este precizat, iar aceasta presupune concretizare, delimitare, reglementare prin lege, pe când obiectul unei libertăţi este nelimitat şi numai uneori exercitarea libertăţii este limitată de drepturile şi libertăţile legitime ale celorlalţi, şi de alte interdicţii prevăzute de lege[59].

---

[55] John Stuart Mill, *op. cit.,* p. 18, Introducere.

[56] Idem.

[57] Idem, p.21.

[58] Valerică Dabu, Ana-Maria Guşanu*, Drept şi libertate. Inconsecvenţe legislative. Importanţa diferenţierii între drept şi libertate,* Acta Universitatis George Bacovia. Juridica. Volume 2. Issue 2/2013. http://juridica.ugb.ro/, p. 6.

[59] Idem, aceste clasificări și aprecieri aparțin în totalitate autorilor citați mai sus.

Revenind la ***dreptul la liberă exprimare***, J. Morange[60] precizează că „libertatea de exprimare este de fapt considerată a fi unul dintre cele mai prețioase drepturi fundamentale și este protejată la nivel național sau supranațional". Când vorbim de libertate de exprimare ca ***libertate publică***, intervin şi unele limitări, precizate în Constituţie, în raport de drepturile şi libertăţile celorlalţi. „Libertatea de exprimare nu poate prejudicia demnitatea, onoarea, viaţa particulară a persoanei şi nici dreptul la propria imagine"[61], aşa cum prevede art. 30, pct. 6, din Constituţia României, prevedere care, în acest fel, presupune anumite limitări. Observăm că în libertatea de exprimare este inclusă și libertatea de opinie. Dar, numai libertatea *de exprimare* a opiniei poate fi limitată prin lege, nu şi libertatea de opinie. Numai libertatea de exprimare a opiniei comportă îndatoriri şi responsabilităţi, şi poate fi supusă unor formalităţi, condiţii, restrângeri sau sancţiuni prevăzute de lege, care constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea naţională, integritatea teritorială sau siguranţa publică, apărarea ordinii şi prevenirea infracţiunilor, protecţia sănătăţii sau a moralei, protecţia reputaţiei sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea de informaţii confidenţiale sau pentru a garanta autoritatea şi imparţialitatea puterii judecătoreşti[62].

Posibilele restricții asupra tuturor formelor de exprimare în istoria contemporană variază în funcție de gradul de protecție personală prevăzută de dreptul comun. Când libertatea de exprimare are prioritate față de drepturile individuale, așa cum se întâmplă în legislația americană, există foarte puțin loc pentru restricții de orice fel[63]. Atâta timp cât un interes public justifică afirmația, aceasta nu poate fi limitată. Marea majoritate a sistemelor juridice europene admit un echilibru între libertatea de exprimare, caracterul fundamental, căruia îi subliniază și uneori domeniul de aplicare și limitele care i se pot impune. Această abordare a fost transcrisă în articolul 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, primul paragraf, care precizează principiul libertății de exprimare, în timp ce al doilea determină limitele pe care statele le pot prevedea. Cu toate acestea, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a adoptat, în mod curios, o poziție în această privință destul de apropiată de cea a Curții Supreme a Statelor Unite, chiar dacă formularea articolului 10 este foarte diferită de cea a Primului Amendament la Constituția SUA. De îndată ce un subiect de interes public este abordat de mass-media și în special de jurnaliști, ceea ce presupune că aceștia își respectă etica, Curtea exercită un control deosebit de strict și nu admite practic nicio limitare[64].

II. Deoarece ne aflăm într-o perioadă dificilă, de ***pandemie internațională (SARS COV2)***, se impun anumite precizări cu privire la „*dreptul la liberă*

[60] Jean Morange, *Histoire et liberté d'expression*, Les Cahiers de droit, vol. 53, n° 4, 2012, p. 715-737, DOI: 10.7202/1013004ar, p. 716.

[61] Constituția României, revizuită.

[62] Valerică Dabu, Ana-Maria Guşanu, *op. cit*., p. 8.

[63] Jean Morange, *Histoire et liberté d'expression*, Les Cahiers de droit, vol. 53, n° 4, 2012, p. 715–737, DOI: 10.7202/1013004ar, p. 719.

[64] Jean Morange, *op. cit.,* p. 720.

exprimare", „*rețele sociale*" (dacă sunt ele considerate publice sau private) și *răspândirea de fake news* (toate, în acest context pandemic). Libertatea de exprimare este, așa cum am mai menționat, un drept fundamental al omului, care are mai multe funcții sociale, existând pe două planuri (individual și colectiv)[65]. Exprimarea opiniilor servește unui scop social, este un mijloc prin care persoanele interacționează unele cu altele. În contextul dezvoltării tehnologice și a apariției multitudinilor de metode de comunicare, se pune problema în ce măsură poate fi controlat conținutul mesajelor și comunicărilor publice de pe *internet, audio-vizual, presă*, în vederea limitării răspândirii de mesaje incompatibile cu principiile libertății de exprimare[66].

1. Dreptul la liberă exprimare. Principiile CEDO

Dintre cei care cer o libertate de exprimare fără restricţii, mulți nu vor fi de acord cu Oliver Wendell Holmes[67] jr., judecător al Curţii Supreme, care, cu peste cincizeci de ani în urmă, a scris într-o faimoasă hotărâre[68] referitoare la libertatea de exprimare următoarele: „*Cea mai stringentă măsură de ocrotire a libertăţii de exprimare nu îi va lua apărarea unui om care strigă într-un teatru minţind că a izbucnit un incendiu şi creând în felul acesta panică".* Consecinţele unui astfel de act sunt evidente. Cât de nerezonabil este deci pentru aceste persoane să acorde o mică valoare sau chiar să nu preţuiască deloc o astfel de sentinţă a acestei hotărâri judecătoreşti şi să acţioneze cu încăpăţânare împotriva ei! „*De fiecare dată,* a spus Holmes*, se pune problema dacă cuvintele folosite în astfel de situaţii sunt în aşa fel alese, încât să creeze un pericol evident, prezent, până într-atât încât să provoace prejudicii grave pe care Congresul are dreptul să le preîntâmpine*." Deși unii judecători nu au acceptat niciodată validitatea argumentului lui Holmes, Curțile au aplicat testul de *pericol clar și prezent* într-o serie de cazuri. După anii 1950, însă, testul a fost înlocuit de *doctrina poziției preferate*, care a dat prioritate Primului Amendament ori de câte ori acesta a intrat în conflict cu alte drepturi. „*Ar trebui să protejăm discursul, nu pentru a promova libertatea individului asupra intereselor majorității. Ar trebui să protejăm libera exprimare, deoarece acest lucru promovează interesul colectiv – cu alte cuvinte, interesele noastre tuturor*"; cu aceste cuvinte Holmes a oferit o justificare pentru libertatea de exprimare care se potrivea cu concepția sa despre democrație. În cazul Shenk vs. United States[69] Shenck și alții trimiseseră prin poștă circulare bărbaților care erau scutiți de la a participa la război (scutire dată în urma evaluării unei Comisii), îndemnându-i, într-un

[65] Carmen Moldovan, *Libertatea de exprimare. Garanții și responsabilități. Ghid de standarde europene*, Ed. Hamangiu, 2018, p. 1.

[66] Idem, p. 3.

[67] https://www.mtsu.edu/first-amendment/article/1337/oliver-wendell-holmes-jr; Shenk vs. United States.

[68] Shenk vs. United States.

[69] 0249 U. S. 47, 63 L. Ed. 470; a fost prima decizie de susținere a constituționalității Legii Spionajului din 15 iunie 1917.

limbaj înflăcărat, în a-și afirma drepturile împotriva recrutării „*ca împotriva unui act de despotism neconstituţional*”[70]. „Admitem”, spune judecătorul Holmes, „că în locuri și în vremuri obișnuite, inculpaţii, spunând tot ce a fost spus în circulară, s-ar fi aflat în limitele drepturilor lor constituționale. *Dar, caracterul fiecărui act depinde de împrejurările în care acesta se realizează*”[71]. Holmes probabil a intenționat ca această sentință să impună punctul de vedere că războiul era o împrejurare specială, care a crescut periculozitatea enunţurilor lui Shenck și nu să sugereze că Primul Amendament a fost suspendat de existenţa războiului.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului nu a emis niciodată o critică generală a normelor de drept care asigură protecția atât a reputației persoanelor, cât și a vieții lor private. În mod similar, Curtea limitează, de la caz la caz, sfera secretelor prevăzute de dreptul național, chiar și atunci când le recunoaște legitimitatea. În Franța, spre exemplu, secretul medical are în mod tradițional o sferă generală și absolută, nu numai în interesul fiecărui pacient, ci și al sănătății publice.

Dar, verificarea proporționalității cu care operează tinde, atunci când este invocat un interes public, să fie mai favorabil libertății presei și a jurnaliștilor decât dreptului la respectarea vieții private sau a reputației altora. Un astfel de exemplu este cazul Rumyana Ivanova c. Bulgariei; Libertate de exprimare. Condamnarea unui jurnalist pentru defăimarea unui politician prin afirmaţii nedovedite: lipsa încălcării[72].

Într-o altă speță[73] condamnarea penală aplicată reclamantului se analizează ca o ingerinţă în dreptul acestuia la *libertatea de exprimare*. Această ingerinţă era prevăzută de Codul penal portughez şi avea ca scop legitim protejarea reputaţiei sau a drepturilor altuia. Asupra faptului de a şti dacă o asemenea ingerinţă era „necesară într-o societate democratică", dezbaterea în cauză, analiza istorică şi simbolică a unui monument important al oraşului, este una de interes general. Fiind vorba despre o operă ştiinţifică, publicată şi disponibilă pe piaţă, d-na S., care s-a expus unor eventuale critici din partea cititorilor sau a altor membri ai comunităţii ştiinţifice, nu ar putea fi considerată ca „un simplu particular". De altfel, afirmaţiile reclamantului, care aveau cu siguranţă o conotaţie negativă, vizau în principal calitatea analizei momentului în cauză făcute de petentă. Acestea constituie judecăţi de valoare care, în concluzie, nu se pretează unei demonstraţii a exactităţii lor. În sfârşit, sancţionarea penală a acestui tip de critici emise de reclamant avea

[70] Tully Nettleton, *The philosophy of justice Holmes on freedom of speech*, The Southwestern Political Science Quarterly, March, 1923, Vol. 3, No. 4 (March, 1923), p. 287–305, Stable URL: https://www.jstor.org/stable/42883960

[71] Idem, p. 5.

[72] https://jurisprudentacedo.com/RUMYANA-IVANOVA-c.-Bulgariei-Libertate-de-exprimare.-Condamnarea-unui-jurnalist-pentru-defaimarea-unui-politician-prin-afirmatii-nedovedite-lipsa-incalcarii.html; Cauza Rumyana Ivanova împotriva Bulgariei (nr. 36207/03), hotărârea din 14 februarie 2008 [secția a IV-a]

[73] https://jurisprudentacedo.com/AZEVEDO-c.-Portugaliei-Libertatea-de-exprimare.html; Cauza Azevedo împotriva Portugaliei (nr. 20620/04), hotărârea din 27 martie 2008

rolul de a frâna în mod substanţial libertatea necesară cercetătorilor, în cadrul muncii lor ştiinţifice. Într-adevăr, prevederea posibilităţii unei pedepse cu închisoarea, într-o cauză clasică de calomnie, precum cea de faţă, produce cu certitudine un efect descurajant şi disproporţionat.

Și în România doi jurnaliști (S.R.S. și C.A.)[74] au formulat o plângere pentru simpla existenţă, în dreptul naţional, a unei norme incriminatoare („ofensă adusă autorităţii", art. 238 C. pen. român 1969 n.n.) de natură să aducă *restricţii libertăţii de exprimare*, cu încălcarea cerinţelor prevăzute în Convenţie[75]. Art. 10 din Convenţie, în partea sa relevantă în speţă, prevede:

1. *Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare*. Prin acest drept se înţelege libertatea de opinie şi libertatea de a primi sau de a comunica informaţii sau idei fără ingerinţa autorităţilor publice şi fără limită de frontieră. (...). 2. Exerciţiul acestor libertăţi, comportând *obligaţii şi responsabilităţi* poate fi supus anumitor formalităţi, condiţii, restricţii sau sancţiuni prevăzute de lege, care constituie măsuri necesare într-o societate democrată (...) pentru apărarea ordinii (...)".

Guvernul a susținut că reclamanţii nu pot pretinde să aibă calitatea de „victimă" a unei violări a Convenţiei în sensul art. 34 doar ca urmare a existenţei art. 238 C. pen. român (1969 *n.n., V.B.*) Guvernul subliniind, pe de o parte, că reclamanţii nu pot pretinde că articolul menţionat a fost aplicat în detrimentul lor deoarece reclamanţii au fost achitaţi prin hotărârea din 24 martie 1997. Pe de altă parte, se arată că reclamanţii nu şi-au demonstrat calitatea de „victimă" în absenţa unei măsuri concrete de aplicare a art. 238 C. pen. (1969, *n.n., V.B.*); ca urmare, cererea a fost declarată inadmisibilă.

Decizia de mai sus a instanţei de contencios european este interesantă atât pentru precizările pe care le aduce cu privire la calitatea de victimă, în sensul art. 34 al Convenţiei, calitate ce permite unei persoane fizice sau juridice dintr-un stat semnatar al Convenţiei să se adreseze Curţii, cât şi prin evidenţierea rolului deosebit al jurisdicţiilor interne în cadrul sistemului european de protecţie a drepturilor omului. Curtea evocă Decizia din 6 martie 1996 a Curții Constituţionale, care a respins excepţia de neconstituţionalitate invocată de reclamanţi, cu motivarea că art. 238 C. pen. (1969, *n.n., V.B.*) are drept scop apărarea autorităţii de stat, iar incriminarea pusă în discuţie este necesară, deoarece autoritatea reprezintă o condiţie a exercitării puterii într-un stat. De asemenea, instanţa română de contencios constituţional a reţinut că infracţiunea în discuţie *priveşte o ofensă îndreptată împotriva unei autorităţi, nu împotriva unei persoane,* iar existenţa ei este strâns legată de calitatea persoanei împotriva căreia este săvârşită, şi anume aceasta să aibă o importantă activitate de stat. Aşadar, condiţia esenţială a săvârşirii infracţiunii discutate era ca fapta săvârşită şi incriminată ca

[74] https://jurisprudentacedo.com/Sorin-Rosca-Stanescu-si-Cristina-Ardeleanu-c.-Romania-Libertatea-de-exprimare.html

[75] Noul Cod penal: Infracțiunile contra autorității în Noul Cod Penal sunt prevăzute în art. 255–259.

atare să fie de natură a aduce atingere *autorităţii*, *nu persoanei* prin care aceasta este reprezentată, deoarece, în absenţa îndeplinirii ei, fapta nu mai constituie ofensă adusă autorităţii, ci o infracţiune împotriva persoanei, chiar dacă aceasta ar avea o importantă funcţie în stat.

Libertatea de exprimare constituie unul dintre fundamentele esenţiale ale unei societăţi democratice, una dintre condiţiile primordiale ale evoluţiei sale şi ale dezvoltării fiecărei persoane. Sub rezerva art. 10 § 2[76] aceasta este valabilă nu numai pentru „informaţiile" sau „ideile" acceptate ori considerate drept inofensive sau indiferente, ci şi pentru cele care lovesc, şochează sau neliniştesc: aceasta este dorinţa pluralismului, toleranţei şi mentalităţii deschise, fără de care nu există „societate democratică". În forma consacrată la art. 10, aceasta este însoţită de excepţii care necesită totuşi o interpretare strictă, iar necesitatea de a o restrânge trebuie să fie stabilită în mod convingător.

În sensul art. 10 § 2, adjectivul „necesar" implică o „*nevoie socială imperioasă*". Statele contractante beneficiază de o anumită marjă de apreciere pentru a hotărî cu privire la existenţa unei asemenea nevoi. Însă aceasta este dublată de un control european atât asupra legislaţiei, cât şi asupra deciziilor prin care este aplicată, chiar şi atunci când sunt emise de o jurisdicţie independentă (a se vedea, *mutatis mutandis*, Preger şi Oberschlick împotriva Austriei, 26 aprilie 1995. pct. 34–35, seria A, nr. 313). Prin urmare. Curtea are competenţa de a se pronunţa în ultimă instanţă cu privire la aspectul dacă o „restricţie" este compatibilă cu libertatea de exprimare protejată de art. 10. Atunci când îşi exercită controlul, Curtea nu are sarcina de a se substitui instanţelor interne competente; ci de a verifica din perspectiva art. 10 deciziile pe care acesta le-a pronunţat în virtutea puterii lor de apreciere. Nu rezultă că aceasta trebuie să se limiteze la a stabili dacă statul pârât s-a folosit de această putere cu bună-credinţa, cu grijă şi în mod rezonabil: ingerinţa în litigiu trebuie considerată având în vedere cauza în ansamblu, pentru a stabili dacă aceasta era „*proporţională scopului legitim urmărit*" şi dacă motivele invocate de autorităţile naţionale pentru a o justifica sunt „*relevante şi suficiente*".

Pe de altă parte, Curtea a subliniat în numeroase rânduri rolul esenţial pe care îl joacă presa într-o societate democratică: deşi presa nu trebuie să depăşească anumite limite, privind în special protecţia reputaţiei şi a drepturilor altora, cu toate acestea îi revine sarcina de a comunica, cu respectarea obligaţiilor şi responsabilităţilor sale, informaţii şi idei despre toate problemele de interes general, inclusiv cele care se referă la funcţionarea puterii judecătoreşti (De Haes şi Gijsels împotriva Belgiei. 24 februarie 1997. pct. 37, Culegere de hotărâri şi decizii 1997-1).

Trebuie amintită jurisprudenţa consacrată a Curţii, conform căreia, pentru a aprecia existenţa unei „nevoi sociale imperioase" capabile să justifice o ingerinţă în

[76] Convenția Europeană a Drepturilor Omului, http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/175187

exercitarea libertăţii de exprimare, este necesar să se facă o distincţie atentă între fapte şi judecăţi de valoare. Dacă materialitatea primelor se poate dovedi, celelalte nu se pretează unei demonstraţii a corectitudinii lor [De Haes şi Gijsels. citată anterior, pct. 42. şi Hartanova împotriva Letoniei (dec.), nr. 57.313/00, 3 aprilie 2003). Desigur, dacă este vorba despre afirmaţii privind conduita unui terţ. uneori poate fi dificil să se facă distincţie între imputările *de facto* şi judecăţile de valoare. Cu toate acestea, chiar o judecată de valoare se poate dovedi excesivă dacă este total lipsită de temei faptic (Jerusalem împotriva Austriei, nr. 26.958/95. pct. 43. CEDO 2001-11).

2. Internetul și libertatea de exprimare.

Ca urmare a potențialului Internetului ca mediu interactiv și global, libertatea de exprimare a câștigat multă importanță. În același timp, obligațiile privind drepturile omului pe care le-au asumat statele au căpătat dimensiuni noi[77]. Deși amploarea comunicării pe internet nu putea fi prevăzută la momentul redactării Convenției dar și a altor acte privitoare la drepturile omului și la libertatea de exprimare, formularea „*prin orice mijloc*" din Declarația Universală face ca dreptul să fie unul dinamic: un drept care nu se limitează la anumite tehnologii cunoscute la momentul redactării sau adoptării. Curtea, în motivările sale, se referă în mod regulat, în interpretarea articolului 10 folosind expresia: „*în lumina condițiilor actuale*". Potrivit jurisprudenței consacrate a Curții Europene a Drepturilor Omului, „libertatea de exprimare constituie unul dintre fundamentele esențiale pentru o societate democratică și una dintre condițiile de bază ale progresului acesteia și ale împlinirii de sine a fiecărui individ".

În consecință, libertatea de exprimare, și în special libertatea de exprimare exercitată prin intermediul noilor metode media (ziare, reviste etc on-line) în noile democrații, a fost numită „oxigenul democrației"[78]. Includem aici și rețelele sociale deoarece ele au caracter public, fiind folosite nu doar de indivizi particulari ci și de trusturi/rețele media, pentru a promova anumite informații.

Dreptul omului la libertatea de exprimare este în mod tradițional îndreptat împotriva autorităților statului, care ar putea controla sau cenzura exprimarea. Este, totuși, foarte important și prin efectele sale orizontale pentru autoritățile private, cum ar fi proprietarii de mass-media, intermediarii, furnizorii de servicii de internet și altele asemenea, care, de asemenea, trebuie să respecte, să protejeze și să asigure libertatea de exprimare[79]. În consecință, statele membre au obligația pozitivă de a

[77] Cuceranu D., *Aspects of regulating freedom of expression on the Internet*, Intersentia, 2008, p. 179 și urm.

[78] Freedom of expression and information is the oxygen of democracy – say Council of Europe leaders at meeting of Council of Europe, European Union and OSCE leaders on promoting and reinforcing freedom of expression and information at the pan-European level in Luxembourg (1 October 2002), Institute of Mass Information, http://imi.org.ua/en/node/35589.

[79] Wolfgang Benedek and Matthias C. Kettemann, *Freedom of expression and the Internet*, Council of Europe Publishing, 2013, p. 25.

proteja persoanele împotriva restricțiilor libertății de exprimare ale persoanelor sau instituțiilor private[80]. În acest scop, au fost create „statute interne" (coduri deontologice)[81] ale jurnaliştilor pentru a le asigura exercitarea libertăţii de exprimare. Cu toate acestea, problemele rămân din cauza interesele economice și a interferenței politice. Conform principiului „ceea ce se aplică offline se aplică și online". Acest principiu a fost confirmat în iulie 2012 de către Consiliul pentru Drepturile Omului, în rezoluția sa inovatoare privind protecția, promovarea și exercitarea drepturilor omului pe internet[82]. Aceste elemente sunt relevante și în mediul digital ca „drepturi digitale". Curtea, în jurisprudența sa, aplică aceleași principii interpretării articolului 10 în cazurile online ca și în cazurile offline. Cu toate acestea, așa cum am menționat, Curtea are în vedere specificitatea comunicării și a libertății de expresie prin intermediul Internetului.

În speța Consiliul de redacție al lui Pravoye Delo și Shtekel împotriva Ucrainei[83], Curtea a subliniat distincția dintre internet și presa scrisă în ceea ce privește capacitatea sa de a stoca și transmite informații: „Rețeaua electronică care deservește miliarde de utilizatori din întreaga lume nu este și poate nu poate fi supusă aceleiași reglementări și control. Riscul de prejudiciu reprezentat de conținutul și comunicările de pe internet în exercitarea drepturilor și libertăților omului, în special respectarea vieții private, este cu siguranță mai mare decât cel prezentat de presa scrisă. Prin urmare, politicile care guvernează reproducerea materialelor din mass-media tipărită și de pe Internet pot diferi. Acestea din urmă trebuie, fără îndoială, să fie ajustate în funcție de caracteristicile specifice ale tehnologiei pentru a asigura protecția și promovarea drepturilor și libertăților în cauză".

De multe ori, CEDO s-a bazat pe *proporționalitate* ca metodă de soluționare a conflictelor dintre libertatea de exprimare și drepturile concurente. O declinare a răspunderii este necesară aici: termenul „proporționalitate" are două semnificații diferite, proporționalitate ca test de echilibrare și proporționalitate ca (meta)principiu care stă la baza oricărei operațiuni de echilibrare[84]. În primul sens, proporționalitatea denotă o metodă în trei direcții pentru soluționarea unui conflict între drepturi: prima fază verifică caracterul adecvat al măsurii; a doua fază constată necesitatea măsurii; pasul final stabilește relația de precedență condiționată dintre drepturile sau principiile care sunt în conflict[85]. În al doilea sens, proporționalitatea este înțeleasă ca un principiu larg care prevede că orice

[80] Fuentes Bobo împotriva Spaniei (29 februarie 2000), număr de aplicare: 39293/98, paragraf 38.

[81] Wolfgang Benedek and Matthias C. Kettemann, *op. cit*., p. 26.

[82] UN Human Rights Council (5 July 2012), Resolution A/HRC/20/8 on the promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet.

[83] Editorial Board of Pravoye Delo and Shtekel v. Ukraine (5 May 2011), application No. 33014/05, para. 63.

[84] Alessio Sardo, *Categories, Balancing, and Fake News: The Jurisprudence of the European Court of Human Rights,* Canadian Journal of Law & Jurisprudence XXXIII No.2 August 2020, 435–460, doi: 10.1017/cjlj.2020.5

[85] Idem.

ingerință într-un drept al omului trebuie să fie proporțională cu obiectivul legitim urmărit de legiuitor. În timp ce testul de proporționalitate este utilizat doar pentru anumite categorii exprimări, proporționalitatea, în calitate de metaprincipiu, orientează fiecare operațiune de echilibrare a CtEDO[86].

3. *Comunicarea de informații false. Scurtă analiză a infracțiunii de comunicare de informații false.*

Orice formă de activitate infracţională are ca subiect indirect statul, deoarece se aduce atingere societăţii. Există însă situaţii în care statul nu intervine doar pentru a proteja societatea ca o componentă a sa, ci se vede nevoit să adopte norme împotriva acelor activităţi care îl ameninţă în mod direct[87].

Infracțiunea de comunicare de informații false face parte din titlul X al Codului penal, care este consacrat infracțiunilor contra securității naționale. Noua perspectivă a ierarhiei valorilor sociale ocrotite prin mijloacele codului penal așează individul și drepturile sale pe un loc prioritar[88]. Așezarea sau ierarhizarea Titlurilor Codului penal plasează infracțiunile contra securității naționale la finalul Codului penal. Prin „securitate națională a României", în sensul art. 1 din Legea nr. 51/1991[89] (text modificat prin Legea nr. 255/2013[90]) se înțelege starea de legalitate, de echilibru și de stabilitate socială, economică și politică necesară existenței și dezvoltării statului național român ca stat suveran, unitar, independent și indivizibil, menținerii ordinii de drept, precum și a climatului de exercitare neîngrădită a drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, potrivit principiilor și normelor democratice statornicite prin Constituție. Conceptul de securitate națională a fost redefinit și de Curtea Constituțională, prin decizia nr. 799/17 iunie 2011[91]: „*Securitatea naţională se realizează în cadrul ordinii democratice prin exercitarea deplină a drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti, asumarea conştientă a responsabilităţilor, perfecţionarea capacităţii de decizie şi de acţiune a statului, precum şi afirmarea României ca membru activ al comunităţii internaţionale*".

Infracțiunea de comunicare de informații false corespunde, în mare parte, cu infracțiunea prevăzută în art. 168[1] Cod penal anterior sub aspectul denumirii marginale, a conținutului constitutiv și tratamentului sancționator. În Codul penal anterior această infracțiune a fost introdusă prin Legea nr. 140/1996 pentru

[86] Idem.

[87] Gabriela Aura Fodor, *Infracţionalitatea împotriva siguranţei statului. realităţi şi perspective*, Studiul de față a fost tratat și prezentat in extenso în anul 2013, ca lucrare de disertație în cadrul Masteratului de Științe Penale și Criminalistică organizat de Facultatea de Drept din cadrul Universității Creștine „Dimitrie Cantemir".

[88] G. Antoniu, în G. Antoniu (coord), *Explicațiile noului Cod penal*, vol. III, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 13.

[89] „Monitorul Oficial al României", Partea I, nr. 163 din 7 august 1991.

[90] M. Of. nr. 190 din 18 martie 2014.

[91] M.Of. nr. 440/23 iunie 2011.

modificarea Codului penal[92]. În anul 2006 acest articol a fost modificat prin Legea nr. 278/2006 (art.I pct. 53)[93]. S-a înlocuit sintagma „*dacă fapta este de natură să aducă atingere siguranței statului sau relațiilor internaționale ale României*" cu aceea „*dacă prin aceasta se pune în pericol siguranța statului*„. În literatura de specialitate[94] a fost criticată această modificare deoarece s-a renunțat la sintagma „*relațiile internaționale ale României*". Actuala reglementare a prevăzut cerința ca făptuitorul să cunoască caracterul fals al știrilor, datelor sau informațiilor pe care le comunică sau răspândește, înlăturându-se pericolul unei răspunderi obiective[95].

Obiectul juridic special al infracțiunii constă în relațiile sociale referitoare la securitatea națională, care trebuie protejate împotriva acțiunilor de comunicare sau răspândire de știri, date sau informații falsificate care pot pune în pericol această valoare socială. Infracțiunea nu are obiect material, iar eventualele înscrisuri sau documente falsificate folosite sunt mijloace de săvârșire a infracțiunii[96].

În ceea ce privește subiectul activ nemijlocit al infracțiunii, acesta poate fi orice persoană care cunoaște caracterul fals al informațiilor comunicate sau răspândite. Participația penală este posibilă sub toate formele (coautori, instigatori, complice). De menționat că nu este posibilă participația în cazul comunicării sau răspândirii de știri, date sau informații false pe cale orală, în acest caz infracțiunea fiind săvârșită *in persona propria*[97]. Subiectul pasiv principal este statul. Există însă posibilitatea existenței unui subiect pasiv secundar în măsura în care, prin realizarea acțiunii descrise în norma de incriminare, se aduce atingere unui organ sau autoritate a statului[98].

Conținutul juridic al infracțiunii. *Situația premisă* constă din preexistența unor documente falsificate care fac obiectul răspândirii sau comunicării. Elementul material al laturii obiective se realizează printr-o acțiune de comunicare sau răspândire de știri, date, informații, documente. Acțiunea de comunicare constă în prezentarea, informarea, înștiințarea uneia sau mai multor persoane asupra conținutului anumitor date, informații, documente. Răspândirea presupune acțiunea prin care sunt împrăștiate, difuzate, propagate știri, date, informații, cu dorința ca acestea să ajungă la cunoștința publicului[99]. Atât în cazul comunicării cât și în

[92] Publicată în M.Of. nr. 289 din 14 noiembrie 1996.

[93] Publicată în M.Of. nr. 601 din 12 iulie 2006.

[94] M. Basarab și colab, *Codul penal comentat. Partea specială*, vol. II, Ed. Hamangiu, București, 2007, p. 48 .

[95] Tudorel Toader, *Drept penal, Partea specială*, Ed. Hamangiu, București, 2012, p. 24.

[96] V. Păvăleanu, în G. Antoniu și colab., *Explicațiile Noului Cod penal*, Vol. V, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 202.

[97] M. Basarab și colab, *op. cit.*, vol. II, Ed. Hamangiu, București, 2007, p. 49; I. Chiș în Vasile Dobrinoiu (coord.), *Noul Cod penal comentat. Partea specială*, Ediția a II-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 1001.

[98] M. Basarab și colab, *op. cit.*, vol. II, Ed. Hamangiu, București, 2007, p. 49; V. Păvăleanu, în G. Antoniu și colab., *op. cit.*, Vol. V, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 203.

[99] V. Păvăleanu, în G. Antoniu și colab., *op. cit.*, Vol. V, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 203; Al. Boroi, *Drept penal. Partea specială*, Ed. C.H.Beck, București, 2011, p. 662.

cazul răspândirii este necesar ca ştirile, datele, informaţiile sau documentele *să fie false* ori *falsificate* iar *făptuitorul să cunoască acest aspect*[100].

Reglementarea din Codul penal anterior a fost contestată la Curtea Constituţională pe motiv că art. 168[1] din Codul penal (1969) „reprezintă un atentat grav la libertatea de exprimare garantată de Constituţie prin prevederile art. 30"; textul de lege criticat „este formulat într-o manieră imprecisă, vagă şi ambiguă", astfel încât, dacă din conţinutul acestuia se elimină cuvintele „false" sau „falsificate", prevederile sale pot fi aplicate oricărei comunicări de date sau informaţii prin presă; textul nu precizează dacă falsul trebuie comis sau nu de autorul comunicării şi nu face nici o diferenţiere între fapte şi judecăţi de valoare; nu distinge între buna-credinţă şi reaua-credinţă; formularea „de natură a aduce atingere" este foarte greu de concretizat. Se mai arată că art. 168[1] din Codul penal 1969 contravine prevederilor art. 31 din Constituţie, prin aceea că îngrădirile aduse libertăţii de exprimare încalcă dreptul la orice informaţie de interes public, iar rolul presei este tocmai de a transmite cât mai operativ aceste informaţii. Se apreciază că ziaristul nu poate verifica autenticitatea informaţiilor, iar din teama de a nu fi tras la răspundere ulterior pentru publicarea unor informaţii false nu îşi mai îndeplineşte rolul specific. Singurele îngrădiri admise de textul constituţional vizează protejarea tinerilor şi a siguranţei naţionale. Se mai susţine că informaţiile de interes public trebuie comunicate fără întârziere şi fără verificarea autenticităţii lor, pentru a asigura exerciţiul dreptului de acces la orice informaţie de interes public, drept prevăzut de Constituţie.

Curtea, în motivarea respingerii excepţiei de neconstituţionalitate, arată "că dispoziţiile art. 168[1] din Codul penal 1969 nu contravin sub nici un aspect libertăţii de exprimare consacrate de prevederile constituţionale menţionate. Dispoziţiile art. 30 din Constituţie prevăd libertatea persoanei de a-şi exprima gândurile, opiniile sau credinţele, precum şi modalităţile de exprimare a acestora, fără nici o îngrădire, dar cu respectarea cerinţei înscrise la alin. (6) al aceluiaşi articol, şi anume „[...] de a nu prejudicia demnitatea, onoarea, viaţa particulară a persoanei şi nici dreptul la propria imagine". Conţinutul infracţiunii reglementate de art. 168[1] din Codul penal 1969 priveşte „[...] comunicarea sau răspândirea, prin orice mijloace, de ştiri, date sau informaţii false ori de documente falsificate [...]", iar *nu libertatea de exprimare* a gândurilor, a opiniilor ori a credinţelor sau răspândirea acestora prin orice mijloc de comunicare, astfel încât Curtea Constituţională constată că dispoziţiile art. 30 din Constituţie nu sunt incidente în cauză.

Susţinând neconstituţionalitatea art. 168[1] din Codul penal 1969, autorul excepţiei invocă şi încălcarea art. 31 din Constituţie privind dreptul persoanei la informaţie. Curtea Constituţională a constatat că dispoziţiile acestui text legal, referitoare la „comunicarea sau răspândirea, prin orice mijloace, de ştiri, date sau informaţii false ori de documente falsificate [...]", trebuie examinate în lumina

[100] Decizia Curţii Constituţionale nr. 237/2000, publicată în „Monitorul Oficial", Partea I nr. 101 din 28 februarie 2001; R. Slăvoiu, M. A. Hotca, *Infracţiunile contra securităţii naţionale în reglementarea noului Cod penal. Studiu comparativ*, „Pandectele Române" nr. 9/2010, p. 17.

garanției prevăzute la alin. (1) al art. 31 din Constituție, care stabilește că „*Dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit*". Acest text constituțional, garantând dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public, are în vedere *informațiile autentice, conforme cu realitatea*. Comunicarea sau răspândirea de știri, date sau informații false ori de documente falsificate prejudiciază persoana în promovarea și apărarea intereselor sale legitime. Tocmai de aceea alin. (2) și (4) ale art. 31 din Constituție prevăd obligația autorităților publice, precum și a mijloacelor de informare în masă de a asigura „informarea corectă a opiniei publice".

Dispozițiile art. 168^1 din Codul penal 1969 nu au avut în vedere, în mod exclusiv, presa, ci orice mijloace de comunicare sau de răspândire a informațiilor. Prin urmare, acest text de lege nu îngrădește, nici direct și nici indirect, libertatea presei. Legea penală nu sancționează comunicarea sau răspândirea de date ori informații doar pentru simplul motiv că nu s-a confirmat veridicitatea acestora, ci are în vedere datele sau informațiile false, precum și documentele falsificate. Chiar și în cazul îndeplinirii acestei din urmă condiții, art. 168^1 din Codul penal 1969 stabilea că este necesar ca fapta de a comunica sau de a răspândi „știri, date sau informații false ori documente falsificate" să fi fost „de natură să aducă atingere siguranței statului sau relațiilor internaționale ale României".

O altă cerință se referă la *securitatea națională*. Acțiunea de comunicare sau răspândire de știri, date, informații false ori documente falsificate să pună în pericol securitatea națională[101].

Urmarea imediată constă în crearea unei stări de pericol pentru securitatea națională, iar un raport de cauzalitate între elementul material și urmarea imediată trebuie să existe. În ceea ce privește latura subiectivă, infracțiunea de comunicare de informații false se săvârșește cu intenție (fie ea directă sau indirectă). Sub aspect subiectiv, făptuitorul *trebuie să cunoască*, la momentul comiterii faptei, caracterul fals al știrilor, datelor sau informațiilor ori a documentelor pe care le comunică sau le răspândește. Actele pregătitoare nu sunt pedepsite, în schimb tentativa la această infracțiune este pedepsită. Consumarea infracțiunii are loc în momentul în care se săvârșește activitatea infracțională și s-a produs starea de pericol pentru securitatea nașională. Epuizarea infracțiunii corespunde cu ultimul act de executare. Modalitățile normative alternative prin care poate fi comisă infracțiunea sunt comunicarea și răspândirea de știri false ori de documente falsificate. Infracțiunea se pedepsește cu închisoarea de la 1 la 5 ani. Acțiunea penală se pune în mișcare din oficiu, iar urmărirea penală se efectuează în mod obligatoriu de procuror iar competența de judecată aparține Curții de apel. Noua reglementare penală a preluat textul din Codul penal anterior (art. 168^1) adăugând însă condiția „*cunoscând caracterul fals al acestora*", ceea ce face ca dispozițiile noului Cod penal să fie legea penală mai favorabilă.

---

[101] V. Păvăleanu, în G. Antoniu și colab., *Explicațiile Noului Cod penal*, Vol. V, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 203.

4. *Fenomenul Fake News. Schimbări de paradigmă în limitarea dreptului la liberă exprimare*

Știrile false (fake news) pot fi definite ca „*informații false, adesea senzaționale, diseminate sub pretextul unor știri*”[102]. Ceea ce diferențiază știrile false de știrile care sunt doar false este *intenția de a înșela*. Termenul „dezinformare” (disinformation) se referă la informații false care sunt create cu scopul de a dăuna unei persoane, unui grup social, unei organizații sau unei țări, în timp ce „informarea greșită” (misinformation) este doar falsă, dar nu are scopul de a dăuna. Desigur, răul poate fi făcut și prin răspândirea unor informații corecte din punct de vedere faptic, dar cu implicații dăunătoare, de exemplu, prin scurgerea de informații private reale care nu ar trebui să aibă nicio legătură cu problemele publice. Introducerea internetului, urmată de dezvoltarea rețelelor sociale, a redus barierele de acces existente în măsura în care majoritatea indivizilor sunt acum capabili să participe la diseminarea la scară largă. Astăzi, site-urile de social media decid fluxul de știri pentru utilizatorii lor prin algoritmi. În special, companii precum Facebook filtrează fluxul de știri disponibile, alegând ce știri să prezinte ca fiind corecte și care sunt fake news. Ceea ce se știe cu siguranță este că algoritmul favorizează informațiile care se potrivesc profilului de preferințe al utilizatorului și oprește informațiile care nu se potrivesc profilului. În plus, la eficiența de difuzare a informațiilor de pe rețelele sociale, agenții din jocul de partajare a informațiilor nu mai trebuie să fie umani. Boții sociali pot genera, partaja, redistribui și pot aprecia conținut cu puțină îndrumare sau interacțiune umană. Pentru că tot vorbim de libertatea de exprimare și de fake news, politica Facebook, de exemplu, (și alte rețele procedează la fel: Twitter) de a bloca orice postare care contravine unei realități stabilite în mod arbitrar aduce grave prejudicii libertății de exprimare. Este situația în care ne aflăm azi, referitoare la vaccinare și la pașaportul verde. Imediat după apariția vaccinurilor și deci a procesului de vaccinare era folosit intens termenul de „imunizat”. Studiile ulterioare publicate și realitatea au arătat că și persoanele vaccinate pot transmite într-o anumită măsură virusul. Este adevărat, mai puțin ca persoanele nevaccinate, dar totuși, termenul de „imunizat” s-a dovedit a fi incorect. La fel stau lucrurile și cu pașaportul verde. Acesta nu stopează răspândirea bolii. Așadar, constatăm în acest caz un *fake news* promovat chiar de autorități. Și rețelele sociale au procedat în consecință, limitând sau chiar anihilând (închiderea definitivă a contului unui utilizator de ex.) dreptul la liberă exprimare al persoanei. Nu puteam vorbi de *fake news* sau dezinformare dacă autoritățile ar fi declarat public că vaccinul este benefic deoarece te scutește de spitalizare, deci de a face o formă gravă a bolii.

Pentru a înțelege situația mai bine, trebuie să facem distincția între conținutul ilegal, care este definit de legi, și cel dăunător, dar nedefinit, care este undeva la limita legii. Campaniile online ale anti-vacciniștilor, spre exemplu, în principiu, nu sunt ilegale, dar ar putea fi, în anumite situații care amenință siguranța națională. *Așadar, pe timp de pandemie se schimbă ierarhia valorilor sociale? Este*

[102] Collins-Dictionary, 2017, https://www.collinsdictionary.com/

mai importantă sănătatea publică decât dreptul la liberă exprimare? *Se pare că răspunsul este afirmativ, dar nuanțat.* Dreptul la liberă exprimare nu poate fi niciodată suprimat dar poate fi limitat în anumite circumstanțe. Și doar de un *judecător*, nu de o platformă digitală. Informațiile blocate de rețelele de socializare referitoare la Covid, vaccinare etc. reprezintă de fapt o cenzură a libertății de exprimare, existând riscul ca această cenzură să evolueze, pe viitor, și la alte aspecte.

Apariția Internetului a produs o schimbare de paradigmă cu privire la noțiunea de libertate de exprimare. „Giganții internetului", așa cum sunt numiți acum Facebook, Youtube, Twitter, Google, și-au arogat prerogative de limitare sau chiar neutralizare a dreptului la liberă exprimare, în numele sănătății publice. Și toate acestea în acord cu noua politică europeană și globală care dă dreptul companiilor tehnologice private de a elimina acest conținut dăunător și care nu este neapărat în afara legii. Așadar, observăm deja o schimbare de paradigmă în domeniul drepturilor și libertăților, chiar autoritățile publice, în numele combaterii dezinformării, tinzând să scoată din ecuație ***judecătorul, singurul, în opinia noastră, care poate decide limitarea unui drept, în baza unei legi***.

Comisia Europeană a emis chiar un Plan de acțiune împotriva dezinformării[103]. Conform acestui Plan: „Comunicarea privind combaterea dezinformării online (denumită în continuare „comunicarea din luna aprilie") a subliniat rolul-cheie jucat de societatea civilă și de sectorul privat (în special de platformele de comunicare socială) în combaterea dezinformării. În urma acesteia, platformele online și sectorul publicitar au convenit, în septembrie 2018, asupra unui Cod de bune practici menit să asigure o mai mare transparență și să îi protejeze pe cetățeni, în special în perspectiva alegerilor din 2019 pentru Parlamentul European, dar și într-o perspectivă pe termen mai lung. Este esențial acum ca părțile interesate menționate mai sus să obțină rezultate concrete în vederea atingerii obiectivelor stabilite de Comisie în aprilie și să respecte pe deplin Codul de bune practici. În plus, este în curs de instituire o rețea independentă de verificatori ai veridicității informațiilor, care va consolida capacitățile de detectare și denunțare a dezinformării, iar la nivelul Uniunii și la nivel național se depun eforturi susținute pentru a sprijini educația în domeniul massmediei".

În discursul public, termenul „știri false" este de obicei asociat cu domeniul politic, dar știrile false nu se limitează doar la politic; informația fabricată (falsă) este diseminată în toate domeniile, poate cel mai proeminent în domeniile produse de consum, ***sănătate*** și finanțe. Dar nici măcar jurnalele științifice de renume nu sunt lipsite de știri false sub forma unor rapoarte înșelătoare, bazate pe date manipulate sau inventate liber. Un exemplu în acest sens poate fi dat domeniul sănătății publice, care a devenit un subiect foarte sensibil (poate din cauza pandemiei actuale). Cel mai răsunător scandal a avut în centrul său Revista „The Lancet", una din cele mai prestigioase publicații științifice și se referă la actuala pandemie SarsCov2, deci o problemă de sănătate publică. În anul 2020[104] revista a

[103] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?qid=1547476841326&uri= CELEX:52018JC0036

[104] https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/jun/05/lancet-had-to-do-one-of-the-biggest-retractions-in-modern-history-how-could-this-happen

publicat un studiu în care prezenta *Hydroxychloroquina* ca fiind un medicament sigur împotriva virusului SarsCov2 (care provoacă boala denumită Covid), acesta contribuind la numărul scăzut de spitalizări. Chiar unii politicieni au promovat această substanță, inclusiv instituții media (atât *on line* cât și *offline*). Putem vorbi în acest caz de *fake news*? Dezinformare? La scurt timp revista a retras studiul respectiv, acesta dispărând cu totul, de pe toate platformele media on line. Ne putem întreba cum a fost posibil așa ceva, având în vedere prestigiul unei asemenea publicații. S-a întâmplat deoarece evaluarea de tip *peer review*, procesul formal de revizuire a lucrărilor științifice înainte de a fi acceptate pentru publicare, nu este concepută pentru a detecta date anormale. Nu interesează dacă datele anormale se datorează inexactităților, calculelor greșite sau fraudei. Evaluarea peer review nu se referă la acest aspect. În cel mai bun caz, evaluarea de tip *peer review* este o evaluare lentă și atentă a noilor cercetări de către experți corespunzători. Aceasta implică mai multe runde de revizuire care înlătură erorile, întărește analizele și îmbunătățește considerabil manuscrisele. Am spus în cel mai bun caz. De fapt, lucrurile nu stau tocmai așa. Revizuirea unei lucrări științifice (*peer review*) ar trebui să fie făcută de mai mulți cercetători, eventual independenți. În realitate nu se întâmplă deloc așa. Este și cazul studiilor științifice din domeniul sănătății, unde o eventuală eroare sau dezinformare are cu totul alte consecințe, față de o eroare constatată ulterior, să spunem, într-un studiu din categoria științelor sociale. Desigur, orice eroare sau greșeală este regretabilă. Dar situația specială pandemică în care ne aflăm de doi ani deja, ne-a arătat cu prisosință efectele nocive pe care le poate avea o știre falsă, o dezinformare sau, mai grav, un studiu științific bazat pe date nereale, parțial adevărate, scoase din context. Evaluarea *peer review* în situația actuală (în timpul unei pandemii) se confruntă cu o dilemă brutală – importanța morală a *prezentării rapide* a informațiilor importante cu consecințe planetare, față de importanța științifică a *evaluării complete* a lucrării prezentate, evaluare făcută de persoane independente. Cei care fac *peer review*, adică un control științific al manuscrisului sunt specialiști neremunerați.

Libertatea de exprimare, așa cum a fost analizată în prima parte a studiului, și libertatea de exprimare în prezent diferă, deoarece este introdus un element nou de comunicare: Internetul. În cazul internetului, pe lângă dreptul la liberă exprimare (libertatea de exprimare) mai apare un element nou: *dreptul de a disemina informația în mod neîngrădit* (de legi sau de politicile platformei pe care se publică informația). Așadar, libera exprimare pe internet nu se mai referă doar la libertatea de a publica o informație (reală sau nu), ci și la libera ei ciculație, neîngrădită. *Libertatea pe internet* (care creează o senzație falsă de securitate în mediul familiar din spatele ecranului dar și o falsă senzație de anonimizare – nimeni nu știe cine ești cu adevărat) este o noțiune nouă, care are în prim-plan un acces real al publicului la informație.

Observăm că „războiul" dus cu *fake news* sau știrile false, trunchiate, jumătați de adevăruri se duce acum preponderent *on line*. Răspunsul autorităților nu ar trebui să fie acela de a permite giganților media să hotărască ce este adevărat sau permis a fi spus pe platformele pe care le gestionează. O reglementare clară și

precisă are trebui să vină din partea autorităților, care însă ezită să legifereze în acest sens, mai ales din cauza lobby-ului puternic și agresiv din partea marilor companii tech. Desigur, mai este și problema lipsei granițelor, așa cum există între state, în cazul internetului. Acesta ar fi un alt motiv care împiedică statele să ia măsuri în această privință: ar fi necesar ca toate statele să se pună de acord în această privință. Lucru foarte greu de pus în practică. Alain Strowel[105] spunea: „*Instanțele clasice, ca de exemplu instanțele naționale, sunt adesea desuete în față cu lipsa de teritoriu a internetului, cu viteza rapidă de deplasare în acest spațiu fără frontiere, cu dificultatea de a determina respectarea deciziilor, în special în străinătate, cu paradisurile juridice, cu sensibilitățile variabile ale unui public distribuit pe întreaga planetă etc”.*

În plus, legislația restrictivă trebuie să fie aplicată de un organism independent într-un mod nearbitrar și nediscriminatoriu și ar trebui să existe remedii adecvate împotriva aplicării abuzive a unei astfel de legislații[106]. Este o particularitate a internetului că informațiile încărcate sunt disponibile la nivel global (așadar sunt omniprezente) și, prin urmare, sunt supuse unei varietăți de reguli internaționale, naționale sau supranaționale, care pot duce la un tratament diferit, dacă nu contradictoriu. Un exemplu este existența unor abordări diferite ale libertății de exprimare în Europa și Statele Unite. Datorită consolidării libertății de exprimare în Primul Amendament la Constituția SUA, domeniul de aplicare al libertății de exprimare în SUA este semnificativ mai mare decât în Europa. Formele de exprimare care sunt considerate ilegale în temeiul CEDO sunt protejate în SUA, cum ar fi discursul rasist sau instigator la ură, inclusiv propaganda nazistă și negarea Holocaustului[107]. Tocmai din acest motiv, SUA au făcut o rezervă la articolul 20 din Pactul internațional pentru drepturile civile și politice privind interzicerea discursului instigator la ură și nu a semnat Protocolul adițional la Convenția privind criminalitatea cibernetică, privind incriminarea faptelor cu caracter rasist și xenofob săvârșite prin intermediul sistemelor informatice[108]. Deși instanțele americane protejează împotriva utilizării abuzive a libertății de exprimare în cazul abuzului asupra copiilor, cum ar fi pornografia infantilă, acest lucru agravează problema abordării discursului ilicit, deoarece regulile europene pot fi ocolite prin utilizarea serverelor din SUA sau Australia, unde se aplică alte standarde.

Cu toate acestea, chiar și în interiorul Europei standardele pot diferi, așa cum putem observa în cazul tratării propagandei naziste. Această situație se datorează numeroaselor probleme jurisdicționale. Cazul Yahoo! Franța arată acest lucru

---

[105] Alain Strowel, *Când Google sfidează dreptul*, Ed. Rosetti International 2012, p. 263–264.

[106] La Rue F. (16 May 2011), *Report of the Special Rapporteur on freedom of opinion and expression*, para. 69.

[107] Internet & Jurisdiction Observatory (2013), 2012 in Retrospect, www.internetjurisdiction; net/wp-content/uploads/2013/03/2012-in-Retrospect.pdf.

[108] Council of Europe (28 January 2003), Additional Protocol to the Cybercrime Convention concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems, ETS No. 189.

foarte clar. Site-ul Yahoo! Franța trebuia să respecte legislația franceză, care interzicea suvenirele naziste, în timp ce la sediul său central din SUA nu avea o astfel de obligație[109].

În concluzie, dreptul la liberă exprimare nu este unul absolut. Dar îngrădirea lui trebuie să respecte anumite reguli/criterii: trebuie prevăzut de lege (legalitate), trebuie să urmărească unul sau mai multe dintre scopurile legitime (legitimitate), trebuie să fie necesar într-o societate democratică, necesitatea implicând proporționalitate față de scopul legitim urmărit (necesitatea). Articolul 10, paragraful 2, din Convenție (CEDO) conține o listă relativ lungă de posibile motive pentru restricții, de la securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică până la prevenirea dezordinii sau a criminalității, protecția sănătății, sau morala, protecția reputației sau a drepturilor altora, prevenirea dezvăluirii informațiilor primite în mod confidențial și menținerea autorității și imparțialității sistemului judiciar.

[109] Greenberg M. H. (2004-5), *"A return to Lilliput: the Licra v. Yahoo*! *Case and the regulation of online content in the world market",* 1192 Berkeley Technology Law Journal (18), p. 1191–1258, at www.btlj.org/data/articles/18_04_05.pdf, at 1206.

REALISMUL ORGANIC CA *RES PUBLICA RESTITUTA*
Nicolae Iorga şi tradiţia politică a statalităţii româneşti

Dr. Tudor AVRIGEANU, M. iur. comp. (Bonn)∗

Abstract: *The political thought of conservative historian and stateman Nicolae Iorga (1871–1940) has been widely acknowledged within the Romanian cultural and political discourse as permeated by Romantic Organicism as well as by a nostalgy for the Middle Age preventing a realist perception of his present time. This perception lacks on consistence, since Iorga's approach on the Romanian medieval order – structured around the Roman concepts of libertas and auctoritas – reveals itself as genuine Romanian repristination of the Roman Principate according to its nature of res publica restituta. Romanian political tradition should according to Iorga be conceived as essentially Roman and also the Romanian political thought should leave behind all political theories based on idealist premises in order to regain the specific Roman form of political thinking which is no other that Iorga's own organic realism focusing on political praxis.*

Key words: *Nicolae Iorga (1871–1940); auctoritas and potestas; political realism; res publica restituta; Romantic organicism.*

Introducere: Trei conferinţe din Marele Război

„Mulţi cred că naţiunea românească trece astăzi prin cele mai grele momente din istoria sa, dar cine crede că trecutul ţării noastre n-a cuprins în el momente aproape tot aşa de grele, să zicem: *măcar* aproape ca acele de astăzi, s-ar înşela foarte mult”[1], arăta Nicolae Iorga în conferinţa susţi-nută la Ateneul Român din Bucureşti despre *Valoarea politică a lui Constantin Brâncoveanu* pe 15 august 1914 – la împlinirea a 200 de ani de la martiriul domnitorului – „mare jertfă faţă de scopul pe care-l urmărea: păstrarea legii, apărarea mândriei şi demnităţii noastre româneşti”[2] – şi la mai puţin de două săptămâni de la izbucnirea Primului Război Mondial, cu trimitere directă la situaţia României prinse între două imperii vecine intrate în confruntarea al cărei deznodământ fatal pentru ambele deopotrivă nu putea fi încă anticipat. În momentul în care devenise limpede că perioada următoare se anunţa hotărâtoare pentru destinul neamului românesc, Iorga urmărea să identifice în politica lui Brâncoveanu, domnul care la vremea sa „a izbutit să păstreze nu numai Ţara Românească, ci întreaga noastră naţiune, ca *trup politic*, ca *suflet românesc*,

---

∗ Cercetător ştiinţific gr. II, Institutul de Cercetări Juridice „Acad.Andrei Rădulescu”, Academie Română; tavrigeanu@gmx.de

[1] N. Iorga, *Valoarea politică a lui Constantin Brâncoveanu*, Neamul Românesc, Vălenii-de-Munte, 1914, p. 15.

[2] *Ibidem*, p. 6.

timp de mai bine de un sfert de veac”[3], repere pentru decizia politică asupra felului în care România urma să se raporteze la puterile intrate în conflict. Semnificaţia politică a demersului iorghist era cu atât mai mare, cu cât s-ar fi arătat că Brâncoveanu urmase ceea ce istoricul considera a fi fost principiile acelei politici care a asigurat de-a lungul secolelor continuitatea statalităţii româneşti:

> „Exista un singur drum politic, pe care veacuri întregi am mers toţi. Acest drum politic nu se poate cuprinde în ascuţitele formule ale unei filosofii diplomatice; el era alcătuit din mulţi paşi în dreapta şi mulţi paşi în stânga, din multă îndrăzneală înaine, din multă retragere resemnată în urmă; era alcătuit acest drum din toată chibzuiala isteaţă, din toată observaţia neadormită a unor oameni care ştiu că pe cei puţini şi slabi un singur lucru îi poate păstra: intrebuinţarea tuturor împrejurărilor pe care le ai necontenit inaintea ochilor”[4].

Dincolo de vădit ataşament al lui Nicolae Iorga pentru aceste principii, acest pasaj evidenţiază o similitudine remarcabilă cu cel în care istoricul avea să caracterizeze mai târziu acţiunea politică a lui Mihail Kogălniceanu, dominată nu de „teorii”, ci de „simţul întotdeauna sigur al lucrurilor de sprijin, al nevoilor la termen, al datoriei care se cere îndeplinită în rândul întâi. Instinctiv, şi nu de pe urma unei argumentaţii încete, răbdătoare, el ajunge la constatarea acestui imperativ categoric desfăcut din golurile produse, din puterile ce se înfăţişează spre a le umplea” şi astfel, fără a se pierde în „chiţibuşării pierzătoare de vreme dar dătătoare de satisfacţii mărunte”, Kogălniceanu „se arunca drept asupra chestiunilor mari şi le cuprindea în toată întinderea lor, fără a-şi ascunde greutăţile, dar şi fără a se speria câtuşi de puţin de dânsele”[5]. Cum în altă parte şi Brâncoveanu este caracterizat de Iorga în egală măsură ca „un foarte fin observator şi un om fără teorii – cel mai bun lucru este să nu se sacrifice realitatea pentru teorie – dar cu spirit de observaţie”[6], putem afirma că domnul Ţării Româneşti trebuie considerat alături de marele om politic moldovean din secolul al XIX-lea ca exponent al „*realismului organic*”[7]: o formulă care desemna propria doctrină politică a lui Iorga şi despre care acesta scria că „iese din dezvoltarea istorică a societăţii româneşti”, fără a fi nevoie de „toate felurile de filosofii adevărate sau închipuite pentru a legitima ceea ce există”[8].

---

[3] *Ibidem*, p. 15.

[4] *Ibidem*, p. 16–17.

[5] N. Iorga, *Sfaturi pe întunerec. Conferinţe la Radio 1931–1940*, ed. V. şi S. Râpeanu, Casa Radio, Bucureşti, 2001, p. 126–129 („Mihail Kogălniceanu”), 128.

[6] N. Iorga, *Hotare şi spaţii naţionale. Afirmarea vitalităţii româneşti*, Porto-Franco, Galaţi, 1996, p. 274.

[7] N. Iorga, *Sfaturi pe întunerec ... op. cit*. („Mihail Kogălniceanu”), evid. în orig.

[8] N. Iorga, *Doctrina naţionalistă*, în Institutul Social Român, Doctrinele partidelor politice, Bucureşti [1923], p. 31–46 (31, 37).

Dată fiind aversiunea lui Nicolae Iorga pentru teoria (pentru a nu mai aminti şi filosofia) politică, nu este din cale afară de surprinzător că Iorga însuşi nu oferă nicăieri, din câte se pare, o veritabilă *teorie* a realismului organic, şi cu atât mai puţin vom întâlni în opera sa fie şi numai schiţa unor principii sau idei generale despre această concepţie. Mai degrabă, istoricul român ilustrează direct aplicarea *practică* a acestei formule în istorie, şi anume în acelaşi fel în care Jacob Burckhardt (1818–1897) identificase „esenţa măreţiei" istorice a unui individ care „cuprinde cu privirea fiecare raport în detaliu, ca şi în întreg, ... vede pretutindeni adevărata poziţie a lucrurilor şi a posibilelor instrumente ale puterii şi nu se lasă orbit de nici o aparenţă şi nici înşelat de nici un tam-tam de moment", şi, nu în ultimul rând, „poate suporta anumite tensiuni sufleteşti de prim rang în anumite vremuri"[9]. Situat pe poziţii avându-şi originile în concepţiile lui Leopold Ranke şi Friedrich Carl von Savigny[10], şi considerat de Friedrich Meinecke alături de Ranke unul dintre cei doi mari istorici ai spaţiului de limbă germană în secolul al XIX-lea[11], Burckhardt este precum Iorga un critic acerb al Revoluţiei Franceze şi al modernităţii liberale de pe poziţii organiciste care realizează tranziţia de la viziunea romantică la cea spenglerianăă[12], iar ţintele sale predilecte le constituie omnipotenţa statului, atomizarea societăţii şi acea mediocritate spirituală a timpului său căreia înţelege să-i opună „tot ce se mai poate salva din vechea Europă", recursul la „măreţia istorică" a unor indivizi urmărind restabilirea unei „continuităţi istorice" ameninţate de „catastro-fele rupturilor istorice şi ale revoluţiilor"[13].

Situată pe aceleaşi coordonate ideologice, maniera în care Nicolae Iorga înfăţişează caracterele şi acţiunile politice ale unor personaje istorice precum Brâncoveanu şi Kogălniceanu ca ipostaze ale realismului organic în acţiune este situată în mod explicit în opoziţie cu un „realism brutal"[14] definit prin acţiuni impulsive, orientate spre satisfacţii imediate şi astfel lipsite de orizont strategic. Cu greu ar putea fi incluse în această categorie acţiunile acelui principe configurat de Niccolo Machiavelli care „ar trebui să fie numai atât de prudent, încât să ştie să ţie departe de el josnicia acelor vicii care l-ar putea face să-şi piardă statul", dar „mai ales să nu-i pese dacă ajunge să merite faima rea a acelor păcate fără de care i-ar fi greu să-şi păstreze statul"[15], un principe caracterizat deopotrivă prin inteligenţă,

---

[9] J. Burckhardt, *Consideraţii privind istoria universală*, trad. M. Zaharia, Antaios, Bucureşti, 1999, p. 213, 214.

[10] W. Hardtwig, *Geschichtsschreibung zwischen Alteuropa und moderner Welt: Jacob Burckhardt in seiner Zeit*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1974, p. 44–50; H. Diwald, *Das historische Erkennen: Untersuchungen zum Geschichtsrealismus im 19.Jahrhundert*, Brill, Leiden, 1955, p. 31–40.

[11] F. Meinecke, *Ranke und Burckhardt*, Akademie-Verlag, Berlin, 1948 cf. F. Gilbert, Ranke as the teacher of Jacob Burckhardt, Syracuse-Schloar 9 (1988), p. 19–24 (19).

[12] G. Merlio, *Le début de la fin? Penser la décadence avec Oswald Spengler*, P. U. F., Paris, 2019, p. 111.

[13] H.-Chr. Kraus, *Burckhardt, Jakob*, in C. von Schrenk-Notzing (Hg.), Lexikon des Konservatismus, L. Stocker, Graz/Stuttgart, 1996, p. 91–93 (92).

[14] N. Iorga, *Sfaturi pe întunerec. ... op. cit.* („Mihail Kogălniceanu"), p. 129.

[15] N. Machiavelli, *Principele*, trad. S. Ionescu, Istituto di Studi Filosofici – Roma / Societatea Română de Filosofie – Bucureşti, [1943], p. 69.

virtute şi, mai ales un patriotism a cărui intensitate nu era cu nimic mai prejos faţă de cel al eroilor români. Chiar dacă elogiile lui Iorga la adresa domnului muntean şi politicianului moldovean nu merg până într-acolo încât să le atribuie în permanenţă o conduită moralmente ireproşabilă, informaţiile şi tonul evocărilor iorghiste fac neplauzibilă disponibilitatea istoricului român de a admite că Brâncoveanu ori Kogălniceanu s-ar fi aflat în situaţii în care „dorinţa fierbinte de a face lucruri mari şi memorabile" i-ar fi putut împinge pe aceştia din urmă la săvârşirea unor „acţiuni detestabile şi îngrozitoare", rezultând astfel „ceva cu adevărat demonic, şi anume lipsa de libertate în luarea unor hotărâri, asociată cu folosirea mijloacelor celor mai extreme şi cu o indiferenţă totală în ceea ce priveşte moralitatea rezultatului"[16].

Normală potrivit criteriilor realismului politic conceput de Machiavelli, însă incompatibilă cu ceea ce şi Jakob Burckhardt înţelegea prin măreţia istorică, o asemenea situaţie era potrivit concepţiei lui Alexandru D. Xenopol tocmai aceea în care s-ar fi aflat, în grade diferite, toţi ceilalţi domnitori români, aflaţi pe o traiectorie istorică descendentă care începe de la sfârşitul domniei lui Ştefan cel Mare, trece prin domnia lui Mihai Viteazul şi ajunge în punctul cel mai de jos până la domnia lui Brâncoveanu: aceşti trei domnitori „*marquent chacun, à un siècle d'intervalle, trois étapes parcourues par le peuple roumain. Il descend graduellement de la liberté à l'esclavage, du courage du lion à la ruse du renard et de la vie honorable à la vie abjecte*", în care caz „imposibilitatea unei rezistenţe armate" şi „instinctul de conservare" îi impuneau domnului „recursul la singurul mijloc care îi rămăsese, *la politique à deux faces*"[17] (**I**). Cu greu s-ar fi putut imagina o apreciere mai opusă a ‚drumului politic' propriu istoriei românilor faţă de cea dată (ulterior) de Nicolae Iorga şi cu atât mai semnificativă apare reluarea de către Nicolae Iorga, la doi ani şi patru luni după conferinţa din 15 august 1914 a imaginii celor „trei mari icoane în cadrul trecutului nostru", anume Ştefan cel Mare, Mihai Viteazul şi – în locul lui Brâncoveanu, însă împărtăşind cu acesta tocmai ideea de jertfă deplină a propriei individualităţi – regele Ferdinand, „care în 1916 s-a învins pe sine, rasa sa mândră, amintirile sale de copil, secole întregi de strămoşi legaţi de alt pământ, pentru a ne oferi nouă nu numai persoana sa, dar sacrificiul tuturor strămoşilor săi", dovedind astfel o notă de eroism pe care nici Ştefan cel Mare nu ar fi avut-o, căci „drama internă i-a lipsit"[18].

Aceste cuvinte erau rostite pe 14 decembrie 1916, atunci când Iorga ţinea „în parlamentul refugiat la Iaşi poate cel mai frumos discurs din cariera sa politică"[19], un

---

[16] J. Burckhardt, *Cultura Renaşterii în Italia*, trad. N. Balotă / E. Ciorogaru, Ed pentru Literatură, Bucureşti, 1969, vol. I, p. 187.

[17] A.-D. Xenopol, *Histoire des Roumains de la Dacie Trajane*, II, E. Leroux, Paris, 1896, p. 133–135 (134, 135).

[18] N. Iorga, *Pentru întregirea neamului: cuvântări din războiu 1915–1917*, Epopeea Neamului, 1925, p. 223-240 („Cuvântare rostită în şedinţa Camerei deputaţilor la 14 decembrie 1916, când armatele germane băteau la porţile Moldovei"), 232.

[19] F. Constantiniu, *O istorie sinceră a poporului român,* ed. a II-a, Univers Enciclopedic, Bucureşti, 1999, p. 263.

discurs „considerat unanim ca început al refacerii credinţei în victoria finală”[20], dar, din câte se pare, niciodată până acum supus unei exegeze care să fi evidenţiat felul în care istoricul contrapune deficitelor imposibil de trecut cu vederea ale statului român modern de atunci tradiţia politică românească privită de această dată nu numai din perspectiva expresiei dobândite de aceasta în Evul Mediu, ci mergând până la rădăcinile ei în *republica romană* (**II**); altfel însă decât Machiavelli, Iorga actualizează republicanismul politic roman în direcţia unui *realism organic* vizând nu ruperea de tradiţia politică medievală (precum realismul politic modern), ci tocmai reafirmarea cu un plus de vigoare a actualităţii acestei tradiţii. Lipsit de propria bibliotecă rămasă în Bucureştiul ocupat de inamic, marele istoric îşi va fi luat cu sine în refugiu unele cărţi, şi se prea poate ca şi atunci când Ştefan cel Mare era înţeles ca fiind „mare pentru talentul lui militar şi pentru energia lui nebiruită; mare printr-o încordare care a izbutit să oprească în loc” Imperiul Otoman[21], *Consideraţiile privind istoria universală* ale lui Burckhardt (publicate postum în 1910) să fi servit din nou drept sursă de inspiraţie cât priveşte acea „enormă putere de voinţă, care împrăştie în juru-i o imperioasă cerinţă magică, trage către sine şi îşi subordonează toate elementele puterii şi dominaţiei”[22]. Întocmai precum Burckhardt, Iorga evocă măreţia istorică a lui Ştefan cel Mare şi Mihai Viteazul în încercarea de a restabili continuitatea istorică între un prezent caracterizat nu numai de dezastrul militar suferit de România la sfârşitul anului 1916, ci mai ales de catastrofa reprezentată în opinia sa de exagerările modernizării social-politice a României după 1848, pe de o parte, şi o ordine tradiţională a cărei idealizare i-a fost prea adesea şi mult prea grăbit atribuită.

După încă aproape doi ani, cu două zile înainte de armistiţiul prin care ostilităţile din Primul Război Mondial se vor fi încheiat, Iorga desprindea deja concluziile victoriei într-o conferinţă despre *Politica lui Mihai Viteazul* „ţinută în Iași, la 8 Novembre 1918, înaintea Regelui, Reginei, prinţilor, membrilor corpului diplomatic și misiunilor militare”, unde în pasajele finale regelui Ferdinand i se arată că lui, ca *monarh român* – „Maiestăţii Voastre, Sire” – Mihai Viteazul i-a lăsat:

„o *tradiţie politică*, un îndreptar de *politică naţională*, pe care tot veacul al XVII-lea 1-a ştiut şi numai epoca fanariotă a putut să-1 uite pentru ca el să apară din nou o dată cu Renaşterea noastră, – Franţa luând acum locul pe care, în îndreptarea spre Occident, îl avusese pe vremea lui Mihai, ca formaţiune internaţională de cruciate, Imperiul. Această tradiţie, pe care Ștefan-cel-Mare, prin politica sa munteană şi ardeleană, prin legătura cu Papa şi cu republicile italiene, prin misiunea sa de cruciată contra Turcilor, a reprezentat-o, împărăteşte, cuprinde în ea trei elemente: *necesitatea unităţii etnice ca popor modern, legăturile cu Apusul originii şi civilisaţiei noastre populare şi presidarea frăţească, nepărtinitoare, a libertăţii creştine în Orient*”[23].

[20] P. Ţurlea, *N. Iorga. O viaţă pentru neamul românesc*, Pro Historia, Bucureşti, 2001, p. 79.
[21] N. Iorga, *Pentru întregirea neamului ... op. cit*., p. 231.
[22] J. Burckhardt, *Consideraţii ... op. cit*., p. 213.
[23] N. Iorga, *Istoria lui Mihai Viteazul*, vol. II, Ministerul Apărării Naţionale, Bucureşti, 1935, p. 143–156 (155–156), comp. N. Iorga, *Istoria lui Mihai Viteazul*, Editura Militară, 1968, p. 403–411.

Aşa cum se poate observa cu destulă uşurinţă, fragmentul reprezintă complementul perfect al celui din 15 august 1914, citat mai sus: dacă acolo Nicolae Iorga avea în vedere *modalitatea* tradiţională de parcurgere a ‚drumului politic' urmat de români de-a lungul istoriei lor, de această dată tradiţia politică priveşte *reperele* fundamentale de orientare în parcurgerea acestui drum, fără de care orice demers politic românesc ar deveni *lipsit de sens*. Din motive pe care le putem numai bănui, republicarea acestui text în anul 1968 *omite* aceste pasaje, fapt cu atât mai regretabil cu cât, potrivit casetei tehnice a volumului, bunul de tipar fusese acordat pe 28 iunie, aceasta după ce cu numai o lună şi jumătate înainte, generalul Charles de Gaulle aflat în prima vizită de stat a unui preşedinte al Franţei în România afirmase în discursul susţinut pe 15 mai în faţa Marii Adunări Naţionale că „*sur un continent peuplé essentiellement de Latins, de Germains et de Slaves, nous, Français, sommes depuis l'origine les champions de l'Occident et vous êtes la «Romania»*" că „deşi situate în tabere politice diferite, „din instinct şi din raţiune, ţările noastre şi-au format aceeaşi concepţie despre dreptul tuturor popoarelor, începând cu cel francez şi cel român, de a dispune liber de soarta lor, aceeaşi concepţie despre principiul potrivit căruia echilibrul Europei trebuie clădit pe independenţa, personalitatea şi demnitatea fiecărei naţiuni şi, în sfîrşit, aceeaşi concepţie despre rolul primordial pe care, în consecinţă, continentul nostru este chemat să-l joace în destinul omenirii", şi, în sfârşit, că „de vreme ce ţările noastre sînt independente, şi ca atare răspunzătoare de ele însele şi faţă de celelalte ţări, vremurile noastre se pretind un efort politic conjugat, al cărui obiectiv – dedus din însăşi fiinţa lor – trebuie să fie unirea Europei." Alături de alte omisiuni ori modificări editoriale sau redacţionale din epocă, cenzura aplicată acestui text şi altor texte ale lui Nicolae Iorga era explicabilă prin dificultăţile ideologice pe care le presupunea la vremea respectivă asumarea tradiţiei politice româneşti (**III**), dificultăţi despre care nu se poate considera însă că sunt mai mici decât cele din vremea noastră.

I. „Trup politic – suflet românesc"

Afirmând că sfârşitul tragic al lui Brâncoveanu trebuie considerat tocmai ca *jertfă* personală pe altarul neamului şi nu drept consecinţa vreunor *greşeli* săvârşite de domnitor în realizarea acestei politici (cu atât mai puţin a faptului că politica însăşi – care urmărea, aşa cum nu putem sublinia niciodată îndeajuns, „*păstrarea ţării sale întreagă prin toate greutăţile unei epoci extraordinare*"[24] – ar fi fost una greşită), Nicolae Iorga intra într-o opoziţie greu de conciliat cu profesorul său încă în viaţă la vremea respectivă, marele şi influentul istoric Alexandru D. Xenopol, cel care considerase că domnia lui Constantin Brâncoveanu „caracterizează mai bine decât oricare alta alta sistemul politic căruia erau supuse prin puterea

[24] N. Iorga, *Valoarea politică a lui Constantin Brâncoveanu ... op. cit*., p. 18 (evid. în orig.), comp. şi p. 43: „Domnul *n-a avut alt gând decât să păstreze ţara întreagă prin greutăţile extraordinare în mijlocul cărora trebuia să treacă*" (evid. în orig.).

împrejurărilor ţările române, acela cu două feţe", nefiind decât „o veşnică cotigire între cele două puteri, cea de la Nord şi cea de la Sud ce se băteau asupra capului său, mai întâi Austria cu Turcia, apoi Rusia cu aceasta din urmă. Tendinţa lui supremă era însă de a sta bine cu amândouă deodată", anume pentru a-şi menţine „totdeauna portiţa deschisă spre a se da în partea celui mai tare"[25]. Xenopol îi recunoaşte lui Brâncoveanu arta de a fi condus fără greşeală acest sistem politic „nevoit să lovească prea în faţă toate principiile cele mai elementare ale moralei şi bunei credinţi" între Imperiul Otoman şi Imperiul Habsburgic, admiţând totodată că eşecul intervenit în contextul relaţiilor dintre Imperiul Otoman şi Imperiul Rus nu i se poate imputa domnului român, ci „dezvoltării prea repezi a unor împrejurări pe care nimeni nu le putea prevedea"[26]. Nu mai puţin însă, în condiţiile unui declin constant al puterii românilor ilustrat prin raportarea la momentele istorice ale domniilor lui Ştefan cel Mare, Mihai Viteazul şi Constantin Brâncoveanu, ceea ce pentru Xenopol constituia o veritabilă *dramă* istorică a destinului românesc – alegerea unei conduite incorecte datorită imposibilităţii unei alte opţiuni: – avea să se tranforme în cazul lui Brâncoveanu într-o veritabilă *tragedie*. În mod diametral opus faţă de Nicolae Iorga, lecţia pe care Xenopol o desprindea din această tragedie pentru români consta însă în abandonarea politicii de „a şovăi şi a cotigi neîncetat pentru a se da de partea celui mai tare", pentru ca „de acum inainte când prin o soartă priincioasă am ajuns iar stăpâni pe voia noastră, să nu mai umblăm în clătinări şi aşteptări îngăduite numai celor slabi şi bicisnici, ci cu pieptul deschis să ne aruncăm în vâltoare când e vorba de a ne apăra traiul şi de a aduce la îndeplinire visul nostru de veacuri"[27].

Din punct de vedere al direcţiei politice pe care o susţineau, Xenopol şi Iorga nu se deosebesc în mod esenţial, ambii pledând pentru intrarea României în război de partea Antantei, chiar dacă opţiunea primului în acest sens a devansat cu câteva luni exprimarea clară în acelaşi sens a celui de-al doilea. Că interesul teoretic al problemei nu se epuizase o dată cu Primul Război Mondial o demonstrează însă reacţiile ulterioare: dacă C. C. Giurescu în Istoria Românilor se situează de partea lui Iorga, recunoscând în conduita lui Brâncoveanu „o politică de echilibru, care, tinând seama în primul rând de *realităţile şi interesele româneşti*, să nu prejudicieze asupra posibilităţilor viitorului"[28] şi subliniind că prin realizările sale pe tărâmul artei şi culturii Brâncoveanu „simbolizează epoca de strălucire a spiritului românesc"[29], Robert William Seton-Watson afirmă – cu trimitere la consideraţiile lui Xenopol din cel de-al doilea volum al *Histoire des Roumains* mai sus amintite – că Brâncoveanu „a încercat mereu să fie de partea celui mai

[25] A.-D. Xenopol, *Istoria Românilor din Dacia Traiană*, ed. a III-a îngrijită şi ţinută la curent de I. Vlădescu, vol. VIII: Domnia lui Brâncovanu, Cartea Românească, Bucureşti, [1929], p. 72.

[26] *Ibidem*, p. 72–73.

[27] *Ibidem*, p. 74.

[28] C. C. Giurescu, *Istoria Românilor*, vol. III, partea 1, ed. a II-a revăzută şi adăugită, Fundaţia Regală pentru Lite-ratură şi Artă, Bucureşti, 1944, p. 171.

[29] *Ibidem*, p. 204.

puternic, să oscileze între forţele adversare, să se asigura contra oricărui accident, dar *son manque des principes et de force morale* l-a lăsat în final *sans amis*"[30]. Dacă este adevărat că acestei aserţiuni i se poate opune împreună cu Andrei Busuioceanu faptul că a deduce din politica de echilibru politic dusă de Brâncoveanu lipsa moralităţii „înseamnă a face o naivă confuzie de planuri, căci, fără a elimina etica din politică, este limpede că ... echilibrul între forţe aflate în conflict, atunci când ele te ameninţă cu supunerea sau distrugerea, este singura soluţie de supravieţuire"[31], nu mai puţin este limpede însă şi faptul că o asemenea confuzie nu era deloc *naivă*, aşa cum rezultă limpede din felul în care Seton-Watson legitimează participarea Marii Britanii la Primul Război Mondial: „*we are fighting in the main for the cause of Liberty and Democracy, for progress in Europe and the world at large ... we are not merely resisting a fresh bid for world-dominion on the part of a single power, but are challenging the theory that Might is superior to Right in the political world*"[32].

Specifică epocii războaielor ideologice inaugurate de Primul Război Mondial, o asemenea înţelegere a războiului ca război «just» în care *inamicul* este echivalat *eo ipso* unui infractor, nu mai lasă însă loc pentru adversari moralmente respectabili în urmărirea propriilor interese şi nici pentru alegerea neutralităţii, moralmente imposibilă atunci când războiul se pretinde a fi purtat de către reprezentanţii Binelui contra Răului[33]; „transformat în «cruciadă» şi «ultimă bătălie a umanităţii» graţie unei propagande abile", inamicul altădată legitim este astfel transformat într-un „duşman al păcii, situat *hors-la-loi* şi *hors l'humanité*"[34]. Despre Constantin Brâncoveanu s-a putut afirma, în schimb, pe bună dreptate că s-a străduit să impună „*ideea de lege*, ca idee fundamentală în relaţiile dintre state", devenind astfel „în această privinţă, pionier al dreptului internaţional"[35], aşadar al acelui *ius publicum europaeum* configurat o dată cu sfârşitul războaielor religioase în Europa Occidentală şi afirmarea statelor suverane ca subiecte de drept internaţional prin tratatele din Westfalia (1648), astfel explicându-se şi justeţea politicii prin care Brâncoveanu „nu a subordonat acţiunile sale unor idei politice preconcepute, dogmatice, ci totodeauna a urmărit numai apărarea intereselor politice ale ţării, care se schimbau mereu, după cum dictau capriciile sultanilor sau calculele politice ale Curţii imperiale de la Viena"[36], urmărind în acelaşi timp ca

[30] R. W. Seton-Watson, *Histoire des Roumains*, P. U. F., Paris, 1937, p. 111.

[31] A. Busuioceanu, *Constantin Brâncoveanu în viziunea istoriografiei române şi străine*, în P. Cernovodeanu & F. Constantiniu, Constantin Brâncoveanu, Editura Academiei RSR, Bucureşti, 1989, p. 9–23 (20).

[32] R. W. Seton-Watson, *The Issues of the War*, în R. W. Seton-Watson ş.a., War and Diplomacy, MacMillan, London, 1915, p. 237–298 (238, 239).

[33] A. de Benoist, *Carl Schmitt actuell*, Krisis, Paris, 2007, p. 31–69 („De la guerre juste à la guerre réglée").

[34] C. Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, 3. Auflage, Duncker & Humblot, Berlin, 1963, p. 77.

[35] Şt. Ionescu / P. I. Panait, *Constantin Vodă Brâncoveanu: viaţa, domnia, epoca*, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1969, p. 407.

[36] *Ibidem*, p. 397.

„Ţara Românească să nu devină *obiect negociabil*, ci să fie, eventual, *subiect negociator*”[37].

Asumarea de către români a obiectivelor (şi a inamicilor) puterilor aflate în conflict fără cumpănirea propriilor interese şi şanse de victorie ar fi însemnat tocmai *renunţarea* la atributul de *a-şi desemna ei înşişi proprii inamici*, aşadar la pierderea *propriei subiectivităţi* politice[38] şi de aceea – arată în mod just Nicolae Iorga – „*la noi, toate încercările de a ne compromite politic, pentru unii sau pentru alţii, au trezit în toate timpurile adâncă indignare*”[39]. Chiar un francofil convins şi nu de puţine ori chiar pasional precum Nicolae Iorga nu va pleda niciodată mai târziu pentru intrarea României în război alături de Franţa din altfel de motive decât cel al apărării intereselor naţionale româneşti în condiţiile istorice concrete ale momentului, eventual din varii motive ideologice care ar fi legat destinul românesc de cel francez. Pe de altă parte, conservarea integrităţii şi autonomiei *trupului politic* al Ţării Româneşti în „timpuri în care nu-i e permis cuiva să urmărească altceva decât păstrarea intregului pământ, mult-puţin, pe care momentul îl pune în mâinile unei naţiuni şi sub steagul unui Stat” nu însemna că domnul muntean era „un om fără nici un ideal”; dimpotrivă: Brâncoveanu, „a cărui dibăcie era numai să trimeată scrisori deosebite în acelaşi moment la mai mulţi pentru a izbuti să salveze Domnia lui şi pe alături să păstreze neatins teritoriul Ţării Româneşti” potrivit lui Iorga, „n-a fost numai Domn al Ţării Româneşti, el a fost dispunătorul, într-un anume moment, de soarta Românilor de pretutindeni” şi, inclusiv în această calitate, „a avut un ideal politic, 1-a urmărit, acest ideal politic şi, în largă parte, l-a atins”[40].

La prima vedere, un asemenea argument nu ar fi fost suficient în faţa unui Xenopol care afirma despre poporul român că „acest popor ajunsese, prin vitregele timpuri prin care trecuse, a nu mai avea nici o ţintă pe pământ”[41] în afara supravieţuirii sale. Altfel decât predecesorul său Şerban Cantacuzino, Brâncoveanu nu era un „idealist fără frâu, ... visător fără margini, ... om care nu cunoaşte limitele posibilului, care se avântă în necunoscut pentru coroana împăraţilor de la Constantinopol”[42], însă, ca Domn al Ţării Româneşti, el apărea drept *cap* al unui *trup politic integral românesc* ameninţat de ocupaţii militare străine la Sud şi Est de Carpaţi ca şi de „ocupaţii sufleteşti”[43], cu deosebire în Transilvania unde „cel dintâi gând al Imperialilor a fost să rupă pe românii de dincolo din legăturile ortodoxiei româneşti, – şi au izbutit”[44]. Identificat de Iorga mai ales în „legăturile

[37] Şt. Ionescu, *Epoca brâncovenească: dimensiuni politice, finalitate culturală*, Dacia, Cluj-Napoca, 1981, p. 95.

[38] A se vedea C. Schmitt, *Der Begriff des Politischen ... op. cit*., p. 26–28, despre ieşirea din istorie a unui „popor slab“ care renunţă la a-şi desemna el însuşi proprii amici şi inamici.

[39] N. Iorga, *Valoarea politică a lui Constantin Brâncoveanu ... op. cit*., p. 42 (evid. în orig.).

[40] *Ibidem*, p. 43, 44.

[41] A. D. Xenopol, *Istoria Românilor ... op. cit*., p. 74.

[42] N. Iorga, *Valoarea politică a lui Constantin Brâncoveanu ... op. cit*., p. 18.

[43] N. Iorga, *Hotare şi spaţii naţionale. Afirmarea vitalităţii româneşti ... op. cit*., p. 272.

[44] N. Iorga, *Valoarea politică a lui Constantin Brâncoveanu ... op. cit*., p. 47 (evid. în orig.).

culturale care au durat veacuri şi ... s-au păstrat de fapt până în zilele noastre, prin unitatea sufletului românesc", idealul unităţii naţionale româneşti fusese cel pentru care „nimeni n-a vegheat, cheltuit şi muncit mai mult decât Constantin Brâncoveanu"[45], mai mult, aşa cum arăta pe bună dreptate Ştefan Ionescu, în vreme ce după Karl von Clausewitz „politica are la dispoziţie două instrumente: diplomaţia şi războiul, ... în cazul politicii lui Constantin Brâncoveanu se constată că mai există un al treilea instrument al politicii: actul de cultură" pe care domnul îl introduce ca atare în istoria politicii româneşti, justificând „definirea domniei lui ca o « monarhie culturală »"[46] de către Nicolae Iorga în 1938.

Amplu teoretizat de Iorga deja într-o conferinţă ţinută la Institutul Social Român pe 20 noiembrie 1927, conceptul de „politică culturală" porneşte de la înţelegerea generală a politicii unei ţări ca „manifestarea sufletului acelei ţări" şi are ca scop „păstrarea acelei adânci şi decisive forţe naţionale capabilă de a influenţa viaţa politică", hrănind „sufletul unei naţii întregi cu ceea ce-i aparţine mai mult, cu ceea ce se poate transforma în orice moment în acea forţă activă ... putere internă, nedefinită, misterioasă şi biruitoare a oricărei greutăţi"[47]. În textul despre *Valoarea naţională a lui Constantin-Vodă Brâncoveanul*, publicat iniţial în Neamul Românesc din 31 mai 1934 cu ocazia săpăturilor arheologice care au readus la lumină mormântul domnitorului martir de la Biserica Sfântul Gheorghe Nou din Bucureşti scria că dintre toate însuşirile acestuia „una mai ales ni se impune azi, când cultura ocrotită, aşa de puternic de dânsul, e orientată, fără îndreptăţire şi fără folos, către curente care n-au avut de-a face nimic cu viaţa noastră însăşi: partea din sufletul nostru pe care el a întrupat-o, expresia de românism care se înfăţişează printr-însul"[48]. Dacă însă efortul cultural şi misionar al lui Brâncoveanu în spaţiul românesc era conjugat cu o activitate similară în întreaga lume ortodoxă din cadrul întregului Imperiu Otoman, aceasta se datora faptului că Brâncoveanu, ca domn al Ţării Româneşti rămas nu întâmplător în conştiinţa poporului ca ‚boier vechi şi domn creştin' era conştient de faptul că *tradiţia politică* prin care se definea *Domnia românească* era inseparabilă de *Împărăţia romană*. Altfel spus, potrivit celebrei formule propuse de Nicolae Iorga în 1934, în calitate de cap al ‚trupului politic' al Ţării Româneşti în care *vieţuia politic* ‚sufletul românesc' din toate provinciile istorice, Brâncoveanu devenise capul acelui *Bizanţ după Bizanţ* care desemnează Ţările Române între căderea Constantinopolului şi „zorile veacului al XIX-lea"[49], rămânând în istorie drept ultimul mare exponent *român* al acestei *Domnii ortodoxe* ca formă politică specifică a *romanităţii* înainte de impunerea treptată a statului modern şi în istoria românilor, până în zilele noastre.

---

[45] *Ibidem*, p. 46–47.

[46] Şt. Ionescu, *Epoca brâncovenească ... op. cit.*, p. 122; comp. N. Iorga, *Istoria Românilor*, vol. VI: *Monarhii*, Bucureşti, 1938, p. 391.

[47] N. Iorga, *Politica culturei*, Arhiva pentru Ştiinţă şi Reformă Socială nr. 1–3/1929, p. 469–481 (473, 477).

[48] N. Iorga, *Scrieri istorice*, ed. B. Theodorescu, vol. I, Albatros, Bucureşti, 1971, p. 341–345 (341).

[49] N. Iorga, *Bizanţ după Bizanţ,* trad. L. Iorga-Pippidi, 100+1 Gramar, Bucureşti, 2002, p. 11.

Rolul unei politici culturale inspirate de ortodoxie *nu ca instrument al unei politici*, ci ca *raţiune a oricărei politici*, aşadar ca veritabilă *raison d'Etat* este evidenţiat şi de aşezarea lui Brâncoveanu în continuarea acelor împăraţi bizantini ridicaţi la rândul lor de Biserica Ortodoxă în rândul sfinţilor consideraţi mari „ nu că doar împărăţiile lor au fost mai mari decât a celorlalţi împăraţi, ci faptele lor au fost mari, pentru aceea şi mari s-au numit, cum marele Costandin, marele Justiniian şi alţii aseminea lor", aşa cum o face logofătul Radu Greceanu în *Începătura istoriei vieţii luminatului şi preacreştinului Domnului Ţării Româneşti Io Costandin Brâncoveanu Basarab-Voievod*. Faptele care justificau includerea lui Brâncoveanu într-o asemenea ilustră succesiune, înfăţişate de către cronicarul muntean în continuarea acestei laude, erau pe de o parte zidirea „din temelii" ori restaurarea sau consolidarea patrimonială a numeroase mănăstiri „şi nu numai aici în ţară, ci şi printr-alte ţări străine, prin limbi păgâne", iar pe de altă parte tipărirea de „cărţi multe bisericeşti ... tălmăcite dupre limba elinească pre limba rumânească şi pre limba grecească foarte frumoase care n-au fost mai înainte, şi şcoale de învăţături elineşti şi sloveneşti"[50]. Nu mai puţin însă, cu toate eforturile depuse de Nicolae Iorga de-a lungul întregii sale vieţi de a pune în relief faptul că românii sunt „moştenitori legitimi şi integrali"[51] ai unui Bizanţ definit prin tripla identitate romană („avem de a face cu un imperiu roman şi dreptul de aici este dreptul roman"), ortodoxă şi orientală[52], cercetările de până acum par să fi ocultat aproape cu totul dimensiunea genuin romană a acestei tradiţii, concentrându-se în schimb pe aspectele specifice dimensiunilor *ortodoxe* şi *orientale* a Imperiului Bizantin. Pe bună dreptate s-a observat deja de multă vreme că „dacă tradiţia bizantină a fost într-adevăr a tuturor popoarelor din sud-est supuse dominaţiei otomane, cei care i-au asigurat supravieţuirea, românii, au văzut-o ca un mijloc de a-şi păstra identitatea politică"[53], însă singularitatea *latinităţii* românilor astfel cum a fost moştenită numai de români, pare să fi reintrat numai recent în atenţia istoricilor şi sub aspectul constituirii unui „program politic"[54]. Singur Nicolae Iorga pare să fi

[50] R. Greceanu, *Începătura istoriei vieţii luminatului şi preacreştinului domnului Ţării Rumăneşti, Io Constandin Brâncoveanu Basarab-Voievod*, în D.-H. Mazilu (ed.), Cronici brâncoveneşti, Minerva, Bucureşti, 1988, p. 5–201 (8).

[51] N. Iorga, *Generalităţi cu privire la studiile istorice*, ed. a IV-a, ed. A. Pippidi, Polirom, 1999, p. 94–106 („Două concepţii istorice", 1911), 103. – A se vedea însă O. Cicanci, *Concepţia lui Nicolae Iorga despre „Byzance apres Byzance"*, în E. Stănescu (coord.), Nicolae Iorga – istoric al Bizanţului, Ed. Academiei RSR, Bucureşti, 1971, p. 201–234: „termenii folosiţi de savant pentru desemnarea unuia sau altuia dintre moştenitorii Imperiului bizantin ... indică exact locul pe care Nicolae Iorga îl acordă acestora în preluarea şi continuarea formelor de viaţă bizantine. Istoricul consideră că Imperiul otoman este *continuatorul* Imperiului bizantin; Biserica ortodoxă şi patriarhul ei *se substituie* imperiului dispărut; ţările române sunt *succesoarele* Imperiului bizantin iar Rusia este *moştenitoarea* sa".

[52] N. Iorga, *Sinteza bizantină: conferinţe şi articole despre civilizaţia bizantină*, ed. D. Zamfirescu, Minerva, Bucureşti, 1972, p. 3–27 („Ce e Bizanţul").

[53] A. Pippidi, *Tradiţia politică bizantină în ţările române în secolele XVI–XVIII*, Ed. Academiei RSR, Bucureşti, 1983, p. 237.

[54] P. Guran, *Funcţia „imperială" a limbii române*, „Philologica Jassyensis" XVII / 1 (33)), 2021, p. 103–117 (111).

sesizat faptul că specificul unui asemenea program, altfel spus: a tradiţiei politice româneşti, este dat nu numai de latinitatea (limbii) românilor, ci şi – mai ales – de conservarea dimensiunii originare *romane* a ideii imperiale.

II. „Două lucruri mari": libertatea şi autoritatea

„În această ţară au lipsit două lucruri – o lipsă care ne-a adus aici – şi tocmai acele două lucruri care sunt indispensabile într-o societate omenească. Am voit noi să lipsească, toţi, până la alegătorul cel din urmă, care nu şi-a făcut datoria şi care putea să şi-o facă. Aceste două lucruri mari sunt *libertatea* şi *autoritatea*"[55]. Într-o formă schimbată, aceeaşi idee revine în discursul rostit de Nicolae Iorga în cadrul dezbaterilor parlamentare asupra proiectului Constituţiei din 1923, atunci când istoricul afirma că „toate societăţile au şi vor avea nevoie de două lucruri: de *rânduială* şi de *autoritate*", căci „toate societăţile se ţin prin autoritate", şi aceasta înseamnă, potrivit lui Iorga, că „ele se ţin printr-o hotărâre elementară care este în sufletul naţional, fără ca în toate cazurile să se provoace un vot, să se recurgă la un nou text de lege"[56]. Că *rânduiala* trebuie înţeleasă ca *libertate*, mai precis: ca libertate avându-şi originea în conştiinţa *personală* a datoriei şi realizată într-o ordine *socială* – ordine a persoanelor libere – avându-şi la rândul ei originea în conştiinţa *naţională* a unei tradiţii normative proprii o dovedeşte felul în care, în zilele premergătoare dezastrului din 1940, Nicolae Iorga simţea nevoia să afirme că nenorocirile care se abătuseră ori urmau să se abată asupra României nu i-au schimbat „credinţele" de până atunci, credinţe care „se sprijină toate pe noţiunea de *libertate ordonată*"[57].

Dintre credinţele lui Iorga, „medievist prin vocaţie, prin structură sufletească, prin structură organică"[58], poate cea mai puternică era aceea că Evul Mediu reprezenta reperul prin excelenţă (şi) în materia ordinii sociale, astfel încât nu ne va surprinde faptul că în această epocă trebuia căutat ceea ce lipsise în 1916, aşadar „de o parte autoritatea, de altă parte formule de libertate patriarhală"[59], mai precis: „şi autoritatea *romană*, şi, în acelaşi timp, viaţa liberă a mulţimilor"[60] alcătuind împreună „o democraţie mult superioară democraţiei de teorie şi constituţie, democraţiei de agitaţie necontenită şi de improvizaţie a unor oameni fără valoare din timpurile noastre"[61]. Formulări precum acestea i-au atras lui Nicolae Iorga

[55] N. Iorga, *Pentru întregirea neamului ... op. cit.*, p. 226 (evid. în orig.).

[56] N. Iorga, *Discursul la discuţia generală a proiectului de Constituţie*, Cultura Neamului Românesc, Bucureşti, 1923, p. 3.

[57] N. Iorga, *Ultimele*, ed. S. Neagoe, Scrisul Românesc, Craiova, 1978, p. 140 („Ce nu mi se poate cere", 4 august 1940, evid. în orig.), cu continuarea: „Libertate în interior, fiecare aducând aportul conştiinţei sale neatârnate pentru binele patriei şi al naţiei. Libertate a popoarelor care au plătit, prin martirologiul lor, dreptul de a trăi de sine".

[58] M. Berza, *Nicolae Iorga, istoric al Evului Mediu*, Inst. de Istorie Universală „N. Iorga", Bucureşti, 1944, p. 53.

[59] N. Iorga, *Originea formelor vieţii contemporane.* Bucureşti, f. ed., 1935, p. 76.

[60] N. Iorga, *Hotare şi spaţii naţionale ... op. cit.*, p. 124.

[61] *Ibidem*, p. 124–125.

etichetările de autohtonist, tradiţionalist ori paseist[62], fără însă ca înverşunarea criticilor să-şi găsească un corespondent pe măsură în încercarea de a desprinde semnificaţia şi implicaţiile profunde ale prezenţei termenului ‚roman' în aceste enunţuri ori ale unor afirmaţii precum acelea că Ţara Românească şi Moldova erau „nişte «imperii» în miniatură", care nu au „nimic din imperialismul slavilor balcanici", în schimb „au tot cele trebuie pentru a deveni fără efort, prin logica însăşi a dezvoltării lor, mai mult decât prin pătrunderea ideilor străine, nişte monarhii moderne"[63], ori că înainte de „imitarea regimurilor revoluţionare din Apus, ... sarcina de a ţine pacea satelor, în care se mărginea cea mai veche viaţă a noastră, era încredinţată acelor «oameni buni și bătrâni», senatorii aşezărilor romane, în care era ceva din maiestatea bărboşilor părinţi ai străbunei Rome"[64].

Departe de a se rezuma la o „critică sămănătoristă a procesului formării României moderne"[65], ori la invocarea organicismului pur şi simplu ca alternativă la constituţionalism[66], Iorga îi opune acestuia din urmă „vechea *res publica*, trecută pe urmă la forma imperială"[67], şi tocmai în această *tranziţie* credem că trebuie căutată cheia înţelegerii felului în care istoricul vede dezvoltarea formelor politice moderne româneşti ca forme rezultate din propria noastră tradiţie. Spre deosebire de filosofia politică grecească aflată la originea tuturor *idealismelor* politice mai vechi şi mai noi, gândirea politică romană se află la originea teoriilor politice *realiste*[68] şi aşa cum gândirea juridică romană originară este prin excelenţă artă şi nu „idee, teorie pură, sistem sau concept ştiinţific"[69], la fel este mai potrivit să vorbim despre o ‚artă a statului' sau o ‚artă politică' romană[70] mai degrabă decât despre o teorie sau o filosofie propriu-zise: pentru Nicolae Iorga şi pentru ceea ce acesta înţelege prin realismul organic un context ideal, aşa cum ceea ce tot Iorga numeşte ‚vechea *res publica*' romană este definită prin echilibrul dintre *potestas* ca putere a magistraţilor, *auctoritas* ca autoritate a Senatului, şi *libertas* ca libertate a cetăţeanului şi a poporului roman[71]. În vreme ce *potestas* se reflectă în ordinele

---

[62] Exemplar I. Stanomir, *Tradiţia ca profeţie politică*, Bastion, Timişoara, 2008, p. 326–337.

[63] N. Iorga, *Locul românilor în istoria universală*, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1980, p. 149.

[64] N. Iorga, *Sfaturi pe întunerec. Conferinţe la radio 1931–1940*, ed. V. şi S. Râpeanu, Ed. Casa Radio, Bucureşti, 2001, pp. 367-370 („«Războiul» şi «pacea» în sufletul poporului român"), 373.

[65] Z. Ornea, *Sămănătorismul*, ed. a III-a, Ed. Fundaţiei Culturale Române, Bucureşti, 1998, p. 148.

[66] Exemplar E. Lovinescu, *Istoria civilizaţiei române moderne*, ed. Z. Ornea, Ed. Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1972, p. 311.

[67] N. Iorga, *Sfaturi pe întunerec ... op. cit.*, p. 380–382 („«Domnie» şi «Stat»), 381.

[68] W. Henke, *Recht und Staat: Grundlagen der Jurisprudenz*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1988, p. 278–279.

[69] F. Wieacker, *Vom römischen Recht: Zehn Versuche*, 2. Auflage, K. F. Koehler, Stuttgart, 1961, p. 1–17 („Römertum und römisches Recht"), 4.

[70] Exemplar L. Wenger. *Von der Staatskunst der Römer*, M. Hüber, München, 1925, p. 14; F. E. Adcock, *Roman Political Ideas and Practice*, The University of Michigan Press, 1959 (= *Römische Staatskunst: Idee und Wirklichkeit in der römischen Politik*, übers. v. H. Schlüter, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1961)

[71] W. Kessel, *Auctoritas und potestas als Ordnungsgrundlagen der Demokratie*, Archiv für Rechts- und Sozial-philosophie 45 (1959), p. 215–233 (217) cu trimitere la Cicero, *De re publica*, II, 33: *... ut et potestatis satis in magistratibus et auctoritas in principum consilio et libertas in populo sit.*

magistratului, *auctoritas* este prerogativa Senatului de a autoriza (sau nu) aceste ordine, dar (numai) ca „*an influence that derives from personal respect, wisdom, and virtue without having the legal force of power*”[72], fiind astfel „mai mult decât un sfat, dar mai puţin decât un ordin”[73]. Cât priveşte ceea ce romanii înţeleg prin *libertas*, aceasta este, din nou precum la Iorga „tocmai contrariul libertăţii abstracte din timpul nostru”, şi aşa cum istoricul român subliniază faptul că în Evul Mediu nu se putea vorbi despre ‚libertate’ – „un termen metafizic pentru idei care s-au format mult mai târziu” – decât în sensul de „libertăţi”[74], tot astfel şi la romani „*libertas* era întotdeauna o libertate distinctă”[75] a cetăţeanului, în vreme ce poporul era „o unitate structurată, nu o sumă de indivizi egali ci suma relaţiilor dintre inegali cu libertăţi diferenţiate”[76].

Accentuând corelaţia dintre *autoritate* şi *libertate*, Iorga nu distinge însă întodeauna termi-nologic între *putere* şi *autoritate*, aşadar între „o autoritate care se recunoaşte prin frică şi alta spre care se uită lumea cu iubire şi care e mai tare decât cealaltă”[77]; mai aproape de noi, un mare istoric al dreptului românesc, recunoscut deopotrivă pentru vastitatea cunoştinţelor şi pentru acribia investigaţiei de detaliu, precum Valentin Al. Georgescu pare să confunde la rândul lui puterea şi autoritatea atunci când scrie că „puterea împăratului era derivată, socotindu-se că ea descindea de la Dumnezeu: *omnis auctoritas a deo*, sau, cum spune Gr. Ureche, «pentru ce că toate puterile sîntu dela Dumnezeu»”[78]. În mod similar procedase însă şi Jean Bodin (1529–1596), celebru şi printre juriştii români mai ales datorită lucrării constând din cele *Six livres sur la Republique* în care fondează conceptul modern al suveranităţii[79], tratează, dimpotrivă, puterea ca autoritate într-un importantant pasaj[80] din lucrarea mai puţin celebră despre *Metoda pentru o uşoară înţelegere a istoriei* – lucrare recomandată de Nicolae Iorga în prelegerea inaugurală din 1894 ca „o carte foarte însemnată pentru istoria metodei în disciplina noastră”[81] – unde afirmă că „cetăţean este cel care se bucură de libertatea comună şi de protecţia

[72] R. Domingo, *Roman Law: An Introduction*, Routledge, London-New York, 2018, p. 17.

[73] Th. Mommsen, *Römisches Staatsrecht*, 3. Band, II. Abtheilung, p. 1034; comp. şi Th. Mommsen, *Abriss des römischen Staatsrechts*, Duncker & Humblot, Leipzig, 1893, p. 328.

[74] N. Iorga, *Patru conferinţe despre istoria Angliei*, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1928, p. 50.

[75] W. Henke, *Recht und Staat ... op. cit*., p. 321.

[76] *Ibidem*, p. 327.

[77] N. Iorga, *Cugetări*, Albatros, Bucureşti, 1972, nr. 1052, p. 140.

[78] V.-Al. Georgescu, *Instituţiile statelor româneşti de sine stătătoare*, în N. Stoicescu (coord.), Constituirea statelor feudale româneşti, Ed. Academiei, Bucureşti, 1980, p. 209–250 (211).

[79] A se vedea A. H. Golimas, *La réception de la pensée de Jean Bodin en Roumanie*, Noesis: Travaux du Comité Roumain d’Histoire et de Philosophie des Sciences 6 (1980), p. 117–130 (119–120).

[80] J. Freund, *L’essence du politique*, Sirey, Paris, 1965, nr. 85, p. 365.

[81] N. Iorga, *Generalităţi cu privire la studiile istorice*, ed. a IV-a, ed. A. Pippidi, Polirom, Iaşi/Bucureşti, 1999, p. 52–63 („Despre concepţia actuală a istoriei şi geneza ei”), 61. – Pentru o prezentare cuprinzătoare a lucrării lui Bodin a se vedea H. Baudrillart, *J. Bodin et son temps: Tableau des théories politiques et des idées économiques au seizième siècle*, Guillaumin, Paris, 1853, p. 145–167; mai recent P. Mesnard, *Introduction à la méthode de l´histoire de Jean Bodin*, Bibliothèque d´Humanisme et Renaissance 12 (1950), p. 318–323.

autorităţii"[82]. Deşi „Bodin cunoaşte încă bine diferenţa dintre *potestas* şi *auctoritas*: *quoy qu'on dit de la puissance du Sénat Romain, ce n'estoit que dignité, authorité, conseil et pas puissance*"[83] şi nici despre Iorga n-am putea spune că ar fi confundat cele două noţiuni, nu este mai puţin adevărat că autoritatea ca atare nu poate nici inspira frică, nici proteja efectiv libertatea vreunui cetăţean. Există în această privinţă o anumită ambiguitate, şi ea este explicabilă tocmai prin momentul istoric concret ales deopotrivă de Bodin şi de Iorga ca reper pentru *res publica*. Aşa cum pentru Iorga centrală este ideea *imperială* romană, principele suveran al lui Jean Bodin îl are ca „model central"[84] pe Octavian Augustus, fondatorul Principatului în anul 27 î. Hr., după războaiele civile care au urmat asasinării lui Iulius Cezar şi au pecetluit sfârşitul ‚vechii' Republicii romane propriu-zise.

Fără a fi confundate una cu cealaltă, *auctoritas* şi *potestas* tind de acum să fie reunite într-unul şi acelaşi Augustus, cel care afirmă pe de o parte că *puterea* lui nu era mai mare decât a celorlalţi magistraţi şi că el era superior acestora din urmă numai prin *autoritate*[85], pe de altă parte însă că tot el a restabilit republica revendicându-i *libertatea* şi scoţând-o de sub stăpânirea arbitrară a unei facţiuni opresive[86], ceea ce cu greu ar fi putut realiza fără *puterea* care să-i permită o asemenea înfăptuire. Din perspectiva constituţionalismului modern obsedat de *checks and balances*, s-ar putea spune că o dată cu Augustus diferenţa dintre cele două forme de acţiune politică ajunge să se degradeze[87], ceea ce ar părea cu atât mai valabil în cazul lui Justinian, cel despre care Iorga scrie că se comportă „în stilul vechilor împăraţi romani, căci el e un imitator al lui August"[88]. Într-adevăr, atunci când se proclamă solemn stăpânitorul şi chivernisitorul unei ordini juridice de origine divină create încă de la începutul istoriei romane şi încredinţate lui, Justinian recunoaşte că stăpânirea asupra oamenilor „nu este pur şi simplu puterea imperială", ci *Res publica* însăşi, ca realitate spirituală, situându-se astfel „integral în tradiţia lui Augustus, al cărui Principat continuator şi totodată înnoitor era stăpânirea unei *res publica restituta*, şi anume a unei Republici ale cărei fundamente spirituale erau

[82] J. Bodin, *Method for the easy comprehension of history*, transl. B. Reynolds, University Books, New York, 1945, p. 158.

[83] C. Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1931 p. 136–137 cu nota 2 şi trimitere la Bodinus, Six livres de la Republique III, cap. 7.

[84] T. D. Dandelet, *The Renaissance of Empire in France*, în T. J. Dandelet (ed.), The Renaissance of Empire in Early Modern Europe, Cambridge University Press, 2014, p. 199–247 (217).

[85] R. Heinze, *Auctoritas*, Hermes 60 (1925), p. 348–366 (348): *post id tempus praestiti omnibus auctoritate, potestatis autern nihil amplius habui quam qui fuerunt mihi quoque in magistratu collegae*.

[86] W. Waldstein /J. M. Rainer, *Römische Rechtsgeschichte*, 11. Aufl., C.H. Beck, München, 2014, p. 171: *rem publicam a dominatione factionis opressam in libertatem vindicari*; a se vedea pe larg F. Hurlet, *The Auctoritas and Libertas of Augustus: Metamorphosis of the Roman Res Publica*, în C. Balmaceda (ed.), Libertas and Res Publica in the Roman Republic: Ideas of Freedom and Roman Politics, Brill, London-Boston, 2020, p. 170–188.

[87] A. D'Ors, *Derecho privado romano*, 10-ma ed., EUNSA, Pamplona, 2006, p. 42.

[88] N. Iorga, *Sinteza bizantină*, ed. D. Zamfirescu, Minerva, Bucureşti, 1972, p. 41–59 („Omul bizantin"), 49.

legate prin chiar numele Augustus de momentul fondării Romei”[89], atunci când „*the sacral authority of the augural college and the political power of the kings formed a propitious unity at the beginning of Roman history*”[90].

Se poate astfel înţelege mai bine de ce Hannah Arendt îşi inaugura celebrul studiu din 1956 intitulat *Ce este autoritatea?* constatând că „autoritatea a dispărut din lumea modernă”[91] şi că această dispariţie este „faza finală, deşi decisivă, a unei evoluţii care a subminat, timp de secole, religia şi tradiţia”[92], pentru a sublinia apoi faptul că unicitatea concepţiei politice romane – diametral opusă celei greceşti – este dată de „convingerea sacralităţii fondării” în general şi a Romei în special, precum şi de faptul că „întreaga autoritate derivă din această fondare, legând orice acţiune de începutul sacru al istoriei romane, adăugând, cum s-ar spune, întreaga greutate a trecutului”[93]. În mod analog, Nicolae Iorga subliniase şi el cu două decenii în urmă faptul că „până la cumplita rătăcire de azi, în orice asociaţie şi în orice subordonare s-a căutat şi altceva decât singurul cântar al greutăţilor individuale sau de grup, s-a căutat, ca s-o spunem într-un singur cuvânt, *locul sfânt*: sfinţenia zeilor din ceruri, sfinţenia împăratului, regelui voit de dânşii, sfinţenia preotului, sfinţenia cântăreţului şi a meşterului, sfinţenia omului bun şi milostiv”, identificând răul radical al nopţii anilor 1930 prin aceea că „ne-am *desacrat*, ne-am *desfinţit*” şi adăugând că „se va face ziuă numai atunci când ochii, prinşi pătimaş de noroaiele pământului, se vor ridica din nou spre cer, spre *oricare cer*”[94]. Potenţial scandaloasă, în măsura în care ar lăsa să se înţeleagă faptul că pentru ieşirea din impasul teologico-politic al Modernităţii ar fi necesară *o* credinţă, însă nu neapărat o *anumită* credinţă, această ultimă evidenţiere are totuşi meritul de a preveni absolutizarea rolului pe care credinţa însăşi îl joacă în concepţia lui Nicolae Iorga despre reactualizarea tradiţiei politice romane.

Urmărind mai departe imaginile sugerate de marele istoric inclusiv prin tehnica evidenţierii anumitor cuvinte şi formulări în jocul simetriei lor, vom putea corela răul modern al *desacrării şi desfinţirii* mai sus citat cu afirmaţia potivit căreia „suveranul englez e legat de toată opera legislativă a predecesorilor, din care nimic nu e abrogat, şi care operă are în ea *toată elastica solidaritate umană, plină de o libertate bine înţeleasă, a evului mediu, cu toate tradiţiile lui sacro-sancte*”[95]. Însă aceasta nu înseamnă că Iorga înţelegea să le propună românilor instituţiile proprii tradiţiei politice engleze (instituţii devenite sacro-sancte pentru englezi în

[89] O. Behrends, *Zur römischen Verfassung: Ausgewählte Schriften*, Wallstein; Göttingen, 2013, p. 381-491 („Das staatliche Gesetz in biblischer und römischer Tradition“), 403, 404.

[90] R. Domingo, *Roman Law ... op. cit.*, p. 17. În republică autoritatea Senatului o continua pe cea a augurilor.

[91] H. Arendt, *Între trecut şi viitor: opt încercări de gândire politică*, trad.L.Ulrich, Antet, 1999, p. 96–150 (96).

[92] *Ibidem*, p. 99.

[93] *Ibidem*, p. 128, 131.

[94] N. Iorga, *Sfaturi pe întunerec ... op. cit.*, p. 190–192 („Când se va face ziuă?”), 192 (evid. în orig.).

[95] N. Iorga, *Hobbes şi «actualitatea» lui*, „Revista istorică” 27 (1941), p. 150–152 (151, evid. în orig.).

virtutea propriei lor credinţe fondatoare şi rămase astfel numai în măsura în care ochii lor continuau să se îndrepte spre propriul lor ‚cer'), dimpotrivă: Nicolae Iorga avertizase mereu „cât de periculos este să strămuţi într-o ţară care n-a avut originea unui regim şi n-a ajuns niciodată a avea starea de spirit care corespunde cu el, instituţii luate de aiurea – greşeală făcută de întreaga Europă – şi poate că marea criză politică din timpul nostru se datoreşte şi faptului că am voit cu toţii să fim Englezi şi n-am izbutit şi nu vom izbuti niciodată să fim"[96]. Mai degrabă, istoricul român subliniază în toate aceste cazuri *universalitatea formei romane* de *configurare structurală* a ordinii politice şi sociale ca ansamblu de instituţii („aşezăminte") formate de fiecare dată sub un ‚cer' *propriu*, într-o tradiţie *proprie*, aşadar: instituţii distincte în raport cu forma proprie a ‚trupului politic' *propriu* şi vitalitatea proprie a ‚sufletului' naţional de asemenea propriu.

Insistenţa cu care Nicolae Iorga revine *iterum atque iterum* la momentul fondator al Ţării Româneşti de la 1300, ţinând să sublinieze totodată coexistenţa *autorităţii* Domnului întemeietor şi a *libertăţii* ţărăneşti, anume deoarece „cu oameni neliberi nu se întemeiază o ţară, cu oameni neliberi nu se apără o ţară, cu oameni neliberi nu progresează o ţară"[97] devine astfel revelatoare cât priveşte anticiparea organic-realistă a criticii aduse Modernităţii politice de către Hannah Arendt rămasă totuşi pe coordonatele intelectuale ale filosofiei politice de factură grecească. Mai mult, „intersectarea" analizelor întreprinse de Iorga şi Arendt asupra diferenţei dintre Revoluţile Franceză şi Americană[98] deschide drumul unei posibile sinteze între *modernitate* şi *romanitate* pe drumul intepretării fondării Principatului de către Augustus în forma republicii ca una dintre acele succesiuni a *ordinilor* într-unul şi acelaşi *stat*, caracterizate de faptul că între „formele care nu mai cuprind nimic şi realităţile care nu şi-au găsit încă forma" se află „cimentul tradiţiei"[99] garante deopotrivă pentru *libertatea* poporului şi *autoritatea* conducătorilor în stat. Invers, atunci când acest ciment lipseşte, rezultanta întâlnirii procesului degradării inevitabile a formelor vechi reale cu procesul diferenţierii incontrolabile a formelor noi posibile nu poate conduce decât la o „societate atomizată, lipsită de sentimentul solidarităţii, lipsită de comunitatea cu trecutul, în care individul, rămas singur, va crede că propria-i îndestulare scuză orice"[100].

Din nou, corespondenţele imagistice ale formulărilor iorghiste sunt cele care ilustrează asemenea consecinţe. „Am trăit un regim constituţional *fără libertate jos* şi *fără autoritate sus*, lucruri cu totul neapărate, fiindcă nu poate să existe autoritate pe care să n-o recunoască, să nu o aclame jos libertatea şi nu poate să existe libertate pe care să nu o coordoneze, să nu o întrebuinţeze, spre un scop folositor poporului, spre o singură ţintă naţională, autoritatea. ... Am fost însă în faţa primejdiei *firul de nisip*, în

[96] N. Iorga, *Patru conferinţe despre istoria Angliei*, Casa Şcoalelor, Bucureşti, 1928, p. 73.
[97] N. Iorga, *Doctrina naţionalistă … op. cit.*, p. 2–3.
[98] Astfel M. Czobor, *Cultură, istorie şi politică în viziunea lui Nicolae Iorga*, Polis nr. 2/1998, p. 65–75 (72).
[99] N. Iorgta, *Generalităţi ... op. cit.*, p. 224.
[100] M. Berza, *Nicolae Iorga moralist*, „Revista istorică" 32 (1946), p. 8–36 (33).

loc să fim *granitul* pe care să nu-l poată nimic sfărâma, fiindcă ne-a lipsit libertatea, care dă numai elementele puterii, şi fiindcă ne-a lipsit şi autoritatea, care poate să strângă aceste elemente în forma imposibil de sfărâmat"[101] aşa cum o făcuse, arată Nicolae Iorga mai departe, Ştefan cel Mare, „mare pentru talentul lui militar şi pentru energia lui nebiruită, mare şi printr-o încordare care a izbutit să oprească în loc [Imperiul Otoman în plină ascensiune după cucerirea Constantinopolului], atunci când ea reprezenta un Stat, o ordine şi o făgăduinţă de viitor"[102], acelaşi lucru aşteptându-l Iorga şi de la încordarea regelui Ferdinand în decembrie 1916. Regăsirea aceloraşi metafore în caracterizarea statului român din anii 1930 ilustrează cum nu se poate mai bine persistenţa criticii aduse de marele istoric unui stat în care se află „sus, suveranul absolut, cu o ierarhie de funcţionari pentru toate domeniile", iar jos „un tip de om universal, omul care nu e de nicăieri şi e de peste tot, omul în afară de tradiţie, în afară de mediul în care a trăit" şi care în faţa primejdiei nu valorează prea mult, căci scrie Iorga mai departe, „cu această pulbere umană e greu să faci ceva. Altceva sunt blocurile umane *legate prin viaţă şi interese comune* şi altceva e *acest nisip cu care poţi încerca orice*"[103], un „*praf de oameni izolaţi* înaintea unui *stat abstract*, care, el însuşi, servit de funcţionari, a ajuns să fie prizonierul acestora, până ce partidele politice s-au ridicat şi peste această ordine de funcţionari, pentru a-i numi, a-i scoate, a-i înainta, împărţind cu dânşii o putere care de fapt astăzi nu mai este a nimănui"[104].

Cu greu s-ar putea găsi şi astăzi cuvinte care să exprime mai limpede realitatea a ceea ce înseamnă un stat devenit „pradă"[105] a unor facţiuni similare celor din vechea Romă, însă care să-l trimită pe cititorul lor, chiar şi fără vreo menţiune expresă din partea lui Nicolae Iorga, la reperele teoretice pe care acesta le găsise ori le-ar fi putut găsi cu uşurinţă în sociologia ori ştiinţa juridică a vremii sale, precum concepţia lui Max Weber despre statul birocraţiei moderne ca produs istoric al raţionalismului occidental[106]. Nu este astfel deloc surprinzător că Iorga continuă aceste idei pe linia lui Carl Schmitt, cel considerat şi de Hannah Arendt „fără îndoială cel mai important specialist din Germania [interbelică] în domeniul dreptului constituţional şi al dreptului internaţional public"[107]: aşa cum Schmitt arătase incompatibilitatea parlamentarismului liberal[108] cu ideea de reprezentare politică[109] şi

[101] N. Iorga, *Pentru întregirea neamului ... op. cit.,* p. 226–227.
[102] *Ibidem*, p. 231–232.
[103] N. Iorga, *Pentru întregirea neamului ... op. cit.,* p. 173 (evid. în orig.).
[104] N. Iorga, *Sfaturi pe întunerec... op. cit.,* p. 380–382 („«Domnie» şi «Stat»), 382.
[105] Th. v. Waldstein, *Der Beutewert des Staates: Carl Schmitt und der Pluralismus*, Ares, Graz, 2008.
[106] W. Schluchter. *The Rise of Western Rationalism: Max Weber's Developmental History*, transl. G. Roth, University of California Press, Berkeley-Los Angeles-London, 1981.
[107] H. Arendt, *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*, 2. Auflage, Piper, München/Zürich, 1986, p. 724 cu nota 65 („zweifellos der bedeutendste Mann in Deutschland auf dem Gebiet des Verfassungs- und Völkerrechts"). Această caracterizare a lui Schmitt *nu* se regăseşte ca atare în versiunea engleză şi nici în cea românească, comp. H. Arendt, *Originile totalitarismului*, Humanitas, Bucureşti, 2014, p. 422–423 cu nota 65.
[108] C. Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* (1923), 10. Auflage, Duncker & Humblot, Berlin, 2010.
[109] C. Schmitt, *Römischer Katholizismus und politische Form* (1923), 2. Aufl., Cotta, Stuttgart, 1925.

situaţia fără ieşire în care conflictul „totalităţilor" ideologice promovate de partide adusese Republica de la Weimar într-o situaţie în care singura posibilitate de evitare a haosului era „autoritatea Preşedintelui *Reich*-ului, venind din timpuri anterioare pluralismului"[110], la fel şi în concepţia lui Iorga „autoritatea guvernării prin rege"[111] trebuia înţeleasă pornind de la trecutul României ca „ţară de Domni, de lupte ale acestor Domni şi de acţiuni ale acestor Domni"[112], în opoziţie cu „ideea constituţională apuseană"[113] şi cu „fanaticii ideii de partid din România, conducătorii veşnicului război civil în forme constituţionale"[114].

În acest punct, Nicolae Iorga şi Carl Schmitt îl reîntâlnesc pe Jean Bodin, înscriindu-se astfel şi ei peste timp în galeria acelor *Politiques* a căror viziune în miezul războaielor religioase din Franţa secolului al XVI-lea se sprijinea pe „legătura istorică dintre francezi şi regii lor, o legătură în care *freedom and authority were reconciled*"[115]. Pe de altă parte însă, Iorga era conştient de faptul că libertatea şi autoritatea nu sunt nicicum posibile în lipsa unei solidarităţi care, pentru a putea fi o trainică solidaritate naţională, trebuie să se dovedească mai întâi sub aspectul solidarităţii sociale. Argumentând de pe poziţii naţionale soluţionarea unei probleme sociale de cea mare importanţă – reforma agrară şi împroprietărirea soldaţilor-ţărani ca premisă indispensabilă deopotrivă a rezistenţei în luptă şi a durabilităţii în victorie, Iorga făcea la Iaşi în decembrie 1916 un nou apel la „taina biruinţei lui Ştefan cel Mare" pe care o amintise şi cu prilejul marilor manifestaţii din Bucureştii lui martie 1906: poporul român, în pofida divergenţelor dintre „indivizii" şi „clasele" care îl alcătuiau, „era legat prin aceeaşi credinţă, vorbea aceeaşi limbă, avea acelaşi ideal, forma o singură fiinţă, reprezentată deopotrivă prin Voievodul ţării, de pe tron, şi prin cel din urmă ostaş biruitor din armatele sale"[116]. Lecţia pe care românii de la 1906–1916 ar fi trebut s-o desprindă din comparaţia acestor situaţii istorice era aceea că „mai presus de interesele indivizilor, mai presus de interesele claselor, trebuie să se ridice *solidaritatea naţională*, sentimentul de unitate care să îmbrăţişeze o societate de la un capăt la altul" şi care „asigură menţinerea unui popor şi-i dă biruinţa în toate împrejurările"[117]; invers, atunci când „poporul românesc era tăiat în două clase

---

[110] C. Schmitt, *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924–1954: Materialien zu einer Verfassungs-lehre*, Duncker & Humblot, Berlin, 1958, p. 359–366 („Weiterentwicklung des totalen Staats in Deutschland (1933)"), 364.

[111] N. Iorga, *Ultimele ... op. cit.*, p. 164 („Ce a fost Constituţia suspendată", 12 septembrie 1940).

[112] N. Iorga, *Sensul tradiţional al monarhiei*, Universul, Bucureşti, 1934, p. 9.

[113] *Ibidem*, p. 48.

[114] N. Iorga, *O luptă literară*, vol. I, ed. V. şi S. Râpeanu, Minerva, Bucureşti, 1987, p. 5–7 („Cu prilejul dispariţiei «Tribunei»", 1903), 7.

[115] J. Franklin, *Jean Bodin and the Sixteenth Century Revolution in the Methodology of Law and History*, Columbia University Press, New York-London, 1963, p. 41.

[116] N. Iorga, *Lupta pentru limba română*: *cauzele şi urmările primei revoluţii de la Universitate, martie 1906*, ed. L. Pricop, Cartex, Bucureşti, 2016, p. 71.

[117] *Ibidem*, p. 71–72, ev. N. Bănescu, *Nicolae Iorga şi ideea naţională*, „Revista istorică" 31 (1945), p. 1–9 (9).

duşmane", tocmai „dispariţia *solidarităţii sociale*, dispariţia unităţii de conştiinţă a poporului român" a fost „cauza pentru care a pierit Mihai Viteazul", omul care, „după Ştefan cel Mare, a cuprins mai multă putere, care a avut mai multă credinţă în viitorul românesc din câţi oameni a dat acest pământ"[118]. Străbătând ca un fir roşu opera istorică şi politică a lui Nicolae Iorga, ideea condiţionării solidarităţii naţionale prin solidaritatea socială era atrăgătoare şi pentru regimul comunist, şi astfel credem că se explică de ce recuperarea[119] acestei opere era inaugurată prin republicarea *Istoriilor* lui *Ştefan cel Mare* (1966) şi *Mihai Viteazul* (1968), aceasta din urmă cuprinzând şi conferinţele publicate de Iorga însuşi ca anexe ale lucrării în versiunea finală din 1935. Vremurile nu permiteau nici atunci afirmarea faptului că, dincolo de solidaritatea socială şi naţională, „lecţia fundamentală ce o transmite Nicolae Iorga" este că „o singură dimensiune poate consacra cu adevărat un popor: cea spirituală ... şi de aici vine accentul atât de însemnat pus pe naţiuni", acestea fiind nu „simple asociaţii de tip contractualist sau simple tipuri de organizare cu funcţii limitate la un anumit istoric, ci formaţiuni înzestrate cu dimensiune spirituală"[120]. Cu toate acestea, drumul politic al realismului organic avea să continue şi atunci.

III. „Lucrurile cele vechi şi cele adevărate ale ţării"

„Se făceau pe atunci stăpânitori, cu putere împărătească, ai ţărilor noastre, prin alegerea turcilor, în mâna cărora stăteam. Prieteni bine hrăniţi la Constantinopol, din lumea puternicilor în jurul sultanului, hotărau, şi buna lor dispoziţie trebuia adesea întreţinută cu daruri"[121]. După o perioadă în care domnia devenise apanajul celor „trimişi de la Ţarigrad, unde stătuseră trainic sau ... alergaseră ca pribegi ca să-şi afle acolo bani şi patroni", iar „ţara însăşi nu-şi arătase dorinţele în ce priveşte omul menit s-o cârmuiască", alegerea lui Constantin Brâncoveanu ca domn al Ţării Româneşti, scrie Iorga, „s-a făcut însă altfel"[122], şi nu este lipsit de importanţă nici astăzi să ne oprim asupra semnificaţiei faptului că Brâncoveanu, „o minte mare, un suflet mândru ... n-a vrut să se întrebuinţeze obişnuita târâre spre putere înaintea stăpânilor dăruiţi şi linguşiţi"[123]. În loc să beneficieze de o astfel de numire, pe Brâncoveanu „l-a proclamat ‚ţara' şi cu oştenii, într-o „adevărată unanimitate naţională, răsărită spontaneu şi manifestată prin zgomotoase aclamaţii" (comparaţia cu alegerile împăraţilor romani şi bizantini

---

[118] *Ibidem*, p. 75, 76 (ev. mele, T. A.).

[119] M. Ungheanu, *Holocaustul culturii române: ipoteze de sociologie literară (1944–1989)*, D.B.H., 1999, p. 53–58 („N. Iorga – asasinat a doua oară").

[120] I. Bădescu, D. Dungaciu, E. Ţîrcomnicu, R. Dungaciu, *Nicolae Iorga (1871–1940)*, în I. Bădescu, M. Ungheanu (coord.), Eciclopedia valorilor reprimate, vol. II, Pro-Humanitate, Bucureşti, 2000, p. 41–59 (62).

[121] N. Iorga, *Sfaturi pe întunerec ... op. cit.,* p. 77–79 („Amintirea lui Dimitrie Cantemir"), p. 155–158 (156).

[122] N. Iorga, *Scrieri istorice ... op. cit.*, p. 343.

[123] N. Iorga, *Sfaturi pe întunerec ... op. cit*., p. 156–157.

din epocile de înflorire a Imperiului se impune cu atât mai mult, cu cât Iorga are grijă să adauge cu referire la oşteni, „nu aceştia fiind în frunte pentru făgăduielile de favoruri"), iar în locul unui demers ulterior faţă de Sublima Poartă „care să ceară iertare turcilor pentru ce s-a făcut, şi să ceară umil întărirea", precum se întâmplase la alegerea ca domn a lui Matei Basarab, „noul simţ naţional, pornit şi din sufletul hrănit cu atâta cultură al Stolnicului [Constantin Cantacuzino]", admitea atâta: răscumpărarea de la turcii prinşi într-un greu război cu imperialii austrieci, necontenit învingător de la despresurarea Vienei încoace, a unui act naţional îndeplinit în conştiinţa drepturilor, de atâta timp părăsite, ale unei ţări în fond libere"[124].

Republicarea textului despre *Valoarea naţională a lui Constantin-Vodă Brâncoveanul* în anul 1971, în plin Război Rece şi într-o perioadă în care doctrina lui Leonid Brejnev despre suveranitatea limitată a statelor socialiste în raport cu Uniunea Sovietică fusese nu demult reafirmată brutal în Praga lui august 1968 reprezenta în sine un fapt remarcabil, şi aceasta cu atât mai mult cu cât textele lui Nicolae Iorga fuseseră şi ele tot până nu demult supuse interdicţiei în bibliotecile româneşti. Începută în 1964 într-o prezentare a istoriografiei româneşti (în limba franceză!)[125] şi cu o comemorarea împlinirii a 25 de ani de la moartea savantului în 1965 (comunicările fiind publicate tot în limba franceză[126]), ‚reabilitarea' lui Iorga continua cu această republicare într-un context politic inaugurat prin ‚Declaraţia de Independenţă' din 1964 care semnaliza totodată debutul unei noi renaşteri naţionale româneşti, fie ea oricât de parţială şi grevată de servituţile marxist-leniniste. Faptul că începutul domniei lui Constantin Brâncoveanu era privit de Nicolae Iorga ca veritabilă renaştere naţională în spiritul revenirii la propriile tradiţii politice româneşti reiese şi din faptul că domnul nu era singur în această concepţie, iar „ridicarea în scaun a Brâncoveanului a fost în gândul acelora care l-au voit şi l-au susţinut, o întoarcere către lucrurile cele adevărate şi cele vechi ale ţării", tot astfel precum însuşi tânărul Brâncoveanu „era în curentul acelei mişcări curat româneşti pe care o înfăţişează, afară de o uşoară modă rusească, mai târzie, epoca patriarhală, smerit indigenă, cald tradiţionalistă, a lui Matei"[127], acelaşi Matei Basarab căruia îi va continua revendicarea dinastică de la „Băsărabă, întemeietorul Principatului muntean" şi cu care este văzut de Iorga ca „monarhul muntean cel adevărat"[128], întemeietorul epocii din Istoria Românilor încheiate cu *Monarhia Culturală a lui Constantin Brâncoveanu*[129].

---

[124] N. Iorga, *Scrieri istorice ... op. cit.,* p. 342, 343.

[125] V. Mâciu, Şt. Pascu, D. Berindei, M. Constantinescu, V. Liveanu, P. P. Panaitescu, *Introduction à l'historiographie roumaine*, Ed. de l'Academie de la RPR, Bucarest, 1964, p. 71–72, 80–82.

[126] *25 Ans depuis la Mort du Professeur Nicolas Iorga*, „Revue Roumaine d'Histoire" 4 (1965), p. 1067–1244.

[127] N. Iorga, *Scrieri istorice ... op. cit.*, p. 342.

[128] N. Iorga, *Sensul tradiţional al monarhiei* (1934), în N. Iorga, Hotare şi spaţii naţionale. Afirmarea vitalităţii româneşti, Porto-Franco, Galaţi, 1994, p. 305–324 (317, 319).

[129] N. Iorga, *Istoria Românilor*, vol. VI: *Monarhii*, Bucureşti, 1938, p. 391 şi urm.

Pe cât de puţin aducea un asemenea monarh cu secretarul general al PCR, pe atât de actuală rămânea semnificaţia epocii brâncoveneşti pentru România secolului al XX-lea, aşadar, în cuvintele acad. Răzvan Theodorescu, „schiţarea unei expresii culturale ‚naţionale', în care poste-ritatea a vrut să vadă, cu mândrie sau nostalgie, reperul întrupării unui spirit local în morfologii originale, inconfundabile în aceste părţi ale continentului" şi totodată „epoca hotărâtoare a trecerii spre Evul modern, fără cezuri, fără răsturnări spectaculoase, într-un lent, dar hotărât gest de sincronizare cu restul culturii europene"[130]. Pe de altă parte, pe plan politic, demnitatea naţională arătată faţă de Imperiul Otoman nu era mai puţin prezentă în raporturile lui Brâncoveanu cu Imperiul German, al cărui titlu de *Fürst* îl primise încă dinaintea alegerii sale ca domn, fără ca aceasta să presupună dependenţa asumării sau exerciţiului domniei de politica imperială, câtă vreme „el nu se vede domnind sau căpătând mai mult decât domnia sa din partea patronilor de la Viena"[131]. Legitimitatea *titlului* domniei se conjugă firesc cu o legitimitate a *exerciţiului* acestei domnii printr-o politică vizând păstrarea unei cât mai mari libertăţi de acţiune independentă în raport cu *toate* marile imperii vecine: „O politică de continuă observaţie nu vrea să se lase robită de nimeni"[132]: astfel sintetizează Iorga maxima acţiunii politice a lui Brâncoveanu în raport nu numai cu Imperiul German, ci şi cu cealaltă mare putere creştină vecină, adăugând imediat: „*De aceea şi neîncrederea în ruşi, aşteptarea la 1711 a biruinţei acestora, care din fericire nu s-a produs, ca să se ia o atitudine faţă de dânşii*"[133].

Omisă de editorul român din 1971, această frază surprinde prin ea însăşi felul în care şi Nicolae Iorga vedea diferenţa dintre cele „două personaje istorice domneşti şi antagonice dinainte şi de după 1700", constituind „deplina întrupare a omului românesc în perioada Turcocraţiei"[134], diferenţă constând sub acest aspect în faptul că, spre deosebire de Brâncoveanu, lui Dimitrie Cantemir „i s-a părut că se poate încrede în acel Împărat ortodox, care, de fapt, hrănea alte gânduri decât crearea unei Moldove ‚colegate' – cum spune Cantemir –, cu întinsele lui ţări"[135], atunci când a încheiat tratatul de Luţk, trecând sub protecţia imperială rusă în schimbul asigurării deplinei autonomii a Moldovei în graniţele istorice şi sub o domnie autoritară şi ereditară corespunzând sub aspectele esenţiale monarhiei culturale brâncoveneşti. În 1935, cu prilejul reînhumării rămăşiţelor pământeşti ale marelui domn cărturar în Biserica Trei Ierarhi din Iaşi, Iorga adăuga şi că domnul moldovean, de bună seamă altfel decât Constantin Brâncoveanu, „n-avea nici o îndoială că monarhul creştin din Răsărit va ajunge la Dunăre, că la vederea

[130] R. Theodorescu, *Constantin Brâncoveanu între, Casa Cărţilor' şi ‚Ievropa'*, RAO, Bucureşti, 2012, p. 19.

[131] N. Iorga, *Scrieri istorice ... op. cit.*, p. 345.

[132] *Ibidem*, p. 345.

[133] N. Iorga, *Sfaturi pe întunerec ... op. cit*., p. 76–78 (78).

[134] R. Theodorescu, *Cele două Europe*, ed. a II-a, Ideea Europeană, Bucureşti, 2018, p. 117–153 („Prima modernitate a românilor şi geneza unei mentalităţi tranzacţionale"), 145.

[135] N. Iorga, *Istoria Românilor ... op. cit.*, p. 471.

steagurilor lui se va ridica întreagă creştinătatea şi că se va deschide o cale de triumf pentru urmaşul slav al Cezarilor bizantini”[136]. Această din urmă încredere, adaugă însă Iorga, trebuia să se risipească de îndată ce Cantemir va fi făcut personal cunoştinţă cu Petru cel Mare şi armata rusă, moment imaginat de istoricul român în maniera sa expresiv inegalabilă: „Înaintea celui care aştepta legiunile noului Constantin cel Mare mergând să-şi ia în stăpânire cuvenitul Ţarigrad, răsare o oaste mare, dar neorânduită, fără nici o chezăşie de victorie, şi mai ales un şef împărătesc care strigă, petrece şi bea, un mare şi crunt barbar care-l saltă prin aer pe dânsul, aşa cum sălta prin neprevederea lui soarta întregii creştinătăţi răsăritene”, astfel că „Dimitrie Cantemir, cel crescut între cărţi şi oameni cuminţi, va fi putut înţelege încă din acea clipă cum se vor isprăvi lucrurile aşa fără socoteală chibzuite”, tot astfel precum în timpul exilului său la Moscova, de la început „va fi văzut câtă şubrezenie e în această împărăţie nemărginită şi câtă dezorientare furioasă în mintea sălbatecului de geniu”[137].

Neîncrederea în Petru cel Mare presupusă de Nicolae Iorga în cazul concret al atitudinii de expectativă asumate de Constantin Brâncoveanu în cazul conflictului ruso-turc din 1711 se dovedeşte astfel ca având raţiuni profunde ţinând tocmai de diferenţa culturală între două tipuri de modernitate asumate de cei doi monarhi. „Fără steag de cultură un popor e o gloată, nu oaste”[138], scria Iorga explicând astfel *en passant* şi felul în care arăta armata rusă ajunsă în Iaşii lui Cantemir, însă dacă este adevărat că în acea epocă „Rusia era mult sub Moldova în ce priveşte dezvoltarea culturală”[139], nu mai puţin vremurile în care modelul cultural-politic al lui Petru Rareş era studiat de trimişii unui ţar precum Ivan cel Groaznic[140] erau definitiv apuse. Cultura pe care Petru cel Mare o va promova „cu toata furia lui sacră de barbar” însemna de fapt „o introducere violentă, fără critică, fără simţ pentru necesitatea şi putinţa unei adaptări”[141] a formelor civilizaţiei occidentale în Rusia – aşadar tocmai „pseudomorfoza istorică”[142] pe care Iorga nu a obosit nicioda-tă să o critice în termenii binecunoscuţi şi la fel de aspri în cazul celei de-a doua modernităţi româ-neşti, inaugurată pe urmele revoluţionarilor de la 1848. În mod evident, nici ‚lucrurile cele adevărate şi cele vechi ale ţării’ cultivate de Brâncoveanu nu aveau nimic bun de aşteptat de la Petru cel Mare în cazul unei victorii împotriva Imperiului Otoman: până la similitudine termino-logică judecăţile lui Nicolae Iorga sunt prezente şi la un Aleksandr Soljeniţân care vede în Petru cel Mare „un spirit barbar dezlănţuit” care „nu a înţeles că anumite rezultate

[136] N. Iorga, *Despre Dimitrie Cantemir,* Datina Românească, Vălenii de Munte, 1935, p. 12.
[137] N. Iorga, *Sfaturi pe întunerec ... op. cit.,* p. 157, 158.
[138] N. Iorga, *Cugetări*, ed. B. Theodorescu, Albatros, Bucureşti, 1971, p. 280 (nr. 2357).
[139] N. Iorga, *Originalitatea lui Dimitrie Cantemir*, Datina Românească, Vălenii de Munte, 1935, p. 3.
[140] *‚Manual de domnie’ al ţarilor ruşi: plângerea lui Ivan Peresvetov*, Anastasia, Bucureşti, 2004.
[141] N. Iorga, *Scurtă istorie a slavilor răsăriteni*, Cultura Neamului Românesc, Bucureşti, 1919, p. 81.
[142] O. Spengler, *Declinul Occidentului: Schiţă de morfologie a istoriei universale*, Partea a II-a: *Perspective ale istoriei universale*, trad. I. Lascu, Beladi, Craiova, 1996, p. 221, 225–230.

ale civilizaţiei şi culturii nu pot fi importate lăsându-se la o parte atmosfera sufletească în care ele au crescut ... şi a distrus conştiinţa istorică, credinţa, sufletul şi moravurile poporului (în manieră pe deplin bolşe-vică, inclusiv prin folosirea exagerată a acţiunilor extreme)”[143].

Astfel stând lucrurile, cu greu se putea aştepta de la Constantin Brâncoveanu, protectorul Bisericii Ortodoxe din spaţiul românesc şi din cel aflat sub stăpânirea directă a Imperiului Otoman, să aibă încredere într-un cârmuitor ale cărei reforme prevesteau deja felul în care, după moartea martirică a domnului român, „a pus zăbală Bisericii şi i-a sfărâmat coloana vertebrală”[144] prin desfiinţarea Patriarhiei şi aşezarea Sfântului Sinod sub supravegherea unui ‚oberprocuror de stat’. Întreaga sa acţiune politică îl transforma pe împăratul rus într-un perfect *antipod* al împăraţilor romani şi bizantini, astfel încât nu mai putea fi vorba în nici un fel de un nou Constantin cel Mare, prevestiţi fiind în schimb ‚imperatorii’ ruşi (titlul oficial care înlocuieşte tradiţionalul ‚ţar’) şi secretarii de Birou Politic sovietici cărora Moldova şi apoi România – alături de întreaga vecinătate a Rusiei traumatizate prin modernizarea petrină – le vor cădea victimă în secolele ce urmau să vină. În schimb, drumul modernizării asumate de monarhia culturală a lui Constantin Brâncoveanu în tragica ei strălucire, a rămas până astăzi singular, oprit pe 15 august 1714 şi niciodată continuat: drumul politic al ultimei mari Domnii ieşite din acel suflet românesc nesocotit până astăzi de promotorii revoluţiilor şi reformelor după care „lege şi Domn trebuiau să cadă şi în locul lor să se aşeze suveranitatea partidelor necontenit înduşmănite între dânsele”[145]. Încredinţat însă că „nimeni nu poate birui fără steag de dreptate”, Brâncoveanu, scria Iorga într-un mişcător pasaj, „cuvântul lepădării de lege, el n-a voit să rostească. Şi-a pus capul, după ce căzuseră acelea ale tuturor odraslelor lui. Şi n-a plâns, n-a blestemat măcar, ci a murit senin, *aşteptând*”[146].

După un an de la republicarea cenzurată a conferinţei iorghiste despre *Politica lui Mihai Viteazul*, scenariul iniţial al filmului „Mihai Viteazul” elaborat de Titus Popovici includea scena încoronării lui „Mihail Voievod al Ardealului, al Ţării Româneşti şi al Moldovei” – ficţiune fără corespondent istoric real – desfăşurată *în* „Catedrala ortodoxă din Alba Iulia”, scenă a cărei transpunere cinematografică includea un an mai târziu redarea completă a Troparului Sfintei Cruci şi a nu mai puţin de trei rugăciuni solemne rostite nu numai de „popa Stoica, înconjurat de un sobor de prelaţi, mulţi mai în vârstă decât el”[147], ci şi de *doi ierarhi în veşmintele liturgice ale cultului ortodox, ambii cu mitre episcopale*. Faţă de aceste elemente, se poate presupune că cenzura referirilor lui Nicolae Iorga la tradiţia politică transmisă de Mihai Viteazul lui Ferdinand I nu se explică nici prin

[143] A. Solschenizyn, *Die russische Frage am Ende des 20. Jahrhunderts*, hrsg. W. Kasack, Piper, München Zürich, 1994, p. 50.

[144] *Ibidem*.

[145] N. Iorga, *Ce a fost şi ce este Constituţia României?*, Tourouţiu, Bucureşti, 1938, p. 7.

[146] N. Iorga, *Sufletul românesc* (1917), ed. A. Pavelescu, Ed. Militară, Bucureşti, 1994, p. 155, 156.

[147] T. Popovici, *Mihai Viteazul*, Ed. Militară, Bucureşti, 1969, p. 164, 165.

referirile la componenta „libertăţii creştine”, nici printr-o eventuală iritare produsă de evocarea regelui; mai degrabă s-ar putea considera că scenariul final a vizat proiectarea retroactivă a ceremoniei încoronării acestuia din urmă pe 15 octombrie 1922, ceremonie desfă-şurată în realitate (din motive ţinând de opoziţia Romei faţă de încoronarea într-o biserică ortodoxă a monarhului de confesiune romano-catolică) *în faţa* catedralei construite special în vederea acestui eveniment la insistenţa lui Iorga însuşi şi *fără* participarea episcopului român greco-catolic (a căror absenţă fusese corelată cu cea a fruntaşilor Partidului Naţional Român din Transilvania şi amarnic regretată la vremea respectivă de acelaşi Iorga). În sfârşit, faptul că replica finală a filmului coincide cu ultima frază din *Istoria lui Mihai Viteazul* – „un popor românesc care din ce în ce mai mult ştie ce vrea şi-şi dă samă ce poate”[148] – poate constitui un argument în sensul asumării oficiale la vremea respctivă a concepţiei iorghiste despre transmiterea tradiţiei politice româneşti de la Mihai Viteazul înspre secolul al XX-lea, astfel putându-se explica şi ‚corecturile’ retroactive ale încoronării unui personaj Mihai Viteazul devenit *şi* un *simbol* al regelui Ferdinand. Dincolo de controversele sterile având în centru raportul dintre adevărul istoric şi prezumtiva falsificare propagandistică, ni se pare că mai ales în acest caz – şi mai ales în anul în care vom aniversa Centenarul Încoronării de la Alba Iulia – este mai mult decât oriunde valabilă teza lui Nicolae Iorga – în acelaşi timp şi o inegalabilă formulă ‚ezoterică’ a realismului organic – potrivit căreia „în cărţi evenimentele se păstrează ca fapte; în suflete ele creează stări de spirit şi aceste stări de spirit sunt factorii de căpetenie în dezvoltarea poporului care pleacă de la dânsele şi lucrează prin mijlocirea lor”[149].

[148] N. Iorga, *Istoria lui Mihai Viteazul... op. cit*. (1968), p. 400.

[149] N. Iorga, *Stări sufleteşti şi războaie*, Ed. Militară, Bucureşti, 1994, p. 145–165 („Sufletul românesc. Conferinţe pentru viitorii ofiţeri”), 158.

Mathilde Hautereau-Boutonnet, *Le Code civil, un code pour l'environnement*, Coll. Les sens du droit, Editions Dalloz, 2021, 191 p.

Constituind, în cele mai multe țări ale lumii, cea mai veche legiuire complexă în vigoare, care exprimă și poartă peste timp pecetea tradițiilor juridice ale unui stat și aspirațiile sale civilizaționale, codul civil nu putea rămâne indiferent provocărilor ecologiei ca știință și implicațiilor protecției mediului asupra practicilor socio-culturale, economice și politico-instituționale. Un exemplu major îl reprezintă în acest sens Codul civil francez de la 1804 care s-a deschis treptat, dar ferm problematicii ecoclimatice, tinzând să devină dintr-o reglementare contra și/sau indiferentă, una favorabilă și până la a-și asuma ca nouă finalitate dezvoltarea durabilă. Capacitatea conceptuală a „constituțiilor civile" de a percepe și „elasticitatea" prevederilor acestora de a exprima noile imperative ale devenirii societății au făcut ca dispoziții precum cele ale clasicei răspunderi civile delictuale să fie invocate în contenciosul climatic.

O lectură în acești termeni a legislației civile ne-o propune lucrarea *Le Code civil, un code pour l'environnement* a prof. M. Hautereau-Boutonnet apărută în colecția de eseuri a prestigioasei edituri juridice pariziene, considerată „fructul convingerilor puternice, reunite în jurul unui proiect comun: a contribui la inteligența critică a societăților contemporane și dezbaterilor pe care ele le suscită propunând cititorilor lecturi la intersecția dintre știința și cultura juridică". Plecând de la întâlnirea bunurilor, drepturilor, îndatoririlor și obligațiilor civile cu ecologia, lucrarea tinde să oficializeze locul Codului civil în una din marile dezbateri contemporane, cea legată de mediu.

Prima parte *(Raporturile între lucruri: bunurile de mediu)* urmărește în cadrul capitolelor componente ca teme definitorii: bunurile de mediu incorporale și corporale, cea de a doua *(Raportul între persoane și lucruri: drepturile și îndatoririle de mediu)* abordează problematica drepturilor și îndatoririlor de mediu ale persoanelor, iar ultima (consacrată *Raportului între persoane: obligațiile de mediu)* privește obligațiile de mediu contractuale și pe cele extracontractuale.

1. Codul civil nu este un cod precum toate celelalte, iată o afirmație care nu e contestată de mai nimeni. Și spre justificarea unei atari aserțiuni să recurgem la considerentele frecvent invocate în acest sens aparţinând marelui „civilist" francez și european Jean Carbonnier (1908–2003). Referindu-se la Codul civil napoleonian din 1904 savantul jurist remarca faptul că el cuprinde regulile care

organizează relațiile între persoanele private, modurile lor de viață, este „Codul strămoș, Codul prin excelență. Codul. Numai prin normele sale se asigură prezența dreptului în memoria colectivă”. Și întrucât prin concepția, principiile și prevederile sale „recapitulează ideile în jurul cărora societatea franceză s-a constituit după Revoluția de la 1789 și caută să se constituie încă și astăzi”, el este „o veritabilă constituție a francezilor”, în accepțiunea sociologică a termenului „o carte simbol și carte a simbolurilor”. Mai mult decât atât, continuă să dea tonul relațiilor sociale și în timpurile noastre, să le înscrie în rândul valorilor de care cetățenii sunt atașați, să le deschidă spre viitor, înscriindu-le, totodată, în tradițiile trecutului. Iar astăzi, sub presiunea realităților și impulsul doctrinei, acțiunii legiuitorului și judecătorului, Codul civil receptează, asimilează și exprimă semnificațiile și provocările unei noi mize: cea a protecției mediului. Privind inițial cotidianul persoanelor legat de naștere, căsătorie, familie, deces, moștenire, proprietate, contract, răspundere… Codul civil s-a deschis problematicii ecologice, „înverzindu-se” de-a lungul ultimelor decenii, mai întâi prin adoptarea, sub influența interpretării jurisprudențiale și aprecierile doctrinale, a textelor clasice, apoi prin înscrierea unor dispoziții pertinente și aferente noii tematici în ascensiune, devenind de la un cod indiferent mediului, unul privind mediul și în cele din urmă un „Cod civil pentru mediu”[1].

Într-un stil eseistic, ținând de cultivarea, deopotrivă, a culturii juridice și conștientizării ecologice, autoarea pornește de la constatarea că, născut în 1804, Codul civil francez a traversat epocile, surprinzându-le și răspunzând diferitelor provocări sociale ridicate de acestea. Consacrând în textul său printr-o lege modificatoare din 2016 un regim de reparare a prejudiciului ecologic și o îndatorire pentru societăți, de a lua în considerare mizele sociale și de mediu ale activității lor (2019), legiuitorul nu s-a limitat la reformarea dreptului răspunderii civile și a celui al societăților, ci a acordat, în mod incident, mediului un nou statut în Codul civil, cel de „lucru de protejat”. Plecând de la expunerea bunurilor, drepturilor, îndatoririlor/obligațiilor de mediu aferente domeniului, cartea tinde să oficializeze locul și rolul Codului civil în cadrul uneia din problematicile majore ale secolului XXI și a viitorului în general: protecția mediului. Într-adevăr, asistăm, în ultimele decenii, la o veritabilă „privatizare a dreptului mediului” și, în paralel, completare și potențare a semnificațiilor la o „ecologizare” a dreptului (codului) civil . Așadar, operând un viraj ecologic, Codul civil se deschide, la rându-i, regulilor de protecție a mediului și conservare a naturii.

2. Un cod al Antropocenului. La începuturile sale, departe de a fi un cod pentru mediu, Codul civil francez, de altfel precum toate codurile civile ale timpului, inclusiv cel român de la 1864, părea mai mult o legiuire cu o concepție și prevederi contra acestuia, una a „vârstei omului”, strict etimologic raportat la ceea ce oamenii

[1] Pentru situația din dreptul român, a se vedea: Mircea Duțu, Andrei Duțu, *Dreptul mediului,* ediția a 4-a, Editura C.H. Beck, București, 2014, p. 94 și urm.

de știință identifică astăzi ca „Antropocen” (după denumirea dată, în 2011, de P. Creutzen). Desemnând era la care umanitatea a devenit o forță geologică majoră, s-a atins punctul de nonretur către Holocen, în care omul a trăit în ultimii 11.500 de ani, acesta marcând intrarea într-o lume caracterizată prin depășirea limitelor planetare, încălzirea atmosferei și schimbările climatice cu origini antropice, poluarea generalizată ori eroziunea biodiversității , toate într-o interdependență globală și manifestare planetară. În același timp, în „nuanțe politice”, Antropocenul este fructul unei lumi moderne gândite și structurate de anumite opțiuni nu numai politice, sociale, economice, tehnologice, energetice și industriale, ci și cultural-științifice și juridice afirmate la nivel național și mondial, și aceasta de-a lungul unui proces derulat începând de la finele veacului al XVIII-lea și care durează până în prezent. Așa încât, de acord cu prof. Hautereau-Boutonnet, motorul (juridic) transformărilor realizate, simbolul organizării relațiilor sociale și purtător al valorilor pe care le subînțeleg, Codul civil de la 1804, aparținător istoric epocii-balama între Holocen și Antropocen, participă la cauzele acesteia din urmă. Astfel, în lectura sa, societatea industrială (mai ales la stadiu de premise), agricultura intensivă (care nu-și va face apariția decât la jumătatea secolului al XX-lea) și societatea de consum (care debutase deja în Anglia) nu-și găseau încă locul în termeni juridici civili. Era vorba, mai degrabă, de o societate a micilor proprietari rurali, guvernată de binefacerile mariajului și ale familiei. Totuși, mai ales în discursul preliminar al lui Portalis se întrevăd deja deschiderile posibile și în sensul construirii unei societăți a Antropocenului, subsumate prefigurării elementelor economiei de piață cu vocație globală. Așa se face că dacă prima carte consacrată persoanelor, nu o arată în nici un fel – persoana e înțeleasă prin intermediul statutului său – nu este cazul următoarelor două consacrate bunurilor, respectiv modurilor de dobândire a proprietății. Debarasat de constrângerile sarcinilor feudale și de divizarea domeniilor, surse ale imobilismului, frânei în circulația bogățiilor, exploatării ineficiente a bunurilor, dreptul de proprietate e în centrul Codului civil. Art. 544 îl consacră și concepe ca un drept „de a se bucura și a dispune de lucruri în modul cel mai absolut, în afară de o folosință prohibită de legi ori de regulamente”. Doctrina va vedea destul de repede în proprietate un drept suveran asupra lucrurilor, care poate să-și exercite puterile *(usus, abusus, fructus)* în mod absolut, exclusiv și perpetuu. Venind să susțină crearea, dobândirea și circulația bunurilor și serviciilor, dreptul de proprietate, libertate contractuală și cea de a întreprinde constituiau elementele indispensabile, chiar dacă nu suficiente, și trebuind, deci, completate de lege de-a lungul secolelor următoare – construcției lumii moderne.

Așadar, redactorii Codului civil napoleonian pot fi considerați și înscriși printre „antreprenorii” Antropocenului.

3. Dispoziții potențial aplicabile în materie de mediu. Desigur, la momentul istoric în care a fost efectuată, codificarea dreptului privat în Franța nu putea avea în vedere și nici măcar prevedea, în linii generale, intenția și amploarea revoluției industriale, consecințele sale, precum poluarea și mai ales criza ecologică

în dimensiunile și implicațiile sale actuale. Așadar, cuvântul *mediu* lipsește din primele coduri civile și își va face apariția în vocabular, cu explicațiile cuvenite, abia în secolul al XX-lea. El va fi evocat, totuși, implicit ori potențial, prin categoria lucrurilor și utilizările și folosințele acestora, și, în orice caz, nu în sensul de a proteja. Ca atare, pe de o parte, mediul este un lucru apropriabil, un bun. Așa se face că într-o societate rurală îi vom găsi urme în dispozițiile Codului civil relative la categoriile și izvoarele apelor, iepuri, porumbei, și, mai ales, în cele referitoare la sol care „împarte proprietatea deasupra și de sub". Pe de altă parte, el intră în categoria lucrurilor comune, excluse de la aproprierea individuală dar nu din motive legate de necesitatea de a le proceda, ci întrucât dobândirile în epocă nu prezentau nici un interes. Nesupuse aproprierii, din punct de vedere material și în întregul lor, aerul și apa nu sunt nicidecum rare, fiind în mod natural destinate folosinței tuturor. Așadar, mai ales în calitate de lucruri dorite (și deci rezervate unui individ) și non dorite (și deci destinate folosinței tuturor) mediul a fost incidental și original perceput în Codul civil și deloc ca lucru protejat! Totuși, codificatorii nu au fost indiferenți față de dificultățile aproprierii mediului ori proastei utilizări în comun. Ei nu au ignorat, în special, inconvenientele rezervate tuturor utilităților unui lucru cu un singur proprietar, în timp ce mediul procură utilități importante pentru colectivitate ori, mai precis, pentru anumite persoane. Pentru a justifica obligația de a cultiva terenurile impusă destinatarului unui bun rural, Napoleon scria el însuși: „nu e admisibil ca un particular să «sterilizeze» 20 leghe de teren într-un departament producător de grâu pentru a face un parc".

Se sugera, deci, că, odată apropriat, solul furnizează și servicii de care trebuie să beneficieze toți. Nu a fost ignorată, de asemenea, nici necesitatea pentru anumite persoane de a accede la anumite resurse de mediu vitale ai căror proprietari nu sunt. Prinși în capcana abolirii diviziunii domeniilor, codificatorii au trebuit să se îndrepte spre alte tehnici, precum cea a servituților care, prin reglementarea ori încadrarea de utilitate publică a unui lucru, permite prezervarea intereselor proprietarilor din vecinătatea fondului. În fine, tot ei – cu rezonanțe puternice azi, în perioada finitudinii resurselor – nu au ignorat pericolele limitării accesului la resursele de mediu printr-un uzaj excesiv și necesitatea de a le gera.

4. Dreptul mediului în Codul civil. Desigur, Codul civil poate evolua, iar din punct de vedere istoric, după o anumită stabilitate în timpul primei mari părți a secolului al XIX-lea el a cunoscut o serie de transformări de-a lungul secolului al XX-lea sub acțiunea legislatorului, a jurisprudenței, cât și a influenței doctrinei, sensibilă la evoluțiile politice și sociale, a „forțelor creatoare ale dreptului". A fost vorba, și o dovedesc mai ales modificările suferite în materia persoanelor și a familiei, sub impulsul noilor concluzii jurisprudențiale aferente dreptului răspunderii grație interpretării judecătorului, iar din afara Codului acțiunii unei serii de texte majore, precum cele referitoare la dreptul muncii, dreptul comercial, conducând la ceea ce s-a denumit „decodificarea" dreptului privat în mai multe coduri (sectorială). Referitor la protecția mediului, importante forțe creatoare au

acționat pentru înscrierea sa expresă în cuprinsul Codului civil. În afară de impactul crizei ecologice ca atare, care a implicat mobilizarea tehnicilor de drept public, precum și unele instrumente de drept privat și categorii juridice de drept civil pentru a o rezolva, cunoștințele științifice relative la serviciile pe care le procură mediul privesc „lucrurile" Codului civil, indiferent că sunt apropriabile ori nu. Potrivit evaluărilor de specialitate natura oferă patru tipuri de „servicii ecosistemice": de suport, cele care sunt necesare pentru ca alte servicii să poată funcționa; de aprovizionare, prin care sunt obținute bunurile materiale, precum alimentația; de reglementare, care permit buna funcționare a ecosistemelor, de genul echilibrării sistemului climatic, care depind de absorbanții de carbon, precum solul; serviciile culturale și sociale care oferă societății beneficii nonmateriale ca, de exemplu, loisirul.

Sub acțiunea acestor noi cunoștințe științifice, Codul civil era invitat cel puțin să conceapă în alt mod mediul, a lua act de importanța sa în reglementarea raporturilor sociale, a se preocupa de fragilitatea lui, și, în final, a depăși dihotomia lucruri apropriabile/lucruri neapropiabile în favoarea lucrului de protejat din rațiuni de utilități ecologice vitale pe care le aduc naturii și omului.

Ca răspuns la acest apel, în Franța, după ce în 2000 a dat naștere unui nou cod, cel al mediului, protecția acestuia și-a regăsit, ca nou teren de primire și afirmare, Codul civil. Și aceasta, pe de o parte, ca urmare a continuării mișcării de adaptare, iar pe de alta, precum o originalitate sporită a noilor dezvoltări pertinente. Tot în Hexagon, integrarea expresă a dreptului mediului în Codul civil este și fructul a două reforme legislative punctuale și sectoriale, fără a exista o relație între ele: una din 2016 în materia dreptului răspunderii civile, cu ocazia unei legi privind protecția biodiversității, și alta, din 2019, în privința dreptului societăților printr-o lege vizând creșterea întreprinderilor. Codul civil nu este în asemenea cazuri decât un suport pentru a promova dezvoltări juridice îndreptate direct ori incident spre consolidarea protecției mediului. Legislatorul nu a exprimat o ambiție de a efectua o recodificare, fie ea prin crearea unui titlu specific rezervat protecției mediului ori prin inserția de dispoziții ecologice, ici și acolo, în cadrul Codului civil. Nu a fost vorba nici de a redefini locul mediului în societatea noastră printr-o refondare legislativă globală și progresivă a acestuia, cum a avut loc pentru unele din materiile sale, în special dreptul persoanelor și al familiei, unde recodificarea este rezultatul a 9 legi etalate în peste 10 ani, nici de a prelua și de a completa în Codul civil ansamblul soluțiilor create de legislator ori de judecător în cursul secolului al XX-lea în materie, în comparație cu rezultatele recodificării dreptului contractelor rezultate dintr-o serie de reglementări recente. Pe de altă parte, intrarea dreptului mediului în Codul civil nu e numai rodul acțiunii legislatorului; în aceeași manieră generală, precum pentru oricare codificare ori recodificare, doctrina e chemată să alimenteze legiuitorul care trebuie să țină seama în demersurile sale de evoluția jurisprudenței, dreptului pozitiv creat în afara codului, dreptului viu rezultat din practica socială și/sau din diferite revendicări societale. Mai ales sub acțiunea unei doctrine angajate asistăm în dreptul lucrurilor la o relectură în termeni ecologici a

anumitor texte fondatoare din Codul civil de la 1804 care, în viitor, vor influența interpretarea „în litera, dar mai ales în spiritul timpului a vechilor reglementări”.

5. În privința aceluiași drept pozitiv francez, trei porți de intrare, succesive în timp, a problematicii de mediu în vechiul Cod civil au fost înregistrate în ultimul deceniu: mai întâi în 2016 s-a introdus un regim de reparare a prejudiciului ecologic, în urma consacrării prin jurisprudența instanței supreme din 2012 a noțiunii de „prejudiciu ecologic pur”. E vorba de o evoluție majoră ce privește instituirea unui prejudiciu obiectiv suferit de un ne-subiect de drept, în opoziție, deci, cu cel subiectiv, de tip clasic care nu satisfăcea pe deplin particularitățile noului domeniu. Apoi, prin intermediul modificărilor și completărilor aduse în materia dreptului societăților, precum legea din 2019, dacă art. 1833 din Codul civil din 1804 dispunea numai că „orice societate trebuie să aibă un obiect licit și să fie constituită în interesul comun al asociaților”, acum, prin „Legea Pact”, s-a adăugat un al doilea alineat, potrivit căruia „societatea este gerată în interesul său social, luând în considerare mizele sociale și de mediu ale activității sale”. În fine, în al treilea rând, e vorba de interpretarea novatoare, în primul rând doctrinală dar și jurisprudențială, a două categorii juridice esențiale ale dreptului civil: proprietatea și lucrul comun. Ambele materii cu reglementări puțin adaptate provocărilor ecoclimatice și care, sub presiunea noilor priorități socio-juridice, au nevoie de structurarea unor răspunsuri adecvate. Constatarea, care se impune, totuși, a fi nuanțată și relativizată, este cunoscută: în timp ce dreptul de proprietate se însoțește cu „un drept de a distruge” elementele naturale, cum este cazul solului (bun imobil) ori aerului (care cunoaște „tragedia comunelor”), convertirea la ecologie presupune „încadrarea verde” a exercițiului său. Altfel spus, protecția mediului integrată Codului civil pe calea aducerii la zi a noțiunilor de proprietate și lucru comun.

6. Actualizarea noțiunii de proprietate. În primul rând, în acest sens, a fost vorba de revederea regulilor ce limitau exercițiul dreptului de proprietate într-o finalitate de mediu, în sensul dezvoltării unei veritabile funcții ecologice a proprietății, chemată astfel să satisfacă, deopotrivă, interesele individuale ale proprietarului și pe cele colective de protejare a mediului. Totodată, reluând o concepție asupra proprietății, văzută mai ales prin prisma obiectului său, respectiv utilitățile pe care le oferă lucrul în particular față de folosințele sale, o parte a doctrinei consideră că constrângerile legale și reglementare nu reprezintă o simplă atingere adusă absolutismului dreptului de proprietate, ci și o disociere a diferitelor utilități oferite de un același lucru din momentul în care îl procură, în funcție de preocupările lor individuale sau colective. În privința actualizării noțiunii de lucru comun, definit în textul clasic al codului ca bun ce „nu aparține nimănui și a cărui folosință este comună tuturor” și că legile vor stabili modul de reglementare a acesteia, tenta ecologică impune precizări suplimentare și suficiente.

6.1. Criza sanitară și dezbaterile referitoare la regimul juridic al vaccinului anti-Covid-19, în contextul general al revigorării semnificațiilor solidarității și

justiției sociale, au readus în atenție ideea și practica bunurilor comune, generând noi reflecții asupra acestei problematici. Se ridică întrebări de genul dacă nu cumva anumite resurse (păduri, râuri, surse de energie) ar fi mai bine să fie gerate nu de piață sau de stat, ci de comunități, ori se intensifică propunerile ca aerul, apa, internetul sau sănătatea să fie recunoscute în ansamblul lor ca „bunuri comune", interzise acaparării, iar libera lor folosință de către toți să fie înscrisă în constituții. Toate aceste inițiative se referă la o valoare de „uzaj", în condițiile în care sistemul de drepturi de proprietate se suprapune tot mai mult cu un altul din ce în ce mai complex de drepturi de acces și de servituți, cu logici (aparent) contrare, dar într-o permanentă căutare de compatibilizare. În orice caz, conceput, prin excelență ca individual, exclusiv și mai ales anistoric dreptul „de a deține totul", sau aproape totul, prerogativă asupra unui element al lumii exterioare, se află în fața unei revoluții a schimbării în efortul de adaptare la noi realități fundamentale. Viziunea secularizată a proprietății nu e altceva decât rezultatul dezvoltării socio-economice și juridice, dreptul de proprietate apare ca un atribut al modernității, inspirat din forme juridice antice și aceeași soartă se înscrie ineluctabil evoluțiilor aferente devenirii societății. Cunoașterea istoriei proprietății private, redarea locului său cuvenit printre alte forme de apropriere, surprinzând și descriind mecanismele prin care ea se impune, contribuie la efortul de elaborare a noi modele de societate. În această perspectivă, ecuația proprietate privată/bunurile comune și modul de articulare a lor devine esențială.

7. Dincolo de considerațiile de mai sus, aprecierile ecologice asupra codului civil francez și a capacității sale de a percepe și exprima opțiunile fundamentale, evolutive ale societății, permit desprinderea câtorva concluzii cu valoare de repere. *A priori,* născut la sfârșit de veac 18 și început de secol 19, Codul civil napoleonian par a fi fost croit în opoziție cu protecția mediului; el era menit a fi, prin excelență, legiuirea libertăților individuale, a dreptului de proprietate și libertății contractuale, susținătoare a libertății de întreprindere. Mediul era vizat incidental ca lucru, apropriabil ori nu. În mod concret, dacă proprietarul putea să se bucure de toate utilitățile oferite de sol (lucru apropriat), colectivitatea putea valorifica folosințele procurate de aer (lucru comun). În ambele cazuri, uzajul conferit mediului se poate dovedi nefast: în timp ce modurile de cultivare afectează biodiversitatea situat pe sol, gazele cu efect de seră emise în aer contribuie la încălzirea climei. Totuși, o atare constatare se impune relativizată din două rațiuni: pe de o parte, întrucât codificatorii au prevăzut dispoziții menite să limiteze excesul de folosință (pe lângă prevederile care vizează temporizarea absolutismului dreptului de proprietate, referitoare la respectarea legilor și regulamentelor, operează posibilitatea ca legi de poliție administrativă să regleze modul de utilizare a lucrurilor comune), iar pe de alta, deoarece codul în sine, în concepție, percepții și reglementări a evoluat continuu și nu putea rămâne indiferent la imperativele juridice ale „erei ecologice".

O mutație importantă operată prin Codul civil francez în această perspectivă, pe calea reformelor din 2016 și 2019 și având ca rezultat, printre altele, depășirea

clasificării binare a lucrurilor (apropriabile ori neapropriabile) și considerarea mediului ca un lucru „de protejat”, se referă la statutul general al dreptului mediului. Este vorba, mai întâi, de posibilitatea ca acesta să nu mai fie privit numai ca o materie de drept public. Desigur, el s-a constituit, inițial, în afara codului civil, aparține în mod tradițional dreptului public iar regulile care îl guvernează le găsim în legislația specială care îl privește. Totuși, nu mai putem nega și emergența unui drept privat al mediului constituit, deopotrivă, în interiorul și în afara codului civil, prin dezvoltarea unui regim specific aferent unor instituții fundamentale ale dreptului civil. Cel puțin la momentul actual de dezvoltare a reglementărilor pertinente și în contextul complementarității lor, conexiunile dintre prescripțiile administrative și măsurile reparatorii civile sunt indispensabile. În Franța se citează, ca exemplu elocvent în acest sens, hotărârea tribunalului administrativ din Paris, din februarie 2021, în „Cauza secolului” unde, pentru a impune statului repararea prejudiciului cauzat climei, judecătorul s-a sprijinit pe regimul de reparație a prejudiciului ecologic prevăzut de Codul civil. Nu în ultimul rând, reformele înfăptuite deschid noi piste de evoluții. Dacă ele au generat deja o „obligație” de reparație a atingerilor aduse mediului de relațiile dintre persoane, la un „drept” de a cere reparații și o „îndatorire” de gestiune responsabilă, aceasta înseamnă o reconfigurare, deopotrivă, a relațiilor dintre persoane și între persoane și lucruri.

Referindu-se la posibile dezvoltări viitoare autoarea lucrării arăta că, cu ajutorul doctrinei din ce în ce mai îndrăznețe în acest domeniu și a unui judecător civil sensibil la cauza mediului, legislatorul ar putea merge mai departe, nu numai în direcția densificării obligațiilor de mediu (contractuale și nu numai extracontractuale), dar și în cea de a ajusta drepturile și îndatoririle persoanelor (ale proprietarului și societăților). S-ar putea acționa și în privința dreptului bunurilor. Deja, și semnificativ, doctrina a relevat că limitele fixate dreptului de proprietate fac a reflecta asupra redimensionării funcției sociale a proprietății în sens ecologic. În prelungirea unei atari poziții s-ar putea acționa spre a se admite expres în Codul civil că printre lucrurile apropriate (precum solul) unele ar trebui să țină cont de necesitatea de a proteja mediul (lucru de protejat) în calitatea de bunuri de mediu. Așadar, configurarea ar privi relațiile dintre bunuri. Pe viitor, cu referire expresă la prevederile art. 714 alin. (3) ale Codului civil francez s-ar putea avea în vedere precizarea ca mediul, fiind un lucru de protejat, bunurile, drepturile, îndatoririle și obligațiile de mediu tind a-l proteja!

8. Dispozițiile codului civil (în general) au fost invocate ca temeiuri de drept și acceptate ca atare în acțiunile judiciare aferente contenciosului climatic mai ales în context european Așa, de exemplu, în sentința din 17 iunie 2021 a Tribunalului de mare instanță din Bruxelles (cauza Klimaatzaak și alții contra guvernelor federal și regionale belgiene) s-a constatat neîndeplinirea de către acestea a îndatoririi de prudență și diligență ce le incumbă în virtutea articolelor 1382 și 1383 din Codul civil belgian. Circumscrise instituției juridice a răspunderii civile delictuale, textele respective prevăd că, pe de o parte, cel care săvârșește o faptă ilicită trebuie să

repare prejudiciul pe care îl cauzează altuia, iar pe de altă parte, că fiecare e responsabil de dauna pe care cauzat-o nu numai prin faptul său, ci și prin neglijența sau imprudența sa.

De asemenea, în cauza Urgenda (la 20 decembrie 2019, confirmată în apel de Curtea Supremă) guvernul Olandei a fost condamnat să-și îndeplinească obligațiile de protecție a cetățenilor în numele principiului de diligență *(duty of care)* consacrat, deopotrivă, în dreptul cutumiar internațional și dreptul civil olandez, contra efectelor și consecințelor schimbării climatice. Atare obligație a fost extinsă și în privința riscurilor în combinație cu o aplicație a principiului precauției. Judecătorii au făcut apel la noțiuni și texte care existau de mult timp, ca, de exemplu, prevederile articolului 303 din Codul civil care reglementează principiul *Duty of Care,* renovându-i conținutul, conferindu-i un contur mai precis și înscriindu-l astfel în dreptul schimbării climatice ca obligație în sarcina statului față de proprii-i cetățeni și cei ai întregii planete. Redefinirea semnificațiilor conceptului aproximativ stipulat în dreptul pozitiv și din ce în ce mai invocat în cauzele judiciare privind mediul și sănătatea publică, permite afirmarea responsabilității publice și mai ales a obligației de a acționa a statului în fața unei amenințări reale și periculoase.

Ca o concluzie, suntem în prezența unei reflecții interdisciplinare, circumscrisă problematicii de maximă actualitate a apărării mediului prin drept și configurării în acest cadru a contribuției specifice a dreptului civil.

dr. Andrei Duțu-Buzura[*]

[*]Conferențiar universitar, Facultatea de Administrație Publică, SNSPA; e_mail : andrei.dutu@administratiepublica.eu

Guy Block, Laurence Hage, *Le nouveau droit des énergies renouvelables en Europe et en Belgique,* Editions Corporate Copyright S.A., Bruxelles, 2021, 336 p.

Ocupând un loc central în cadrul noului model energetic preconizat în contextul preocupării majore de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră (GES) și asigurare a atingerii neutralității carbon spre a combate schimbarea climatică, sursele renovabile de energie au cunoscut în ultimele decenii reglementări juridice particulare, cu deosebire în planul Uniunii Europene și în cel al drepturilor naționale. În același timp, specificitățile domeniului au generat în plan teoretic dezbateri asupra problemei dacă noul fascicul de reglementări astfel generat și conturat reprezintă un simplu regim juridic particular sau tinde a se constitui într-o veritabilă ramură de drept și inedită disciplină științifică. Chiar dacă în urmă cu circa un deceniu în literatura franceză de specialitate se publica un „tratat" de drept al energiilor renovabile (Bernadette Le Baut-Ferrarese, Isabelle Michallet, *Traité de droit des énergies renouvelables,* Editions Le Moniteur, Paris, 2012), în cele din urmă, mai toți cei preocupați de subiect au conchis, totuși, în sensul constituirii și afirmării mai degrabă a unui regim juridic particular mai ales în privința modului de aplicare a dispozițiilor sale. Reglementări aparținătoare inițial unor ramuri de drept tradiționale, completate cu prevederi speciale legate de sectorul concret, în contextul tranziției energetice de la combustibili fosili la surse de energie cu emisii slabe sau fără GES, ele sunt în mare parte la intersecția dintre dreptul energiei și dreptul mediului, dreptul național, dreptul UE și dreptul internațional. Din punct de vedere istoric cele patru valuri de „pachete" energie-climă care s-au succedat în timp, cu precădere la nivelul dreptului UE, dar în deplină consonanță cu evoluțiile pertinente din dreptul inernațional, în ultimele două decenii au marcat istoricul noului sector al dreptului pozitiv, cu rezonanțe notabile deopotrivă în privința elaborării, adoptării și aplicării normei juridice pertinente. Propunându-și să trateze despre „noul drept al energiilor renovabile" în Europa și în Belgia, volumul de față prezintă, prin chiar obiectul său declarat, valoarea unui model de analiză, întrucât, pe de o parte, se referă la spectrul dreptului care a reacționat cel mai masiv și mai particular la problematica dreptului energiilor regenerabile, dreptul UE, iar pe de alta la o experiență națională relevantă de transpunere și punere în aplicare a acestuia, respectiv cea belgiană.

Printre transformările de principiu afirmate în acest context, marcate în *Propos liminaires* ale volumului, se remarcă mai întâi evoluția concepției rețelelor

publice de distribuție de energii; dacă mult timp aceasta a fost singura cale prin care energia ajungea la consumator în general, astăzi autoconsumul de energie, bazat pe noile surse de energie renovabile este în plină dezvoltare, mai ales în cadrul Uniunii Europene. Sub impulsul unui atare fenomen statele au trebuit să adopte o legislație care să reflecte, printre altele, adaptarea la noua ecuație de gestiune a energiei. Apoi, unii consumatori dispunând de surse de alimentare particulare de energie, dar deocamdată cu titlu de excepție deosebit de promițătoare. Și aceasta în condițiile în care obiectivele unional-europene de sporire a părții renovabilelor în mixul energetic, precum și diferite inițiative cetățenești și industriale care se multiplică, reclamă reacții juridice pe măsură. Alt mod de consum promovat în același sens, implică local avantaje de ordin tehnic și de reducere a cheltuielilor legate de utilizarea rețelelor, motivând cetățenii și industriile să-și regândească producția și consumul în materie.

„Flexibilitatea" cererii și a producției sunt în centrul strategiei UE în domeniul tranziției ecoenergetice; printre componentele marcante ale acesteia se află înscrierea cu caracter tranzitoriu a gazului și nuclearului în categoria energiilor durabile cu emisii slabe de GES, în cadrul taxonomiei verzi, promovarea hidrogenului ca vector de transport ori de stocare a energiei, hidrogenul verde fiind văzut ca unul dintre elementele-cheie ale decarbonizării, renovării rețelelor de căldură în vederea creșterii eficienței energetice și limitării pierderilor ș.a.

În viziunea autorilor, dezvoltarea surselor de energie renovabile în Europa răspunde mai multor mize majore ale epocii noastre. Mai întâi riscurile legate de schimbarea climatică determină modul de producere și de consum a energiei și impun înscrierea țărilor pe calea tranziției energetice spre a participa la decarbonizarea economiei. Apoi, tehnologiile durabile aferente sectorului contribuie la asigurarea securității aprovizionării cu energie; într-o situație de sărăcire a rezervelor de combustibili fosili și de creștere a nevoilor energetice, sursele renovabile de energie oferă posibilitatea unei producții indigene, favorizând astfel diversificarea aprovizionării și reducerea dependenței energetice, în general. Nu în ultimul rând, dezvoltarea acestor tehnologii oferă, de asemenea, perspective în termeni de creștere și de locuri de muncă; UE are interesul de a-și menține și consolida un leadership mondial în materia tehnologiilor renovabile, mai ales după criza sanitară provocată de pandemia de Covid-19, în condițiile căreia noile energii și-au dovedit reziliența. Se estimează, de altfel, că o creștere continuă a acestui tip de surse de energie ar genera în Uniune, în viitorul apropiat, peste 3 milioane de noi locuri de muncă. În lumina unor asemenea mize, tot mai numeroase state încurajează dezvoltarea acestor tehnologii și adoptă reglementări corespunzătoare. Acest demers presupune însă intervenția a numeroși actori la diferite niveluri și utilizarea unei multitudini de instrumente juridice. În același timp, caracterul transversal al problematicii aferente implică o abordare complexă, deopotrivă în elaborarea și aplicarea reglementărilor necesare și analiza teoretică pertinentă.

După atari considerente generale cei doi autori prezintă, într-o analiză densă, cu surprinderea interconexiunilor aferente, pigmentată cu o cazuistică notabilă,

întregul arsenal de instrumente și proceduri ce dau substanță noului drept al energiilor renovabile la nivelul UE și cel al Belgiei. Astfel, structura tematică a volumului cuprinde, după o introducere, expunerea cadrului legal european, a regimului juridic aferent producerii de energie [având ca repere: rețelele de căldură, geotermia, eolienele individuale, parcul eolian și fotovoltaic, eolianul offshore, unitățile hidraulice, mecanismele de remunerare a capacităților și energia renovabilă (capacity remuneration mechanism – CRM), hidrogenul], autoproducția, autoconsumul colectiv și gestiunea energiei (cu subiecte pe capitole: autoconsumul colectiv, autoproducția și consumul individual conectat la rețea, stocarea de energie, flexibilitatea și contoarele inteligente).

Din ansamblul reglementar relevat în acest mod, primul ca importanță și interes rămâne, desigur, cadrul legal european. Într-adevăr, așa cum se subliniază și în lucrare, nivelul european are o pertinență cu totul aparte din cauza acțiunii sale prolifice și rolul creator avut în dezvoltarea energiilor renovabile. De altfel, în acest cadru și-au găsit mai întâi și adecvat reglementarea autoconsumul, autoproducția colectivă ori individuală, diferitele forme de energie renovabilă și, în special, rețelele de căldură. Premisele juridice s-au afirmat în toate aceste materii mai întâi la eșalonul dreptului unional-european și mai puțin în plan național, care, cel mai adesea, se limitează la punerea în aplicare a dispozițiilor UE. Este, de altfel, domeniul în care Europa a lansat jaloane de dezvoltare – din toate perspectivele – ale noului sector energetic, circumscris obiectivelor tranziției ecologice și atingerii neutralității climatice. Așa se explică faptul că substanța noului drept energetic este constituită cu precădere din numeroasele instrumente unional-europene cu caracter mai mult sau mai puțin constrângător, precum și amploarea diferită în privința generalității sale. Dacă gradul de libertate lăsat statelor membre variază pentru fiecare instrument juridic, administrațiile naționale trebuie ca în permanență să fie în conformitate cu dreptul și în virtutea principiului primatului dreptului unional-european. La rândul său, acesta din urmă, relativ la energiile renovabile, va trebui, la fel ca orice altă măsură europeană, să respecte principiul subsidiarității și proporționalității. Așadar, un anumit grad de libertate este acordat statelor membre, un exemplu al acestei situații fiind oferit de cei doi autori prin expunerea modelului belgian de acțiune în sector. Din această perspectivă, este trecut în revistă ansamblul de reglementări pertinente adoptate în cadrul UE în dinamica sa istorică, cu obiectivele de etapă și racordarea la contextul internațional aferent. Desigur, cum era de așteptat, un loc aparte e acordat pachetului de măsuri „O energie pentru toți europenii" (Clean Energy for All Europeans package), adoptat în 2019 ca rezultat al actualizării și revizuirii complete a cadrului UE de politici energetice în scopul de a facilita tranziția de la combustibilii fosili spre o energie mai curată și a respecta angajamentele asumate de UE conform Acordului de la Paris privind clima din 2015. Compus din mai multe comunicări, documente preparatorii, rapoarte și inițiative legislative, „pachetul" cuprinde și un fascicul important de acte legislative, respectiv patru regulamente [Guvernanța Uniunii energetice și

regulamentul privind acțiunea climatică (UE) 2018/1999, Regulamentul privind electricitatea (UE) 2019/943, Regulamentul privind pregătirea pentru riscurile din sectorul electricității (UE) 2019/941 și Regulamentul privind Agenția de cooperare a regulatorilor de energie a Uniunii Europene (UE) 2019/942] și patru directive [privind performanța energetică a clădirilor (UE) 2018/844, energiile renovabile (UE) 2018/2001, eficiența energetică (UE) 2018, 2002, privind electricitatea (UE) 2019/944)].

Statelor membre le revine acum responsabilitatea ca acest „Clean Energy Package" să fie transpus în termenii dreptului intern și aplicat pe deplin și cu consecvență, așa încât să se furnizeze industriei energetice un mediu juridic adecvat și stabil. La rândul său reprezentanții domeniului vizat și activitățile aferente trebuie să se adapteze noului peisaj legislativ, rămânând de văzut în ce măsură aplicarea concretă a noilor reguli va aduce noi provocări ori va permite emergența de oportunități suplimentare și inedite modele comerciale. Realizată din rațiuni în primul rând de ordin pragmatic lucrarea urmează apoi o abordare structurată pe expunerea tematicii automate prin enunțarea și prezentarea elementului unional-european, reflectarea sa în dreptul belgian, scurte comentarii explicative ilustrate cu eventuale deja exprimări jurisprudențiale și încheiate cu concluzii pentru viitor. La toate aceste aspecte, perspectiva generală se cuvine întregită cu noile orizonturi deschise prin lansarea *Green Deal*-ului (2019) și adoptarea, la 30 iunie 2021, a Regulamentului (UE) 2021/1119 al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a cadrului pentru realizarea neutralității climatice (Legea europeană a climei).

Printre domeniile novatoare se numără și cel al contoarelor inteligente menite să permită utilizatorilor lor să măsoare cu mai multă precizie cantitatea de electricitate pe care o prelevă ori o injectează în rețeaua electrică. Ele sunt calificate, de asemenea, și drept „comunicanți" în măsura în care pot transmite și primi informații și pot să fie comandate de la distanță pe cale electronică. Utilizarea lor oferă avantaje atât pentru utilizatorii rețelei, cât și pentru gestionarii acestora și distribuitori; antepenultimii, grație lor, dispun de informații relative la consum în mod mai frecvent și mai precis și pot, eventual, să-și adapteze ca volum și în timp consumul în funcțiile de variațiile de preț al electricității în funcție de plajele orare. Această utilizare mai rațională a energiei contribuie la aplanarea cererii și deci la a evita vârfurile de preț. Ea permite, în acest mod, a se face mai bine să corespundă consumul cu momentul în care electricitatea provenită din surse renovabile este produsă, ceea ce poate favoriza dezvoltarea acestor surse de energie, durabilă și nepoluantă. În același registru, utilizatorii pot să dispună de informații mai precise asupra consumului și factorilor de energie, ceea ce le permite o mai bună gestiune a cheltuielilor aferente, de exemplu anticipând ori evitând facturi anuale de regularizare ridicate. De asemenea, acestea permit distribuitorilor să-și îndeplinească misiunile prevăzute de lege cu o mai mare eficiență. Așa, de pildă, odată cu desfășurarea instalațiilor de energie renovabilă în Belgia mii de consumatori au devenit „prosumeri" (contractant de „producător" și

„consumator”), având posibilitatea de a consuma energia pe care o produc în mod intermitent și de a injecta în rețea surplusul de electricitate produs. Descentralizarea producției de electricitate de joasă tensiune, instalarea de pompe de căldură, dezvoltarea vehiculelor electrice sunt tot atâtea domenii care fac mai puțin previzibil fluxul de electricitate ce tranzitează rețeaua de distribuție. Ori, gestiunea acestor rețele are un cost care, în general, se repercutează asupra facturilor de electricitate ale tuturor utilizatorilor acesteia. Dezvoltarea contoarelor inteligente ar trebui să permită distribuitorilor o mai bună cunoaștere și înțelegerea acestor fluxuri electrice, în scopul optimizării gestiunii rețelelor lor în interesul tuturor utilizatorilor lor. În fine, se poate concluziona că, încurajând utilizarea rațională și eficientă a energiei și favorizând dezvoltarea surselor de energie renovabilă, noua generație de contoare contribuie la promovarea obiectivelor tranziției energetice urmărite la nivelul ansamblului UE și de aici prioritatea pe care o acordă reglementării sale.

Dincolo de provocările tehnice, perspectivele ecoclimatice și orizonturile de politică publică, problematica energiilor renovabile cunoaște astfel un regim juridic particular, în plină dezvoltare și conform lucrărilor de specialitate consacrate un interes deosebit.

drd. Mircea M. Duțu-Buzura[*]

[*] Universitatea Ecologică din București

IN MEMORIAM

Prof. univ. dr. DUMITRA POPESCU (1936–2022) – portretul unui destin în slujba științei dreptului internațional

Scurgerea timpului sau suferințele au purtat, în ultimii ani, către marea trecere, eminenți profesori și reputați specialiști în domeniul juridic, ce au plecat, cu pași grăbiți, spre existența veșnică, într-o lege a firii dureroasă, de nestăvilit, care, la un moment dat, ne va transforma, pe toți, în poveste, în amintire…

Grăbindu-se parcă să se alăture prietenilor și colegilor, care deja se metamorfozaseră în stele, în marea constelație a personalităților lumii juridice românești, la cumpăna dintre ani, s-a stins o personalitate remarcabilă a școlii românești de drept internațional și a pornit în călătoria eternă și fără întoarcere, cea care a fost doamna prof. univ. dr. Dumitra Popescu, reputat specialist și neobosit cercetător științific în domeniul dreptului internațional public.

Ne-a părăsit cu discreție, purtându-și cu demnitate crucea unor suferințe, ce nu i-au mai permis, în ultimii ani, să fie la fel de activă, cum ne obișnuise de-o viață, lăsându-ne mai săraci sufletește și conștientizându-ne neputința în fața finitudinii vieții profane.

Născută la 24 octombrie 1936, la Mărgineni, în județul Olt, doamna prof. univ. dr. Dumitra Popescu a ales să urmeze cursurile Facultății de Drept din cadrul Universității București, în perioada anilor 1954–1958 și, mai apoi, programul de doctorat, în decursul anilor 1966–1972. Ulterior, perfecționarea domniei sale s-a realizat prin Cursurile postuniversitare de la Institutul de Drept Aerian şi Spaţial, Universitatea McGill, Montreal, Canada (1967–1968), Masterul la Institutul de Drept Aerian şi Spaţial, Universitatea McGill, Montreal, Canada (1969–1970), Programul de drept american – Leiden, Olanda (1972), Cursurile Academiei de Drept Internaţional de la Haga (1973), Sesiunea Centrului de Studii al Academiei de Drept Internaţional de la Haga (1974), Seminarul de drept american de la Salzburg, Austria (1982) și Programul American de Studiu la Institutul de Drept al Mediului din Washington D.C. (1992).

Cu un destin educațional și profesional strâns legat de domeniul dreptului internațional, doamna prof. univ. dr. Dumitra Popescu s-a desăvârșit profesional în cadrul Institutului de Cercetări Juridice al Academiei Române „Acad. Andrei Rădulescu”, în calitate de cercetător științific, vreme de peste 60 de ani, începând cu anul 1958, promovând toate treptele științifice și dobândind, în anul 1995, calitatea de cercetător științific principal gradul I. Totodată, încă din anul 1980, a avut o valoroasă carieră universitară, desfășurând activități didactice la diferite

universităţi din ţară şi din străinătate (ex. 1980–1987: cadru didactic asociat la Academia de Studii Economice din Bucureşti, Facultatea de Comerţ; 1991–2002: Profesor asociat la Academia de Poliţie „Al. Ioan Cuza”, Facultatea de Drept; 1992–1997: Profesor asociat la Universitatea „Titu Maiorescu” din Bucureşti, Facultatea de Drept; 1997–2007: Profesor universitar titular la Universitatea „Titu Maiorescu” din Bucureşti, Facultatea de Drept; 1993–1997: Profesor asociat la Universitatea Ecologică din Bucureşti, Facultatea de Drept; 1994–1997: Profesor asociat la Universitatea Româno-Americană din Bucureşti, Facultatea de Drept, Bucureşti; 1996–2000: Profesor asociat la Institutul „TIBISCUS” din Timişoara, Facultatea de Drept; 2000–2004: Profesor asociat, Şcoala Română de Afaceri Slatina; 2006–2007: Profesor asociat la Universitatea „Constantin Brâncuşi” din Târgu-Jiu, Facultatea de Ştiinţe Juridice).

În calitate de conducător de doctorat, la disciplina Drept internaţional public, în cadrul I.C.J., începând cu anul 1996, a coordonat 22 de teze de doctorat, care s-au bucurat de apreciere din partea comisiilor de doctorat, doctoranzii domniei sale obţinând rezultate remarcabile în activitatea lor profesională. Doctoratul, sub îndrumarea doamnei prof. univ. dr. Dumitra Popescu, nu a fost hărăzit decât celor caracterizaţi de profesionalism, seriozitate şi conştiinciozitate, trăsături dublate *sine qua non* de cunoştinţe solide în domeniul juridic, fiindu-le cea mai bună carte de vizită în viaţa profesională, garanţia deschiderii unor oportunităţi deosebite pe diverse planuri ale vieţii sociale şi profesionale.

Jurist de marcă, cu o experienţă remarcabilă, doamna prof. univ. dr. Dumitra Popescu a făcut parte din 33 de comisii de susţinere a unor teze de doctorat la Facultatea de Drept a Universităţii din Bucureşti, la Facultatea de Drept a Universităţii „Nicolae Titulescu” din Bucureşti şi la Şcoala Naţională de Studii Politice şi Administrative, iar, în Republica Moldova, a participat la peste 30 de comisii de susţinere de teze la instituţii de prestigiu.

Autoare a peste 260 de lucrări ştiinţifice (unele în colaborare, la altele coordonator), monografii, cursuri universitare, culegeri de studii, articole, comunicări ştiinţifice, rapoarte naţionale şi alte lucrări susţinute la manifestări ştiinţifice naţionale şi internaţionale, doamna prof. univ. dr. Dumitra Popescu lasă moştenire posterităţii o creaţie teoretică de referinţă, constând în contribuţii originale în domeniul dreptului internaţional, fiind sursă de inspiraţie pentru cei ce doresc să învete sau să adauge noi acumulări la bagajul propriu de cunoaştere. Opera Domniei Sale evidenţiază vocaţia către cercetarea ştiinţifică, doamna prof. univ. dr. Dumitra Popescu dovedindu-se, fără tăgadă, o personalitate ştiinţifică autentică, o autoritate, un nume de referinţă, cu preocupări şi contribuţii majore, de pionierat în domeniul juridic, ce merită, cu prisosinţă, să fie plasată pe coloana infinită a marilor jurişti români.

Viaţa sa profesională a cunoscut numeroase valenţe, ca urmare a desfăşurării, pe lângă activitatea didactică şi ştiinţifică, şi a unor responsabilităţi importante – precum cea de responsabil al colectivului de drept internaţional public la Institutul de Cercetări Juridice al Academiei Române (1975–2001) sau de Expert naţional în

domeniul protecţiei mediului în cadrul Consiliului Europei, în perioada 1991–1995, participând la elaborarea unor proiecte de convenţii internaţionale (*Convenţia privind răspunderea civilă a statelor pentru daune cauzate mediului*; *Proiectul de Act model pentru legea privind protecţia mediului pentru ţările din Europa Centrală şi de Est)* – în exercitarea cărora – seriozitatea, rigoarea, onestitatea, corectitudinea, buna credință și convingerea fermă că, prin numai implicare și devotament, se poate reuși – au constituit repere fundamentale pentru conduita profesională a Domniei Sale.

În activitățile desfășurate a manifestat un interes constant pentru domeniul dreptului internațional, fie prin prisma activității didactice și de cercetare științifică, fie în calitatea de organizator sau de participant la conferințe științifice naționale sau internaționale, de autor de lucrări științifice, de membru în asociații profesionale sau de membru în colegiile editoriale ale unor reviste, aducând contribuții importante și originale, dintre care evocăm următoarele: fundamentarea particularităţilor tratatului – izvor al dreptului internaţional; fundamentarea funcţiilor tratatelor internaţionale şi, îndeosebi, a funcţiei de armonizare a legislaţiei naţionale, ca şi a reglementărilor regionale cu principiile şi normele imperative ale dreptului internaţional (teză preluată în Legea nr.590/2004 privind tratatele); identificarea unor soluţii pentru determinarea jurisdicţiei statului în cazul unor jurisdicţii concurente pentru infracţiunea de capturare ilicită de aeronave şi alte acte teroriste împotriva securităţii navigaţiei aeriene; argumentarea juridică a exploatării optime şi raţionale a resurselor mării libere şi a regimului juridic al teritoriilor submarine, dincolo de jurisdicţia naţională, care s-au reflectat ulterior în Convenţia din 1982; fundamentarea (în colaborare cu alt autor) unui sistem al principiilor dreptului internaţional şi evidenţierea interferenţelor şi determinărilor între principiile de *jus cogens* şi principiile specifice fiecărei ramuri a dreptului internaţional; fundamentarea unui drept internaţional al mediului, în curs de formare şi dezvoltare (începând cu studiile publicate între 1971–1975), identificând izvoarele şi principiile sale, în special prevenirea şi principiul participării publicului, accesul la informaţia de mediu, inclusiv la justiţie, reflectate în convenţii internaţionale şi în legislaţia naţională; fundamentarea tezei că mediul constituie „patrimoniu comun al omenirii" şi, în acest context, a dreptului la un mediu sănătos; fundamentarea, pe baza unor concepte, dar şi limite, a universalităţii dreptului internaţional, în cadrul unei tematici propuse pentru primul Congres al ONU asupra dreptului internaţional, pe baza căreia a fost singura specialistă (din ţările Europei Centrale şi de Est) selectată să prezinte referatul la Congresul O.N.U. la New York în 1995; identificarea și fundamentarea elementelor de bază ale regimului juridic privind armele nucleare; relevarea dimensiunii juridice a relației dintre conceptul de identitate națională și conceptul de identitate europeană; argumentarea tezei că, regimurile autonome (speciale) nu constituie o amenințare a unității dreptului internațional public, ci, mai degrabă codificarea, maturizarea și dezvoltarea armonioasă a acestui sistem de drept, precum și accentuarea funcției de armonizare a reglementărilor în diversele domenii ale relațiilor dintre state; identificarea și argumentarea rolului și importanței normelor de recomandare în dreptul internațional public.

Din perspectiva calității Domniei Sale de organizator de evenimente științifice de anvergură se remarcă organizarea, în anul 2006, la București, în colaborare cu reputatul profesor Nicolae Mateescu Matte și alți colegi din Canada și Germania, a celei de-a 10-a reuniuni a absolvenților Institutului de Drept Aerian și Spațial al Universității McGill din Montreal, Canada, la care au participat personalități academice, specialiști în domeniul dreptului aerian și spațial, precum și comonauți din state precum: Germania, Federația Rusă, Franța, Olanda, Austria, Belgia, Slovenia, Anglia etc.

Valențe deosebite ale personalității doamnei prof. univ. dr. Dumitra Popescu se exprimă și prin importanța conferințelor internaționale la care a participat, la multe din acestea având calitatea de invitat, dintre care amintim:

- Congresul internațional de astronautică (Colocviul de Drept Spaţial), sesiunile de la Budapesta: 1983, Dresda: 1990, Canada: 1991, SUA: 1992, Austria: 1993;
- Reuniuni şi simpozioane în domeniul drepturilor omului organizate în Turcia: 1979, Austria:1991, Ungaria:1994;
- Conferinţa privind sistemul dreptului internaţional organizată la Moscova în 1988;
- Reuniuni privind zonele de jurisdicţie naţională în dreptul mării și regimul Dunării din Ucraina: 1992, Ungaria:1995;
- Conferinţe şi simpozioane în domeniul mediului înconjurător: R.F. Germania: 1979, 1983, Polonia: 1981, Franţa:1991, Mexic:1994, Thailanda, Italia: 1996, Ungaria: 1998;
- Congresul de Drept internaţional public organizat de O.N.U. la New York în 1995;
- Conferinţa ştiinţifică "The Legal Nature of the Advisory Opinions of the International Court of Justice" In memoriam Demètre Negulesco, Romanian Judge at the Permanent Court of International Justice, Haga, Olanda în 2006;
- Conferinţa ştiinţifică internaţională a Academiei de Ştiinţe a Moldovei, Chișinău, 2006.

Reputația de care s-a bucurat doamna prof. univ. dr. Dumitra Popescu a determinat instituții din țară și străinătate să-i solicite opinia, Domnia Sa furnizând o serie de avize științifice, la solicitarea Ministerului Afacerilor Externe şi a altor organe de stat în probleme de drept internaţional şi relaţii internaţionale, atât înainte de 1989, cât și ulterior (ex. aviz pentru Ministerul Afacerilor Externe în probleme de cooperare privind fluviile internaţionale în 1992; un aviz la solicitarea Ministerului Integrării în legătură cu Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană în 2006; un aviz la solicitarea International Council of Environmental Protection, Bonn, Germania în 1996).

În semn de recunoaștere pentru întreaga activitate didactică și științifică, doamna prof. univ. dr. Dumitra Popescu a fost distinsă, de-a lungul timpului, cu medalii, premii și diplome, fiindu-i acordat și înaltul titlu de Doctor Honoris Causa:

➢ Medalia Consiliului de Ajutor Economic şi Reciproc (CAER) cu prilejul celei de a 25-a aniversări;

➢ Medalia Universităţii „Titu Maiorescu" cu prilejul celei de-a 10ª aniversări (2000);

➢ Medalia a 50ª Aniversare a Institutului de Cercetări Juridice (2003);

➢ Medalie cu ocazia aniversării a 70 de ani de la înființarea Organizației Națiunilor Unite (2015);

➢ Diploma de Onoare conferită de către Senatul Universităţii „Titu Maiorescu" din București în 2005 cu prilejul aniversării a 15 ani de la întemeiere, pentru merite excepţionale în edificarea şi dezvoltarea Universităţii „Titu Maiorescu" precum și pentru continuitatea şi afirmarea modernă a tradiţiilor culturii universitare româneşti;

➢ Doctor Honoris Causa al Academiei de Ştiinţe a Moldovei – 2007;

➢ Doctor Honoris Causa al Universității Valahia din Târgoviște – 2016.

De asemenea, prestigiul de care s-a bucurat doamna prof. univ. dr. Dumitra Popescu s-a exprimat și în calitatea Domniei Sale de membră a mai multor instituții și asociații naționale și internaționale, precum:

➢ Institutul de Drept Aerian şi Spaţial, Universitatea McGill, Montreal;

➢ Consiliul Internaţional al Dreptului Mediului (Bonn)

➢ Comisia de drept al mediului (IUCIN, Gland – Elveția);

➢ Comisia Națională a României pentru UNESCO;

➢ Asociația de Drept Internațional și Relații Internaționale (ADIRI);

➢ Asociația Internațională a Femeilor din domeniul Aviației (Washington);

➢ Institutul Internațional de Drept Spațial (Paris) etc.

Totodată, pentru contribuții deosebite la dezvoltarea domeniului dreptului și pentru promovarea științei juridice românești în circuitul european și internațional, prin Decizia nr. 10 din 7 aprilie 2010, i-a fost conferită calitatea de cercetător științific de onoare al Institutului de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu" al Academiei Române, iar, din anul 2011, calitatea de cercetător științific emerit.

Preţuirea de care s-a bucurat doamna prof. univ. dr. Dumitra Popescu din partea comunităţii academice s-a concretizat și în editarea unui volum, în anul 2016, intitulat *„OMAGIU. Popescu, Dumitra. Jus est ars boni et aequi : volum omagial dedicat prof. univ. dr. Dumitra Popescu cu ocazia împlinirii vârstei de 80 de ani"* în care contributori i-au fost prieteni, colegi, colaboratori, doctoranzi, reuniţi, cu ocazia realizării acestui volum, sub semnul prieteniei, al admiraţiei şi al recunoştinţei.

Doamna prof. univ. dr. Dumitra Popescu și-a început drumul spre infinit odată cu marea trecere de la cumpăna dintre ani și s-a alăturat pleiadei de mari personalități ale lumii dreptului românesc, care ne-au părăsit, în ultimii ani, cufundându-se într-o simfonie inexorabilă a tăcerii.

Cu o activitate științifică excepțională, precum și în calitate de profesor universitar sau de conducător de doctorat, dna prof. univ. dr. Dumitra Popescu a fost un lider al activităților de cercetare în domeniul dreptului internațional din Romania și, în același timp, un mentor, un model de profesionalism, de profunzime și rigoare științifică.

Sub atenta sa coordonare s-au format generații întregi de specialiști în domeniul dreptului internațional, care au datoria morală de a duce mai departe înaltul spirit cu care și-a construit cercetătorul și profesorul, Dumitra Popescu, întreaga opera academică și carieră didactică.

Exemplu de disciplină, exigență și rigoare profesională, doamna prof. univ. dr. Dumitra Popescu s-a bucurat de apreciere din partea tuturor celor care au cunoscut-o și se înscrie în galeria marilor personalități pe care România le-a dat științei dreptului.

Existența sa s-a remarcat nu numai prin valoarea profesională de excepție, dar și prin demnitatea, simplitatea și discreția specifică unei personalități cu adevărat alese.

Doamna prof. univ. dr. Dumitra Popescu rămâne un reper care a luminat, deopotrivă, căile cunoașterii și valorile morale tuturor celor care au avut privilegiul și onoarea de a fi studenții, doctoranzii, colegii sau colaboratorii Domniei Sale, activitatea Domniei Sale dând expresie, în cea mai înaltă măsură, cuvintelor marelui Nicolae Titulescu „Și chiar de nu voi fi un far, ci o candelă, ajunge. Și chiar de nu voi fi nici candelă, tot ajunge, fiindcă m-am străduit să aprind lumina!”.

Prin dispariția sa, școala românească de drept internațional a pierdut un profesor și un om de mare valoare dar, cu siguranță, opera Domniei Sale va dăinui și va fi dusă, mai departe, de toți cei care au stimat-o și au prețuit-o.

Conf. univ. dr. Laura Magdalena Trocan[*]

[*] Cercetător științific asociat la Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române; fost Decan al Facultății de Științe Juridice, Universitatea „Constantin Brâncuși” din Târgu-Jiu ; e_mail : laura.trocan@gmail.com