

# STUDII ȘI CERCETĂRI JURIDICE

Anul 10 (66), Nr. 2

Aprilie –Iunie 2021

## S U M A R

### Studii

DANA APOSTOL-TOFAN, Implicații ale jurisprudenței instanței supreme în sfera dreptului administrativ.....	177
VERSAVIA BRUTARU, Noțiunea de „procuror ierarhic superior”.....	205
MIRCEA DUȚU, O tranziție juridică necesară. Acordul de la Paris, de la încheiere (COP-21, 2015) la punere în aplicare (COP-26, 2021).....	221

### Viața științifică

Conferința națională <i>Dreptul și schimbările climatice: provocări, dezvoltări și tendințe teoretice și implicații practice</i> (on-line, 29 martie 2021) (Mircea M. Duțu-Buzura) ....	255
Proiectul și structura de cercetare <i>Grupul de Cercetări Științifice Interdisciplinare privind Clima „LexClima”</i> (GCIC), 22 aprilie 2021 (Andrei Duțu-Buzura) .....	261

### Recenzii

Marta Torre-Schaub (dir.), <i>Les dynamiques du contentieux climatique. Usages et mobilisations du droit</i> , Editions Mare&Martin, Collection de l’Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne, Paris, 2021, 461 p. (Mircea M. Duțu-Buzura) .....	267
Mircea Duțu, <i>Dreptul climei. Regimul juridic al combaterii și atenuării încălzirii globale și adaptării la efectele schimbărilor climatice</i> , Editura Universul Juridic, București, 2021, 359 p. (Gabriel Manu) .....	273
George Zlati, <i>Tratat de criminalitate informatică</i> , vol. I, Editura Solomon, București, 2020, 658 p. (Versavia Brutaru) .....	281

### Note de lectură

<i>Actualité Juridique Pénale</i> , Ed. Dalloz, nr. 2/2021, 120 p. (Aura Preda) .....	287
<i>Revue internationale de Criminologie et Police technique et scientifique</i> , avril-juin, nr. 2/2019, ISSN 1424-4683, Geneva, publicație a Asociației Criminologilor de Limbă franceză (AICLF), 120 p. (Aura Preda) .....	293



# STUDII ȘI CERCETĂRI JURIDICE

Année 10 (66), N<sup>o</sup>. 2

Avril–Juin 2021

## S O M M A I R E

### Études

DANA APOSTOL-TOFAN, Implications de la jurisprudence de la cour suprême dans le domaine du droit administratif .....	177
VERSAVIA BRUTARU, La notion de „procureur supérieur hiérarchiquement” .....	205
MIRCEA DUȚU, Une transition juridique nécessaire. L’Accord de Paris, de conclusion (COP-21, 2015) à la mise en œuvre (COP-26, 2021) .....	221

### Vie scientifique

La conférence nationale <i>Le droit et les changements climatiques ; défis, développements et tendances théoriques</i> (en ligne, 29 mars 2021) (Mircea M. Duțu-Buzura) .....	255
Le projet et la structure de recherche <i>Groupe de recherche scientifique interdisciplinaire sur le climat « Lex Clima »</i> 22 avril 2021 (Andrei Duțu-Buzura) .....	261

### Reuves

Marta Torre-Schaub (dir.), <i>Les dynamiques du contentieux climatique. Usages et mobilisations du droit</i> , Editions Mare&Martin, Collection de l’Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne, Paris, 2021, 461 p. (Mircea M. Duțu-Buzura) .....	267
Mircea Duțu, <i>Dreptul climei. Regimul juridic al combaterii și atenuării încălzirii globale și adaptării la efectele schimbărilor climatice (Le droit du climat. Le régime juridique du combat et de l’atténuation des effets du changement climatique)</i> , Editura Universul Juridic, București, 2021, 359 p. (Gabriel Manu) .....	273
George Zlati, <i>Tratat de criminalitate informatică, vol. I (Traité de criminalité informatique)</i> , Editura Solomon, București, 2020, 658 p. (Versavia Brutaru) .....	281

### Comptes rendus

<i>Actualité Juridique Pénale</i> , Ed. Dalloz, nr. 2/2021, 120 p. (Aura Preda) .....	287
<i>Revue internationale de Criminologie et Police technique et scientifique</i> , Avril-Juin, nr. 2/2019, ISSN 1424-4683, Geneva, publication de l’Association internationale des criminologues de langue française (AICLF), 120 p. (Aura Preda) .....	293



# STUDII ȘI CERCETĂRI JURIDICE

Year 10 (66), No. 2

April–June 2021

## SUMMARY

### Studies

DANA APOSTOL-TOFAN, Implications of Supreme Court Case Law in the Field of Administrative Law.....	177
VERSAVIA BRUTARU, The Notion of “Hierarchically Superior Prosecutor” .....	205
MIRCEA DUȚU, A Necessary Legal Transition. Paris Agreement, from its Conclusion (COP-21, 2015) to Implementation (COP-26, 2021) .....	221

### Scientific Life

National Conference <i>Law and Climate Change: Challenges, Developments and Theoretical Trends and Practical Implications</i> (online, March 29 <sup>th</sup> , 2021) (Mircea M. Duțu-Buzura) .	255
Research project and structure of the <i>Interdisciplinary Scientific Research Group on Climate "LexClima"</i> (GCIC), April 22nd, 2021 (Andrei Duțu-Buzura) .....	261

### Reviews

Marta Torre-Schaub (dir.), <i>Les dynamiques du contentieux climatique. Usages et mobilisation du droit</i> , Editions Mare&Martin, Collection de l’Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne, Paris, 2021, 461 p. (Mircea M. Duțu-Buzura).....	267
Mircea Duțu, <i>Climate law. The Legal Regime for Combating and Mitigating Global Warming and Adaptation to the Effects of Climate Change</i> , Universul Juridic Publishing House, Bucharest, 2021, 359 p. (Gabriel Manu).....	273
George Zlati, <i>Cybercrime Treaty</i> , vol. I, Solomon Publishing House, Bucharest, 2020, 658 p. (Versavia Brutaru) .....	281

### Reading Note

<i>Actualité Juridique Pénale</i> , Dalloz Publishing House, no. 2/2021, 120 p. (Aura Preda) .....	287
<i>Revue internationale de Criminologie et Police technique et scientifique</i> , April-June, no. 2/2019, ISSN 1424-4683, Geneva, publication of the Association of French-speaking Criminologists (AICLF), 120 p. (Aura Preda) .....	293



## IMPLICAȚII ALE JURISPRUDENȚEI INSTANȚEI SUPREME ÎN SFERA DREPTULUI ADMINISTRATIV

*Dr. Dana APOSTOL TOFAN\**

**Résumé :** *Au début, l'étude examine d'un point de vue générale, les deux institutions procédurales consacrées par le Nouveau Code de la procédure civile, le recours dans l'intérêt de la loi (une ancienne institution) et la décision préliminaire pour résoudre un problème juridique (une nouvelle institution). Après quelques aspects généraux concernant les deux institutions permettant d'assurer par la Haute Cour de Cassation et de Justice l'interprétation et l'application unitaire de la loi par les autres instances judiciaires, conformément à sa compétence, l'analyse porte sur les plus importantes décisions de l'instance suprême ayant un impact sur la sphère du droit administratif. Il s'agit de certaines décisions concernant surtout la Loi sur le contentieux administratif no. 554/2004 mais aussi l'Ordonnance du Gouvernement no. 2/2001 concernant le régime juridique des contraventions.*

**Mots clés :** *jurisprudence, décision, la Haute Cour de Cassation et de Justice, recours dans l'intérêt de la loi, décision préliminaire*

### 1. Aspecte generale

„Jurisprudența este cea mai expresivă și cea mai relevantă formă de obiectivare a „dreptului în mișcare”. Spre deosebire de alte autorități care profesează interpretarea și aplicarea dreptului, instanțele judecătorești realizează „cotidian” și sistematic, punerea dreptului „în mișcare” în mod „critic” și „contributiv”, nu doar marcându-i prin fiecare din hotărârile pronunțate valorile și/sau insuficiențele, dar mai mult, cu adevărat semnificativ și incitant, amplificându-i vocația și calitățile sau corectându-i improprietățile și lacunele, cu inegalabil profesionalism, desăvârșită neutralitate și admirabilă abilitate în raport cu o autoritate legiuitoare dintotdeauna orgolioasă și capricioasă”<sup>1</sup>.

Am redat integral această frumoasă pledoarie din debutul argumentului unei lucrări consacrate *jurisprudenței și revirimentului jurisprudențial* pentru a sugera preocuparea constantă a specialiștilor în stabilirea semnificației jurisprudenței în evoluția dreptului.

---

\* Cercetător științific 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

<sup>1</sup> I. Deleanu, S. Deleanu, *Jurisprudența și revirimentul jurisprudențial*. Eseu, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 7.

Fără a dezvolta în acest context convingerea personală în favoarea unui răspuns afirmativ, ne rezumăm a reitera, în partea introductivă a acestui demers științific, o realitate de necontestat: cea mai mare parte a hotărârilor judecătorești ale instanțelor de contencios administrativ – a căror activitate contribuie esențial la evoluția doctrinei administrative – conțin elemente din jurisprudența Curții Constituționale, din jurisprudența CEDO și CJUE sau reflectă când e cazul, decizii ale instanței supreme în dezlegarea unor chestiuni de drept sau în soluționarea unor recursuri în interesul legii. Este deci evidentă, influența acestora asupra hotărârilor judecătorești, în condițiile în care, potrivit art. 124 alin. (1) din Constituția României, republicată: „*Justiția se înfăptuiește în numele legii*” iar potrivit alin. (3) al aceluiași articol „*Judecătorii sunt independenți și se supun numai legii.*”

Norma reglementată de art. 124 alin. (1) reprezintă o aplicație specifică sistemului judiciar a principiului legalității consacrat expres de art. 1 alin. (5) din Constituție. Ea trebuie corelată cu art. 16 alin. (2) din Legea fundamentală, potrivit căruia „*Nimeni nu este mai presus de lege*” și cu art. 124 alin. (3) sus-menționat, împreună constituind principiul legalității în activitatea de înfăptuire a justiției<sup>2</sup>.

Este acceptat, ca regulă, că judecătorul nu creează legea, ci o aplică la speța concretă. Puterea judecătorului implică nu numai identificarea normei aplicabile și analiza conținutului său, ci o necesară adoptare a acesteia la faptele juridice pe care le-a stabilit, astfel încât legiuitorul aflat în imposibilitate de a prevedea toate situațiile juridice lasă obligatoriu judecătorului, investit cu puterea de a spune „oficial” dreptul, o parte din inițiativă<sup>3</sup>.

În conținutul acestei „inițiative” - ne grăbim să precizăm – se regăsește în opinia noastră, o practică tot mai extinsă în ultimele decenii, în activitatea judecătorului, de a se sprijini pe elemente din jurisprudența instanțelor europene sau a Curții Constituționale în argumentarea unor soluții oferite justițiabililor.

Dintr-o altă perspectivă, caracterul neunitar al acestor soluții într-o anumită materie poate ridica chestiunea egalității cetățenilor în fața legii și a autorității judecătorești. Este vorba de situații dificil de acceptat în care spețe identice sunt soluționate în mod diferit de către instanțe de judecată distincte, fiind inadmisibil însă ca astfel de situații să se întâmple în cadrul aceleiași instanțe sau secții, la complete diferite ori uneori chiar la același complet<sup>4</sup>.

Un posibil remediu sub acest din urmă aspect se regăsește în art. 126 alin. (3) din Legea fundamentală care consacră rolul instanței supreme de a asigura „*interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești, potrivit competenței sale.*” Este o atribuție esențială pentru înfăptuirea justiției deoarece asigură egalitatea în fața ei a justițiabililor prin realizarea unei practici judiciare unitare la nivelul întregii țări<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> P. Pop, V.-M. Ciobanu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, ediția 2, Ed. C.H. Beck, București, 2019, p. 1113 și urm.

<sup>3</sup> Idem, p. 1120.

<sup>4</sup> M. Constantinescu, V.M. Ciobanu, *Obstrucționarea justiției*, în „Pandectele Române”, nr. 2/2003, p. 187.

<sup>5</sup> P. Pop, V.-M. Ciobanu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 113.



Dincolo de calea de atac a recursului, cale de atac extraordinară, prin care se exercită controlul judiciar asupra hotărârilor definitive, care însă, în rare situații este soluționat de instanța supremă, există alte două mecanisme procedurale pentru asigurarea unei practici judiciare unitare.

*Recursul în interesul legii*, reformat prin Noul Cod de procedură civilă, și *procedura „întrebării prealabile”*, prima instituție, tradițională, de inspirație franceză, cea de-a doua cu totul nouă în reglementarea Codului de procedură civilă, se aseamănă, uneori până la identitate, în ceea ce privește condițiile de admisibilitate, procedura de judecată, efectele juridice ale hotărârilor, însă o serie de particularități permit individualizarea fiecăreia în parte, ca instituție de sine stătătoare<sup>6</sup>.

Fără a fi o cale de atac propriu-zisă, *recursul în interesul legii*, prin fundamentul său principal și efectele sale, urmărește să contribuie la o mai bună valorizare a jurisprudenței, scop subsumat nevoii acute de interpretare și aplicare unitară a legii, obiectiv constituțional stabilit în sarcina instanței supreme și condiție esențială a calității actului de justiție. Fără a fi un recurs doctrinar sau academic, *deciziile pronunțate devin obligatorii pentru instanțe de la data publicării lor în Monitorul Oficial*<sup>7</sup>.

Potrivit art. 515 NCPC, recursul în interesul legii vizează exclusiv probleme de drept care au primit o soluționare diferită din partea instanțelor judecătorești, fiind consacrată astfel, dubla condiție care determină obiectul recursului în interesul legii, respectiv existența unei practici neunitare, precum și a unor hotărâri judecătorești contradictorii<sup>8</sup>.

*Decizia pronunțată de instanța supremă în interesul legii, fiind obligatorie pentru instanțe, se impune în ceea ce privește problemele de drept dezlegate, cu aceeași forță ca legea.*

Mentținerea acestei soluții reprezintă o poziție asumată în mod conștient de legiuitor, în considerarea caracterului complex al acestor decizii, a forței și importanței jurisprudenței create de o instanță supremă, care trebuie să constituie „un ghid și o călăuză pentru judecătorii instanțelor inferioare în interpretarea și aplicarea corectă a normelor de drept substanțial și procesual”<sup>9</sup>.

În ceea ce privește *hotărârea prealabilă pentru dezlegarea unei chestiuni de drept* de către instanța supremă, obiectivul urmărit a constat în crearea unui nou mecanism pentru unificarea practicii judiciare care să contribuie, alături de *recursul în interesul legii*, la transformarea jurisprudenței românești într-una predictibilă, care să răspundă așteptărilor rezonabile ale justițiabililor și, totodată, să conducă la scurtarea procesului, prevenind parcurgerea tuturor căilor de atac, se arăta în instrumentul de prezentare și de motivare al Noului Cod de procedură civilă<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> V. Belegante în V.-M. Ciobanu, M. Nicolae (coord.), *Noul Cod de procedură civilă comentat și adnotat*, Vol. I – art. 1–526, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 1199.

<sup>7</sup> Idem, p. 1200.

<sup>8</sup> Idem, p. 1204.

<sup>9</sup> I. Leș, *Recursul în interesul legii în reglementarea noului Cod de procedură civilă*, în „Pandectele Române”, nr. 8/2011, p. 37.

<sup>10</sup> V. Belegante în V.M. Ciobanu, M. Nicolae (coordonatori), *op. cit.*, p. 1212.

Spre deosebire de recursul în interesul legii, care are menirea de a înlătura o practică neunitară deja intervenită în rândul instanțelor judecătorești, prin pronunțarea de către instanța supremă a unei hotărâri cu efecte obligatorii, hotărârea prealabilă are ca scop preîntâmpinarea apariției unei astfel de practici<sup>11</sup>.

Obiectul sesizării îl reprezintă o problemă de drept nouă, de care depinde soluționarea cauzei respective, asupra căreia Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat și care nici nu face obiectul unui recurs în interesul legii. *Chestiunea de drept* supusă dezbaterii trebuie să fie una veritabilă, legată de posibilitatea de a interpreta diferit un text de lege, fie din cauză că acest text este incomplet, fie pentru că nu este corelat cu alte dispoziții legale, fie pentru că se pune problema că nu ar mai fi în vigoare. O altă cerință prevăzută expres de art. 519 NCPC o reprezintă existența unui litigiu, aflat în curs de soluționare, „în ultimă instanță,” sesizarea putând să fie făcută de un complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului investit cu soluționarea cauzei în ultimă instanță, așadar, cu soluționarea unui apel – în cazul hotărârilor care nu sunt supuse recursului – sau a unui recurs<sup>12</sup>.

Dezlegarea dată chestiunilor de drept este obligatorie pentru instanța care a solicitat dezlegarea de la data pronunțării deciziei și doar pentru celelalte instanțe de la data publicării deciziei în Monitorul Oficial al României, partea I.

În sfârșit, spre deosebire de recursul în interesul legii, care, prin ipoteză nu produce efecte asupra hotărârilor judecătorești examinate, hotărârea pronunțată în vederea dezlegării unei probleme de drept produce efecte și în cauza în legătură cu care a fost pronunțată, având astfel un important caracter preventiv<sup>13</sup>.

Această succintă prezentare a celor două mecanisme procedurale care conduc la promovarea unei practici jurisprudențiale unitare de către instanța supremă ne permite în continuare să punem în discuție, pe de-o parte decizii date în urma unor recursuri în interesul legii, pe de altă parte, hotărâri prealabile privind dezlegarea unor chestiuni de drept, cu privire la prevederi ale legislației specifice dreptului administrativ. Avem în vedere, în special, incidența acestora asupra contenciosului administrativ și contenciosului contravențional.

## **2. Recursuri în interesul legii cu incidență în sfera dreptului administrativ**

### **2.1. Decizia nr. 10/2013**

Prin **Decizia nr. 10/2013**<sup>14</sup>, completul competent să judece recursul în interesul legii al instanței supreme a stabilit că, „în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 27 teza I raportat la art. 25 alin. (2) și art. 31 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, cu modificările și completările ulterioare, modalitatea de comunicare a procesului-

<sup>11</sup> Idem, p. 1213.

<sup>12</sup> Idem, p. 1214 și urm.

<sup>13</sup> Idem, p. 1222.

<sup>14</sup> Publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I nr. 450 din 23/07/2013.

verbal de contravenție și a înștiințării de plată, prin afișare la domiciliul sau sediul contravenientului, este subsidiară comunicării prin poștă, cu aviz de primire. Cerința comunicării procesului-verbal de contravenție și a înștiințării de plată este îndeplinită și în situația refuzului expres al primirii corespondenței, consemnat în procesul-verbal încheiat de funcționarul poștal.” „Urmează, aşadar, ca – în această ipoteză, în care persoana sancționată, deși avizată, prin oficiul poștal, nu s-a prezentat în vederea ridicării corespondenței – organul constatator să apeleze la modalitatea tehnică subsidiară de comunicare, prin afișare, avându-se în vedere că returnarea plicului cu mențiunea „avizat”, „neavizat”, „expirat termen de păstrare” – nu constituie momentul de la care începe să curgă termenul de formulare a plângerii contravenționale.

Într-un amplu comentariu al actului normativ care reglementează regimul juridic al contravențiilor, autorii s-au declarat de acord cu prima soluție cuprinsă în Decizia Î.C.C.J. nr. 10/2013 fără a fi însă convinși de justetea celei de-a doua. Argumentele aduse în sprijinul său, constau în esență, pe de-o parte, în faptul că îndeplinirea procedurii de comunicare nu poate fi lăsată la discreția destinatarului comunicării, care fiind interesat în a o tergiversa, poate, prin atitudinea sa subiectivă, să împiedice autoritatea să realizeze comunicarea în termenele prevăzute de lege. Iar pe de altă parte, într-o paralelă cu dispozițiile art. 165 pct. 2 C. proc. civ., „în cazul citării ori comunicării altui act de procedură efectuate prin poștă sau curierat rapid, potrivit art. 154 alin. (4) și (5), procedura se socotește îndeplinită la data semnării de către parte a confirmării de primire ori a consemnării, potrivit art. 163, de către funcționarul poștal sau de către curier a refuzului acesteia de a primi corespondența”<sup>15</sup>.

Aceeași autori apreciază în continuare, că distincția făcută de instanța supremă între refuzul expres de a primi corespondența, consemnat în procesul-verbal încheiat de factorul poștal, și refuzul său tacit, materializat în neridicarea de la oficiul poștal a scrisorii recomandate, este una care nu-și găsește suport în textul art. 27 din ordonanță. În ambele modalități contravenientul poate urmări tergiversarea procedurii de comunicare, singura diferență fiind dacă el a fost găsit sau nu la domiciliu de către factorul poștal. Mai apoi, dacă contravenientului care este de față la încheierea procesului-verbal i se permite să refuze să ia cunoștință de acesta prin semnarea lui de primire, tot astfel se consideră că refuzul său se poate menține și la momentul care îi este comunicat de către factorul poștal, caz în care intervine obligația administrației de a-i înmâna „forțat” procesul-verbal, prin afișare, momentul îndeplinirii acestei proceduri fiind singurul în care se poate considera că un exemplar al procesului-verbal a ajuns efectiv la contravenient, iar acesta poate fi prezumat în mod absolut a cunoaște dispozițiile actului de sancționare<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț, *Regimul juridic al contravențiilor. O.G. nr. 2/2001 comentată*, ediția a 4-a, Ed. Hamangiu, București, 2019, p. 346.

<sup>16</sup> Idem, p. 346 și urm.

## 2.2. Decizia nr. 13/2013

O.U.G. nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite<sup>17</sup>, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 486/2003, adoptată în perioada de preaderare a României la Uniunea Europeană a născut probleme în practică legate de sfera autorizațiilor care intră în câmpul de aplicare al acestui act normativ.

În esență, O.U.G. nr. 27/2003 a definit *autorizația* ca reprezentând „*actul administrativ emis de autoritățile administrației publice, competente prin care se permite solicitantului desfășurarea unei anumite activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii*”, noțiunea de autorizație incluzând și „*avizele, licențele, permisele, aprobările sau alte asemenea operațiuni administrative prealabile ori ulterioare autorizării*”. Este fără îndoială o enumerare ieșită din tiparul doctrinei administrative privitoare la teoria actului administrativ, amestecând de o manieră nepermisă, acte administrative producătoare de efecte juridice cu operațiuni administrative neproducătoare de efecte juridice<sup>18</sup>.

*Procedura aprobării tacite* a fost definită ca reprezentând „*procedura prin care autorizația este considerată acordată dacă autoritatea administrației publice nu răspunde solicitantului în termenul prevăzut de lege pentru emiterea respectivei autorizații*” iar „*răspunsul negativ al autorității administrației publice competente, în termenul prevăzut de lege pentru emiterea autorizației*” a fost privit ca neechivalând cu aprobarea tacită, cum era și firesc.

Prin acest act normativ s-a reglementat *procedura aprobării tacite* ca modalitate alternativă de emitere sau reînnoire a autorizațiilor de către autoritățile administrației publice fiind făcută translația de la tăcerea-respingere la tăcerea-aprobare. Rațiunea legiuitorului a fost instituirea „unei modalități alternative”, ceea ce nu echivalează cu extinderea excesivă a aprobării tacite ca tăcere-acceptare<sup>19</sup>.

În doctrină s-a mai apreciat că, *refuzul tacit al autorităților publice* are valoarea unei aprobări tacite de către autoritatea publică a cererii petentului de emitere a unui act administrativ astfel încât la expirarea termenului de comunicare a răspunsului expres se consideră că autoritatea publică a fost de acord cu emiterea actului. În acest caz, particularul se va prevala de legea specială, O.U.G. nr. 27/2003, și va solicita autorității publice eliberarea dovezii emiterii actului solicitat, iar în caz de refuz, se poate adresa instanței de contencios administrativ doar pentru a i se elibera înscrisul constatator al actului, nu pentru obligarea autorității publice la emiterea actului, întrucât acesta a fost emis ca urmare a aprobării tacite a cererii reclamantului<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I nr. 291 din 25/04/2003.

<sup>18</sup> R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 329.

<sup>19</sup> A. R. Lazăr, *Aspecte procedurale ale emiterii actelor administrative. Câteva considerații privind procedura aprobării tacite*, în „Revista de Drept Public”, nr. 3/2003, p. 174.

<sup>20</sup> A. Trăilescu, A. Trăilescu, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, ediția 4, Ed. C.H.Beck, București, 2018, p. 37.

În aplicarea O.U.G. nr. 27/2003 o veritabilă dispută a apărut în jurisprudența administrativă, în legătură cu posibilitatea aplicării acesteia în materia *autorizațiilor de construire*.

Astfel, prin **Decizia nr. 13/2013**<sup>21</sup>, completul instanței supreme competent să judece recursul în interesul legii al a tranșat disputa și a admis recursul formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, statuând că: „*procedura aprobării tacite nu este aplicabilă în cazul autorizațiilor de construire, certificatelor de urbanism și documentațiilor de urbanism prevăzute în art. 6 alin. (1) și art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare și în art. 29 și 44 din Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare*”.

De altfel, în ceea ce privește *autorizațiile de construire*, problemele nu încetează să existe, dezvoltându-se o bogată jurisprudență administrativă, în București, Cluj, Timișoara, Constanța, în general, în marile orașe ale țării, în absența unor norme legale precise, clare și sistematizate în această materie<sup>22</sup>.

### 2.3. Decizia nr. 6/2015

Conform **Deciziei nr. 6/2015**<sup>23</sup>, completul Înaltei Curți de Casație și Justiție, competent să judece recursul în interesul legii în interpretarea și aplicarea prevederilor art. 17 din O.G. nr. 2/2001, raportate la dispozițiile art. 4 pct. 1-4 și art. 7 din Legea nr. 455/2001 privind semnătura electronică, republicată, procesele-verbale de constatare și sancționare a contravențiilor, prevăzute de art. 8 alin. (1) din O.G. nr. 15/2002 privind aplicarea tarifului de utilizare și a tarifului de trecere pe rețeaua de drumuri naționale din România, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 424/2002, cu modificările și completările ulterioare, încheiate potrivit art. 9 alin. (1) lit. a), alin. (2) și (3) din acest act normativ, transmise persoanelor sancționate contravențional pe suport hârtie, *sunt lovite de nulitate absolută în lipsa semnăturii olografe a agentului constator*.

Art. 17 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor enumeră o serie de elemente a căror absență din procesul-verbal atrage automat *nulitatea* acestuia, înțelegându-se ca sancțiunea care lovește actele de procedură încheiate fără respectarea unor condiții de fond și de formă impuse de lege. Este vorba despre lipsa uneia dintre mențiunile privind *numele și prenumele agentului constator, numele și prenumele contravenientului, codul numeric personal pentru persoanele care au atribuit un asemenea cod, iar în cazul persoanei juridice, lipsa denumirii și a sediului acesteia, a faptei săvârșite și a datei comiterii acesteia sau a semnăturii agentului constator* care va atrage nulitatea procesului-verbal, nulitate ce se constată și din oficiu.

<sup>21</sup> Publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I nr. 674 din 01/11/2013.

<sup>22</sup> D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. II, ediția 5, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 35.

<sup>23</sup> Publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I nr. 199 din 25/03/2015.

Doctrina a evidențiat unele limite ale Deciziei Î.C.C.J. nr. 6/2015. S-a arătat astfel că, procesele-verbale fiind *acte administrative* sunt susceptibile de a fi atinse de un singur tip de nulitate care nu este nici absolută, nici relativă. O altă critică se referă la faptul că, instanța supremă pierde din vedere scopul normei, care instituie obligativitatea semnării procesului-verbal de către agentul constatator și semnificația pe care semnătura acestuia o are fără a prezenta importanță dacă semnătura este olografă sau electronică, și aceasta din urmă fiind unică și putând fi folosită de o singură persoană. În plus, contravenientului i se comunică tot o copie după procesul-verbal și nu exemplarul original. Potrivit prevederilor Legii nr. 455/2001 la care instanța supremă se raportează, procesul-verbal de constatare a contravenției semnat electronic are același efect ca un act autentic, deci beneficiază de „prezumpția de autenticitate” a oricărui alt act administrativ care poartă semnătura olografă a autorității de la care emană. Dincolo de aceste critici se naște întrebarea care ar trebui să fie sancțiunea în acest caz? Mai mult decât atât, în practică s-a pus și problema aplicabilității deciziei, autoritatea emitentă a proceselor-verbale vizate de această decizie susținând că ea nu ar putea fi aplicată retroactiv, adică proceselor-verbale încheiate înainte de pronunțarea sa. O asemenea decizie interpretativă este de imediată aplicare, inclusiv în litigiile aflate pe rol la data pronunțării sale și deci cu atât mai mult în cazul actelor emise/încheiate înainte de apariția sa<sup>24</sup>.

#### 2.4. Decizia nr. 13/2015

Mai multe recursuri în interesul legii ale instanței supreme au privit unele din definițiile promovate de art. 2 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 pentru termenii și expresiile utilizate în conținutul legii, cea mai mare parte a acestora prezentând o importanță aparte pentru dreptul administrativ.

În acest sens, unele decizii s-au raportat la semnificația noțiunii de *contencios administrativ* definită în art. 2 alin. (1) lit. f) al legii ca reprezentând „*activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, (...), fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim.*”

Astfel, prin **Decizia nr. 13/2015**<sup>25</sup>, Înalta Curte de Casație și Justiție a admis recursul în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Constanța și a stabilit că: „În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 2 alin. (1) lit.f) și art. 10 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, respectiv, art. 94 și art. 95 din Codul de procedură civilă, litigiile având ca obiect acțiuni prin care se solicită de către o direcție generală de asistență socială și protecția copilului obligarea unui consiliu județean sau local ori a unei alte direcții generale de asistență socială și protecția

<sup>24</sup> O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț, *op. cit.*, 2019, p. 278 și urm.

<sup>25</sup> Publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I nr. 690 din 11/09/2015.

*copilului la suportarea cheltuielilor de întreținere pentru persoane care beneficiază de măsuri de protecție prevăzute de Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare și Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, republicată, cu modificările și completările ulterioare, sunt de competența instanțelor de contencios administrativ.”*

Totodată, în raport cu dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, Înalta Curte a reținut că raportul dedus judecății este de drept administrativ deoarece aplicarea prevederilor legale invocate prin acțiune vizează organizarea și îndeplinirea atribuțiilor organelor administrației publice locale și raporturile dintre aceste organe, neputându-se reține argumentul potrivit căruia obiectul litigiilor îl constituie pretenții de natură civilă, cât timp aceste pretenții nu își au izvorul în raporturi juridice civile, ci chiar în lege<sup>26</sup>.

### **2.5. Decizia nr. 16/2016**

În egală măsură, în jurisprudența instanței supreme s-a decis că raporturile juridice dintre primar/viceprimar și unitatea administrativ-teritorială nu intră sub incidența Legii nr. 554/2004, ci a prevederilor legislației muncii<sup>27</sup>.

Prin **Decizia nr. 16/2016**<sup>28</sup>, Înalta Curte de Casație și Justiție a admis recursul în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Constanța și, în consecință a stabilit că: *„În interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 1, art. 231 și art. 278 alin. (2) din Legea nr. 53/2003- Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare, art. 55 din Legea nr. 393/2004 (abrogată de Codul administrativ, textul fiind în prezent, integrat în art. 231 C.adm. – n.n., D.A.T.), art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, și art. 109 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici (abrogată de Codul administrativ, textul fiind în prezent, integrat în art. 536 C.adm.): Prevederile Codului muncii se aplică raporturilor juridice dintre primar/viceprimar și unitatea administrativ-teritorială, dacă legi speciale nu conțin dispoziții specifice, inclusiv după încetarea mandatelor.”*

În consecință, dacă primarul este el însuși emitentul unui act ilegal producător de prejudicii sau este autorul refuzului nejustificat cauzator al unui prejudiciu, acțiunea în regres, în condițiile art. 26 din Legea contenciosului administrativ va putea fi promovată împotriva acestuia de către consiliul local, fiind aplicabile prevederile Codului muncii<sup>29</sup>.

### **2.6. Decizia nr. 1/2017**

Tot prin raportare la unele din definițiile prevăzute în art. 2 din Legea contenciosului administrativ, prin Decizia nr. 1/2017<sup>30</sup>, instanța supremă a admis

<sup>26</sup> A. Trăilescu, A. Trăilescu, *op. cit.*, 2018, p. 162.

<sup>27</sup> *Idem*, p. 48.

<sup>28</sup> Publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I nr. 110 din 9/02/2017.

<sup>29</sup> A. Trăilescu, A. Trăilescu, *op. cit.*, 2018, p. 321.

<sup>30</sup> Publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I nr. 223 din 31/03/2017.

recursul în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Alba Iulia și a stabilit că: „În interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 85 alin. (2) din Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, republicată, cu modificările și completările ulterioare, art. 115 alin. (1) lit. a) și art. 133 alin. (1) din Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului, republicată, cu modificările și completările ulterioare și art. 10 alin. (3) din Hotărârea Guvernului nr. 1437/2004 privind organizarea și metodologia de funcționare a comisiei pentru protecția copilului, raportate la art. 2 alin. (1) lit. b), c) și f), art. 8 alin. (1) și art. 10 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, competența de soluționare în primă instanță a litigiilor având ca obiect anularea hotărârilor comisiei pentru protecția copilului de încadrare în grad și tip de handicap a copilului cu dizabilități revine tribunalelor – secțiile de contencios administrativ/completele specializate în materia contenciosului administrativ.”

### 2.7. Decizia nr. 17/2017

Prin **Decizia nr. 17/2017**<sup>31</sup> instanța supremă a admis recursul în interesul legii formulat de Colegiul de conducere al Curții de Apel Brașov și a stabilit următoarele: „În interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor legale privind calea de atac în materia contenciosului administrativ, împotriva hotărârilor pronunțate în această materie poate fi exercitată numai calea de atac a recursului, cu excepția cazului prevăzut de dispozițiile art. 25 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare”.

În motivarea deciziei, s-a reținut că recursul apare ca fiind calea de atac cea mai adecvată scopului celerității indicat de legiuitor în art. 20 din Legea nr. 554/2004 și confirmă o soluție de tradiție în legislația națională în materia contenciosului administrativ, recursul fiind singura cale de atac compatibilă cu aceasta, în acord și cu jurisprudența consolidată a Înaltei Curți de Casație și Justiție<sup>32</sup>.

Au fost avute în vedere, totodată, prevederile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, potrivit cărora dispozițiile acestei legi se completează cu cele ale Codului civil și ale Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de-o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte. Una dintre aceste incompatibilități este prevăzută de art. 20 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, iar derogarea de la normele dreptului comun instituită de Codul de procedură civilă este aplicabilă atât hotărârilor prin care se rezolvă fondul cauzei, cât și celor pronunțate în cursul judecății, întrucât textul din legea specială folosește sintagma „hotărârea pronunțată în prima instanță”, fără a face distincție în privința tipului hotărârilor, sentințelor ori încheierilor.

<sup>31</sup> Publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I nr. 930 din 27/11/2017.

<sup>32</sup> G. Bogasiu, *Legea contenciosului administrativ. Comentată și adnotată*, ediția a IV-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2018, p. 546 și urm.



În consecință, prin această decizie, instanța supremă a statuat că hotărârile judecătorești pronunțate de tribunale (privind stabilirea sumei definitive a amenzii civile datorate statului, a penalităților de întârziere în favoarea creditorului și, respectiv, a despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat acestuia prin refuzul autorității publice de a pune în executare hotărârea instanței de contencios administrativ) vizate de art. 25 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ (în forma anterioară modificării prin Legea nr. 212/2018) reprezintă o excepție, în sensul că sunt supuse căii de atac a apelului. Având în vedere însă actuala formă a dispozițiilor art. 25 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, această decizie își va înceta efectele potrivit art. 518 C. proc. civ. care prevede că „*Decizia în interesul legii își încetează aplicabilitatea la data modificării, abrogării sau constatării neconstituționalității dispoziției legale care a făcut obiectul interpretării*”<sup>33</sup>.

### 2.8. Decizia nr. 25/2017

În alte cazuri, recursul în interesul legii a privit chiar semnificația noțiunii de *act administrativ* definită în art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ prin raportare la sfera de întindere a acesteia.

O interesantă decizie ce a deschis calea unor dezbateri doctrinare intense cu privire la *natura juridică a certificatului de urbanism* ca prim act în procedura de autorizare a unei construcții, emis de aceeași autoritate executivă care emite și autorizația de construire/desființare privește posibilitatea de acțiune directă în contencios administrativ asupra acestuia, în anumite condiții.

Reținem succint, în acest context, că doctrina juridică în domeniul urbanismului, relativ săracă în raport cu dinamica jurisprudențială în materie, pune accentul pe analiza *autorizației de construire*, ca act final de autoritate al administrației publice locale ce permite executarea lucrărilor de construcții.

În singurul manual publicat, consacrat Dreptului urbanismului, în capitolul privitor la autorizațiile de urbanism, autorul subliniază: „*Procedura de autorizare administrativ-urbanistică presupune derularea mai multor faze succesive, finalizate prin elaborarea și emiterea unor acte administrative cu finalități și funcții proprii: certificatul de urbanism și, respectiv, autorizația de construire. Particularitățile acestora de acte administrative de urbanism își pun amprenta asupra statutului lor juridic general, în special în privința stabilirii genului proxim și a sublinierii diferențelor specifice*”<sup>34</sup>.

Sub impulsul cerințelor practicii, *certificatul de urbanism și-a diversificat funcțiunile și cristalizat statutul juridic*, conform legislației în vigoare rolul său este acela de a asigura, prin eliberare, aplicarea documentațiilor de amenajare a teritoriului și de urbanism”<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> A. Trăilescu, A. Trăilescu, *op. cit.*, 2018, p. 340.

<sup>34</sup> M. Duțu, *Dreptul urbanismului*, ediția a IV-a, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 183.

<sup>35</sup> Idem, p. 188 și urm.

Într-un studiu publicat cu peste un deceniu în urmă, autorul analizează în detaliu, *certificatul de urbanism*, sub aspectul competenței de emitere, al solicitantului, al conținutului, al termenelor de valabilitate, al aprobării dar și al căilor de atac împotriva acestuia și susținea posibilitatea atacării sale în contencios administrativ, ca *act administrativ premergător autorizației de construire*, în baza principiului liberului acces la justiție consacrat de art. 21 din Constituția României, republicată<sup>36</sup>.

Într-o altă lucrare fundamentată pe legislația, doctrina și jurisprudența în domeniul dreptului urbanismului, autorul consideră că „certificatul de urbanism reprezintă deopotrivă, atât o *procedură de informare individuală a celor interesați* asupra regulilor de urbanism (din perspectiva regimului juridic, economic și tehnic) aplicabile unui teren determinat, cât și o *procedură de control prealabil, de către administrație*, a respectării documentațiilor de urbanism și amenajare a teritoriului avizate și aprobate potrivit legii”<sup>37</sup>.

*Certificatul de urbanism și autorizațiile de construire/desființare*, ca *acte administrative individuale* pot fi atacate în instanță pentru anulare ori în vederea obligării autorităților administrative competente de a le emite<sup>38</sup>.

Prin **Decizia nr. 25/2017**<sup>39</sup>, instanța supremă a admis recursul în interesul legii formulat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și a stabilit că: „În interpretarea și aplicarea art. 6 alin. (1) și art. 7 alin. (1) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, raportat la art. 2 alin. (1) lit. c) și art. 8 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, este posibilă exercitarea controlului de legalitate, pe cale separată, asupra certificatului de urbanism prin care s-a dispus interdicția de a construi sau care conține alte limitări”<sup>40</sup>.

Înalta Curte de Casație și Justiție se referă în considerentele deciziei la posibilitatea de a acționa în instanța de contencios administrativ împotriva unui certificat de urbanism care conține interdicții sau limitări dar nu se pronunță expres cu privire la necesitatea ca acestea să nu fie prevăzute în planurile și reglementările urbanistice.

Prin Decizia nr. 25/2017, instanța supremă a tranșat problema controlului în instanța de contencios administrativ a certificatului de urbanism pe calea unei

<sup>36</sup> R. Al. Moldoveanu, *Certificatul de urbanism*, în „Dreptul”, nr. 8/2009, p. 120 și urm.

<sup>37</sup> R. Bischin, *Elemente de dreptul urbanismului în România și Uniunea Europeană. Legislație, doctrină și jurisprudență*, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 124.

<sup>38</sup> M. Duțu, *op. cit.*, p. 316; R. Bischin, *Autorizația de construire – intrarea în legalitate*, Ed. C.H. Beck, București, 2018, p. 146.

<sup>39</sup> Publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I nr. 194 din 2/03/2018.

<sup>40</sup> Pentru o analiză detaliată a acestei decizii: M. Duțu, *Despre natura și regimul juridic ale certificatului de urbanism. Pe marginea unei decizii a Înaltei Curți de Casație și Justiție pronunțate în soluționarea unui recurs în interesul legii (nr. 25 din 6 noiembrie 2017)*, în „Dreptul”, nr. 5/2018, p. 98–120.

acțiuni directe care poate fi și o acțiune prin care se solicită suspendarea acestuia, instanța fiind cea care urmează să decidă dacă este îndeplinită una din cele două condiții, fie existența interdicției de a construi, fie existența unor limitări. Apreciem că cea din urmă condiție se poate concretiza într-o multitudine de forme deoarece cerințele urbanistice, avizele/acordurile legale necesare în vederea autorizării pot fi privite ca limitări, constrângeri etc.

Decizia instanței supreme nr. 25/2017 a amplificat discuțiile privitoare la *natura juridică a certificatului de urbanism*. De exemplu, un autor susține că, în prezența acestei decizii, „instituția juridică a certificatului de urbanism devine și mai controversată în practica judecătorească, întrucât va întări interesul celorlalte persoane în a ataca în justiție certificatele de urbanism ce le creează o aparentă stare prejudiciabilă. Dacă beneficiarii vor deține dreptul de a supune certificatul de urbanism controlului de legalitate, de ce nu ar putea parcurge aceeași cale și vecinii imobilului vizat de acel certificat, invocând tocmai omisiunea autorității de a insera o interdicție de construire sau o altă limitare? Teza este cu atât mai valabilă cu cât de esența dreptului urbanismului ține și protejarea dreptului de proprietate al terților. Deși autorizația de construire nu sancționează regulile de drept civil, ține și ea este eliberată sub rezerva drepturilor terților, inclusiv dreptul de proprietate al vecinilor”<sup>41</sup>.

De altfel, Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept<sup>42</sup> a fost solicitată să pronunțe și o hotărâre prealabilă privind două chestiuni de drept care se refereau la *natura juridică a certificatului de urbanism*. Sesizarea formulată de Curtea de Apel Cluj – Secția a III-a contencios administrativ și fiscal în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept a fost însă *respinsă ca inadmisibilă*, în principal, ca urmare a Deciziei nr. 25/2017 a Înaltei Curți de Casație și Justiție – Completul competent să judece recursul în interesul legii.

### 2.9. Decizia nr. 13/2018

Prin **Decizia nr. 13/2018**<sup>43</sup>, Completul competent să judece recursul în interesul legii al Înaltei Curți de Casație și Justiție a stabilit că descrierea insuficientă a faptei echivalează cu neîndeplinirea cerinței privind descrierea faptei contravenționale și atrage nulitatea relativă a procesului-verbal de constatare a contravenției, potrivit art. 16 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor.

Art. 16 din O.G. nr. 2/2001 enumeră elementele pe care procesul-verbal de constatare a contravenției trebuie să le conțină în mod obligatoriu, și anume: „*data*

---

<sup>41</sup> D. Velicu, *Certificatele de urbanism, cerute în scopul autorizării construcțiilor, ce conțin o interdicție de construire sau alte limitări, pot fi supuse direct controlului judiciar, independent de procedura pentru care au fost solicitate*, în „Pandectele Române”, nr. 3/2018, consultat din baza de date Sintact.

<sup>42</sup> Decizia nr. 13/2018 publicată în „Monitorul Oficial”, Partea I, nr. 432 din 22/05/2018.

<sup>43</sup> Publicată în „Monitorul Oficial”, Partea I, nr. 541 din 29/06/2018.

*și locul unde este încheiat; numele, prenumele, calitatea și instituția din care face parte agentul constatator; numele, prenumele, domiciliul și codul numeric personal ale contravenientului; descrierea faptei contravenționale cu indicarea datei, orei și locului în care a fost săvârșită, precum și arătarea împrejurărilor care pot servi la aprecierea gravității faptei și la evaluarea eventualelor pagube pricinuite; indicarea actului normativ prin care se stabilește și se sancționează contravenția; indicarea societății de asigurări, în situația în care fapta a avut ca urmare producerea unui accident de circulație; posibilitatea achitării, în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării procesului-verbal, a jumătate din minimul amenzii prevăzute de actul normativ; termenul de exercitare a căii de atac și instanța la care se depune plângerea”.*

Orice modificare (ștersătură, completare ulterioară etc.) a conținutului procesului-verbal contravențional trebuie certificată de agentul constatator sub semnătură<sup>44</sup>.

În contextul analizei unei decizii a instanței supreme, în secțiuni unite, din 2007, tot într-un recurs în interesul legii, cu privire la posibilitatea contravenientului de a formula obiecțiuni la procesul-verbal de constatare a contravenției, autorii arată că, *actul administrativ nu este susceptibil de două tipuri de nulități, absolută și relativă*: or, cum procesul-verbal de contravenție este un act administrativ, regula ar trebui să se impună<sup>45</sup>. Când Înalta Curte utilizează conceptul de „nulitate relativă”, ea nu-l folosește în sensul civilist, ci cu semnificația de nulitate care poate fi invocată doar de persoana protejată expres de norma care o instituie. Cu alte cuvinte, ea nu atașează relativismul nulității la persoana care are calitatea să o invoce, ci la prezumția de vătămare<sup>46</sup>.

## 2.10. Decizia nr. 13/2019

**Obiectul** recursului în interesul legii consacrat prin **Decizia nr. 13/2019**<sup>47</sup> l-a constituit *„interpretarea dispozițiilor art. 37 alin. (5) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în sensul dacă acestea constituie sau nu un impediment legal la dobândirea dreptului de proprietate asupra construcției prin efectul accesiunii imobiliare artificiale”*.

**Problema de drept** o reprezintă posibilitatea de a invoca, pe calea unei acțiuni în instanță, dobândirea dreptului de proprietate asupra unei construcții edificată în lipsa unei autorizații de construire sau cu nerespectarea prevederilor acesteia sau în lipsa unui proces verbal de recepție la terminarea lucrărilor ca urmare a intervenirii *accesiunii imobiliare artificiale*.

<sup>44</sup> M.A. Hotca, *Regimul juridic al contravențiilor. Comentarii și explicații*, ediția a 5-a, Ed. C. H. Beck, București, 2012, p. 323.

<sup>45</sup> O. Podaru, R. Chiriță, I. Păsculeț, *op. cit.*, 2019, p. 226.

<sup>46</sup> Idem, p. 227.

<sup>47</sup> Publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I nr. 440 din 03/06/2019.

O primă abordare se fundamentează pe ideea că art. 37 alin (5) din Legea 50/1991 împiedică dobândirea, prin accesiune imobiliară artificială, a proprietății asupra construcției, câtă vreme construcția respectivă nu dispune de autorizație de construire. Această abordare se întemeiază pe dispozițiile art. 577 C. Civ. conform cărora: „*când lucrarea este realizată de proprietarul imobilului cu materialele sale sau cu materialele altuia, dreptul de proprietate asupra lucrării se naște în favoarea proprietarului imobilului din momentul începerii lucrării, pe măsura realizării ei, dacă prin lege sau act juridic nu se prevede altfel.*”

În consecință, art. 37 alin. (5) din Legea nr. 50/1991 conține o premisă diferită conform căreia construcțiile edificate fără autorizație de construire nu se consideră finalizate și, prin urmare, nu pot fi intabulate. În caz contrar, s-ar crea posibilitatea eludării dispozițiilor legale imperative conținute în Legea nr. 50/1991, beneficiarul putând recurge la o acțiune în justiție întemeiată pe dreptul comun.

Cea de-a doua abordare pornește de la premisa că, prevederile art. 577 C. Civ. instituie un veritabil mod de dobândire a proprietății, nu doar o simplă prezumție relativă, iar nerespectarea prevederilor legii 50/1991 poate antrena cel mult o răspundere administrativă și contravențională care nu poate interfera cu raportul juridic de drept civil născut ca urmare a accesiunii imobiliare. Un argument în plus este reprezentat de modificarea art. 37 alin. (5) din Legea 50/1991, privind eliminarea interdicției de intabulare a construcțiilor edificate nelegal.

Înalta Curte a validat prima abordare, cu o motivare temeinic argumentată.

Instanța supremă a analizat conceptul de accesiune în lumina dispozițiilor Codului Civil arătând că, pentru a putea opera, bunurile (reprezentate de teren, pe de o parte și de materialele care se încorporează în construcție, pe de altă parte), trebuie să aparțină unor proprietari diferiți.

Ipoteza ce face obiectul recursului în interesul legii o reprezintă edificarea unei construcții de către proprietarul terenului, cu materialele sale, situație care nu se încadrează în definiția noțiunii de accesiune imobiliară. Este vorba despre prezumția de proprietate reglementată de prevederile art. 579 alin. (1) C. Civ.: „*Orice lucrare este prezumată a fi făcută de proprietarul imobilului, cu cheltuiiala sa și că este a lui, până la proba contrară*”.

Legislația din domeniul urbanismului are rolul de a stabili reguli clare cu privire la construire, reguli despre care Curtea Constituțională a statuat, în diferite decizii ale sale, că nu pot fi eludate de o persoană prin invocarea ocrotirii dreptului de proprietate. În contextul existenței acestor reguli, instanța de judecată nu se va putea limita la a verifica existența fizică a construcției pe terenul proprietate a petentului, ci va trebui să verifice că respectiva construcție a respectat toate cerințele pentru edificarea ei legală. În aceste condiții devine lipsită de interes, sesizarea instanței cu o acțiune întemeiată pe dreptul comun, câtă vreme verificarea legalității edificării construcției se poate face prin intermediul procedurii administrative.

Toate aceste considerente se aplică construcțiilor edificate după data de 01.08.2001, dată la care a intrat în vigoare Legea nr. 453/2001 pentru modificarea și completarea Legii nr. 50/1991. Cu privire la construcțiile edificate anterior

respectivei date se putea recurge, în baza unui certificat de atestare fiscală și a documentației cadastrale la intabularea construcției.

### 2.11. Decizia nr. 22/2019

Prin **Decizia nr. 22/2019**<sup>48</sup>, Completul competent să judece recursul în interesul legii al Înaltei Curți de Casație și Justiție a hotărât că „*În interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 19 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, prin raportare la dispozițiile art. 11 alin. (2) din același act normativ, data la care începe să curgă termenul de prescripție pentru introducerea acțiunii în despăgubire reprezintă momentul la care persoana vătămată printr-un act administrativ nelegal a cunoscut sau ar fi trebuit să cunoască întinderea pagubei, nefiind legat în mod direct și aprioric nici de comunicarea actului administrativ nelegal și nici de momentul rămânerii definitive a hotărârii de anulare a acestuia*”.

Art. 18 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ prevede că „*în cazul soluționării cererii (de anulare a actului sau de obligare la emiterea unui act administrativ, de eliberare a unui alt înscris sau de efectuare a unei anumite operațiuni administrative) instanța va hotărî și asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru*”. Iar potrivit art. 19 alin. (1) din lege „*când persoana vătămată a cerut anularea actului administrativ, fără a cere în același timp și despăgubiri, termenul de prescripție pentru cererea de despăgubire curge de la data la care acesta a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei*”. Alin. (2) al art. 19 stabilește că „*cererile se adresează instanțelor de contencios administrativ competente, în termenul de un an prevăzut la art. 11 alin. (2)*”.

Prin Decizia nr. 22/2019 a fost lămurită trimiterea pe care alin. (2) al art. 19 din Legea nr. 554/2004 o face la termenul prevăzut de art. 11 alin.(2), printr-o tehnică legislativă ce poate genera confuzii, și s-a apreciat că, aceasta poate fi interpretată ca referindu-se numai la durata de un an a termenului de prescripție și nicidecum extinsă la natura juridică și la punctul de plecare al termenului prevăzut de art.11 alin.(2) din Legea nr. 554/2004. În caz contrar, s-ar ajunge la o contradicție cu alin. (1) al art. 19, care stabilește natura termenului ca fiind de prescripție, în timp ce art. 11 alin. (2) reglementează un termen substanțial de decădere, care curge de la data comunicării actului administrativ. Aceste clarificări sunt argumente în sprijinul opiniei potrivit căreia termenul de un an prevăzut de art. 19 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 este un termen de prescripție, iar el se calculează de la data când persoana vătămată a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei. Fiind un termen de prescripție, acestuia i se aplică prevederile din Codul civil referitoare la întrerupere, suspendare și repunere în termen<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I nr. 853 din 22/10/2019.

<sup>49</sup> E. Marin, *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Comentariu pe articole*, Ed. Hamangiu, București, 2020, p. 442 și urm.

### 2.12. Decizia nr. 8/2020

Prin **Decizia nr. 8/2020**<sup>50</sup> referitoare la interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 1 alin. (1), art. 2 alin. (1) lit. a), r) și s) și art. 8 alin (1<sup>1</sup>) și (1<sup>2</sup>) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, Completul competent să judece recursul în interesul legii al Înaltei Curți de Casație și Justiție a stabilit că: „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**”.

S-a reținut în considerentele deciziei, că asemenea organisme pot formula acțiuni în sfera contenciosului subiectiv, în condițiile în care au la bază vătămarea unor drepturi și interese legitime subiective, chiar dacă ale altor persoane, și pentru care organismul social reclamant va avea dreptul de a acționa prin justificarea unei legitimări. În ipoteza în care organismul social alege să formuleze o acțiune în contencios administrativ invocând o vătămare a unui interes legitim public, se constată că ne aflăm tot pe tărâmul unui contencios subiectiv, în care este necesară invocarea vătămării interesului legitim privat al organismului social reclamant, cu alte cuvinte, este necesar ca respectivul organism social să fie „interesat”, adică să aibă înscris în statutul său, ca scop principal, apărarea interesului public, cu respectarea principiului specialității capacității de folosință al asociației respective. În acest caz este recunoscută admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ,..., 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 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 de 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<sup>51</sup>.

A fost confirmată astfel, o poziție deja exprimată în doctrină potrivit căreia, nu pot avea calitate procesuală activă, organismele sociale care invocă lezarea unor drepturi sau interese legitime care excedează domeniului lor de competență, întrucât legea nu le recunoaște dreptul la *actio popularis*<sup>52</sup>.

### 2.13. Decizia nr. 16/2020

Obiectul recursului în interesul legii concretizat în **Decizia nr. 16/2020**<sup>53</sup> l-a constituit „*Interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 13 alin. (2) din Ordonanța*

<sup>50</sup> Publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I nr. 580 din 2/07/2020.

<sup>51</sup> E. Marin, *op. cit.*, 2020, p. 29 și urm.

<sup>52</sup> A. Trăilescu, A. Trăilescu, *op. cit.*, 2018, p. 28.

<sup>53</sup> Publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I nr. 1047 din 09/11/2020.

*Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare, raportate la dispozițiile art. 31 coroborate cu cele ale art. 37 alin. (5) din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată, cu modificările și completările ulterioare, sub aspectul momentului de la care începe să curgă termenul de prescripție a dreptului de a constata contravențiile prevăzute de art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 50/1991 și de a aplica amenda prevăzută de alin. (2) al aceluiași articol, în cazul construcțiilor edificate fără autorizație de construire, atunci când acestea conțin toate elementele structurale pentru a fi considerate terminate, în sensul de a se stabili dacă aceasta este data terminării în fapt a construcției sau data la care autoritatea competentă a constatat săvârșirea faptei”.*

**Problema de drept** este reprezentată de stabilirea momentului de la care începe să curgă termenul de prescripție a dreptului de a constata contravențiile și de a aplica sancțiunile, respectiv, fie data terminării în fapt a construcției, fie data constatării săvârșirii faptei.

Într-o primă orientare, împărtășită de instanța supremă, s-a considerat că, în cazul construcțiilor edificate integral, termenul de prescripție curge de la *data terminării în fapt a construcției*. În cazul construcțiilor în curs de executare, data săvârșirii faptei este reprezentată de data constatării contravenției.

Într-o a doua orientare, s-a considerat că termenul de prescripție începe să curgă de la data constatării contravenției, întrucât construcția nu se consideră finalizată la data terminării ei faptice, ci la data procesului-verbal de recepție la terminarea lucrărilor.

Contravenția sancționată potrivit art. 26 din Legea nr. 50/1991 are un caracter comisiv, constând în executarea unor lucrări cu înfrângerea normelor ce reglementează disciplina în construcții. Această contravenție nu se consumă instantaneu, ci se desfășoară în timp, de la primul act de executare care este momentul consumării și până la finalizarea în fapt a construcției, care este momentul epuizării activității contravenționale, acesta fiind și momentul de la care începe să curgă termenul de prescripție al răspunderii contravenționale prevăzut de art. 31 din Legea nr. 50/1991.

### **3. Hotărâri prelabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept cu incidență în sfera dreptului administrativ**

#### **3.1. Decizia nr. 10/2015**

*Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept* al Înaltei Curți de Casație și Justiție s-a pronunțat prin **Decizia nr. 10/2015**<sup>54</sup> cu privire la examinarea sesizării formulate de Curtea de apel Craiova, Secția contencios administrativ și fiscal, în vederea pronunțării unei **hotărâri prelabile** cu privire la interpretarea

<sup>54</sup> Publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I nr. 458 din 25/06/2015.



dispozițiilor art. 23 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare. S-a stabilit astfel că aceste dispoziții se „*interpretează în sensul că hotărârea judecătorească definitivă/irevocabilă prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ produce efecte și în privința actelor administrative individuale emise în temeiul acestuia care, la data publicării hotărârii judecătorești de anulare, sunt contestate în cauze aflate în curs de soluționare pe rolul instanțelor judecătorești*”. Este o confirmare jurisprudențială a unei teorii tradiționale din doctrina administrativă.

S-a apreciat astfel, că hotărârile judecătorești de anulare a actelor administrative normative sunt de imediată aplicare, efectele acestora răsfrângându-se și asupra proceselor aflate în curs de desfășurare având ca obiect anularea actelor administrative individuale emise în temeiul actului normativ anulat<sup>55</sup>.

Aceste aplicații particulare ale hotărârilor judecătorești în anularea actelor administrative normative se circumscriu însă principiului neretroactivității efectelor desființării normei juridice, întrucât situațiile juridice asupra cărora se răsfrâng aceste hotărâri judecătorești sunt în curs de desfășurare, constituind *facta pendenciae*<sup>56</sup>.

Dacă această soluție poate fi acceptată din perspectiva unei acțiuni tipice în contencios administrativ introdusă de persoana vătămată printr-un act administrativ individual ce se bazează pe un act administrativ normativ anulat definitiv și irevocabil, ea devine discutabilă în opinia noastră, în cazul acțiunilor în contencios administrativ introduse de un terț împotriva actului administrativ adresat altui subiect de drept. Avem în vedere, spre exemplu, autorizațiile de construire eliberate în baza unui PUZ (plan urbanistic zonal) anulat definitiv de instanța de contencios administrativ. În ceea ce ne privește ni se pare de neacceptat să fie considerate anulate autorizațiile de construire în baza cărora s-au ridicat deja construcții în condițiile stabilite de acestea, dacă împotriva acestora sunt în curs de soluționare cereri de anulare la instanțele de contencios administrativ. În asemenea cazuri soluționarea acestora ar trebui să-și urmeze cursul până la finalul judecății. Poziția corectă într-o astfel de situație ar fi trebuit să fie prima ipoteză formulată de Curtea de apel Craiova, Secția contencios administrativ și fiscal, și anume cea potrivit căreia hotărârea de anulare a unui act administrativ normativ produce efecte juridice doar asupra actelor administrative individuale emise în temeiul acestuia, ulterior hotărârii de anulare. O autoritate administrativă aflată în această situație nu ar trebui să mai emită acte administrative individuale, în baza unui act administrativ normativ deja anulat de instanța de judecată.

De altfel, într-un valoros comentariu al Legii contenciosului administrativ, în contextul evocării Deciziei instanței supreme nr. 10/2015, autoarea menționează: „Distinct de această dezlegare a problemei efectelor temporale ale anulării actului administrativ cu caracter normativ și de abordarea aceluiași efecte din perspectiva

<sup>55</sup> A. Trăilescu, A. Trăilescu, *op. cit.*, 2018, p. 311.

<sup>56</sup> A. Trăilescu, *Drept administrativ. Parte specială*, Ed. C.H. Beck, București, 2019, p. 223.

procedurală a modalității și stadiului procesual în care se poate invoca motivul de nelegalitate astfel conturat se cuvine a se reaminti aici că în contenciosul administrativ subiectiv, singurul la îndemâna subiectelor de drept privat, anularea actului administrativ nelegal este condiționată de existența unei vătămări aduse unui drept ori unui interes legitim privat al reclamantului. De aceea în cadrul acțiunii în anularea actului administrativ individual emis în temeiul unui act administrativ cu caracter normativ anulat printr-o hotărâre judecătorească definitivă, instanța va verifica, în întreg contextul probator, dacă actul administrativ individual s-a întemeiat exclusiv pe actul normativ anulat și dacă persoana vizată a suferit o vătămare generată de punerea în aplicare a normei administrative anulate<sup>57</sup>.

### 3.2. Decizia nr. 11/2015

O problemă controversată în jurisprudență care a condus la o decizie a instanței supreme s-a referit la întinderea *controlului de tutelă administrativă* exercitat de prefect în baza art. 123 alin. (5) din Constituția României, republicată și respectiv, art. 3 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. În acest sens s-a statuat că, acest control privește numai actele administrative emise de autoritățile publice locale în regim de putere publică, adică actele unilaterale de autoritate care dau naștere raporturilor de drept administrativ, nu și actele emise de aceste autorități în cadrul unor raporturi juridice aparținând altor ramuri ale dreptului, cum sunt, de exemplu, actele civile sau de muncă<sup>58</sup>.

Astfel, prin **Decizia nr. 11/2015**<sup>59</sup> a Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, la sesizarea Curții de Apel București, Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal, Înalta Curte de casație și Justiție a stabilit că „ (...) *prefectului îi este recunoscut dreptul de a ataca în fața instanței de contencios administrativ, actele administrative emise de autoritățile administrației publice locale, în înțelesul prevederilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 cu modificările și completările ulterioare*”, și nu toate actele autorităților administrației publice locale pe care le consideră nelegale.

### 3.3. Decizia nr. 12/2015

Prin **Decizia nr. 12/2015**<sup>60</sup> a Completului pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, instanța supremă a stabilit că, „*în condițiile Legii administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare [abrogată prin art. 597 alin. (2) lit. e) C.adm. – n.n., D.A.T.], și ale Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare unitatea administrativ-teritorială, prin autoritatea sa executivă, respectiv, primarul, nu are dreptul de a ataca în fața instanței de contencios*

<sup>57</sup> G. Bogasiu, *op. cit.*, 2018, p. 579 și urm.

<sup>58</sup> A. Trăilescu, A. Trăilescu, *op. cit.*, 2018, p. 69 și urm.

<sup>59</sup> Publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I nr. 501 din 8/07/2015.

<sup>60</sup> Publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I nr. 773 din 16/10/2015.

*administrativ hotărârile adoptate de autoritatea sa deliberativă, respectiv, consiliul local sau, după caz, Consiliul General al Municipiului București*". În motivarea acestei decizii se precizează că și Decizia instanței supreme nr. IV/23.06.2003, pronunțată într-un recurs în interesul legii, privind inadmisibilitatea acțiunii primarului în anularea actelor consiliilor locale își păstrează actualitatea.

S-a decis astfel că primarul nu are calitatea de a ataca, în fața instanței de contencios administrativ, hotărârile adoptate de consiliul local. De asemenea, nici unitatea administrativ-teritorială, reprezentată de primar, nu poate ataca hotărârile consiliului local, nefiind de acceptat ca aceasta să poată ataca actele propriiei autorități deliberative prin intermediul autorității executive<sup>61</sup>.

În motivarea soluției, instanța supremă a apreciat că „Subsumat contenciosului obiectiv, în contextul dispozițiilor art. 1 alin. (8) coroborate cu cele ale art. 2 alin. (1) lit. a), b), c) și r) din Legea nr. 554/2004, raportate la dispozițiile art. 21 alin. (2) și art. 62 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 (abrogată, prevederile acesteia regăsindu-se în prezent, în Codul administrativ – n.n., *D.A.T.*), în chestiunea de drept supusă dezlegării, calitatea de subiect de sesizare a instanței aparține unității administrativ-teritoriale ca persoană juridică de drept public, care exhibă un interes legitim public vătămat printr-o hotărâre a consiliului local care este autoritatea sa deliberativă. Altfel spus, persoana juridică de drept public, prin autoritatea sa executivă, contestă un act al autorității sale deliberative....A accepta teoria că unitatea administrativ-teritorială, prin autoritatea sa executivă, respectiv primarul, are dreptul de a ataca în fața instanței de contencios administrativ hotărârile adoptate de autoritatea sa deliberativă, respectiv, consiliul local sau, după caz, Consiliul General al Municipiului București, echivalează cu dobândirea de către primar a prerogativei controlului de tutelă administrativă...”, prerogativă ce revine prefectului. Or instanța judecătorească nu are posibilitatea ca pe cale de interpretare a dispozițiilor în vigoare, să atribuie unor autorități publice competențe ce le-au fost conferite de legiuitor<sup>62</sup>.

### 3.4. Decizia nr. 3/2016

Prin **Decizia nr. 3/2016**<sup>63</sup>, Completul pentru dezlegarea unei chestiuni de drept al Înaltei Curți de Casație și Justiție a stabilit că: „*Dispozițiile art. 24 alin. (5) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, introduse prin Legea nr. 138/2014 pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative conexe, se aplică și în ipoteza executării obligațiilor stabilite prin hotărâri judecătorești rămase definitive înainte de intrarea în vigoare a Legii nr. 138/2014*”.

<sup>61</sup> A. Trăilescu, *op. cit.*, 2019, 185.

<sup>62</sup> E. Marin, *op. cit.*, 2020, p. 16, nota 2.

<sup>63</sup> Publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I nr. 243 din 1/04/2016.

Potrivit art. 24 alin. (5): „În lipsa cererii creditorului, după împlinirea termenului prevăzut la alin. (4), compartimentul executării civile al instanței de executare va solicita autorității publice relații referitoare la executarea obligației cuprinse în titlul executoriu și, în cazul în care obligația nu a fost integral executată, instanța de executare va fixa suma definitivă ce se va datora statului prin hotărâre dată cu citarea părților”.

De principiu, hotărârile judecătorești pronunțate de instanțele de contencios administrativ și fiscal se pun în executare silită potrivit procedurii de drept comun reglementate de Codul de procedură civilă, cu excepția acelor hotărâri a căror executare implică faptul personal al autorităților publice pârâte, care se execută silit potrivit procedurii speciale și derogatorii reglementate de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 ale cărei prevederi sunt perfectibile în această materie<sup>64</sup>.

### 3.5. Decizia nr. 26/2016

Tot cu privire la controlul exercitat de prefect asupra actelor administrației publice locale, instanța supremă s-a pronunțat printr-o altă decizie în sensul că, acest control nu privește refuzul nejustificat al autorităților administrației publice locale de a emite un act administrativ sau alt înscris ori de a efectua o anumită operațiune tehnico-administrativă, întrucât nu este îndeplinită condiția existenței unui act administrativ propriu-zis care să fi fost emis de aceste autorități publice<sup>65</sup>.

Astfel, prin **Decizia nr. 26/2016**<sup>66</sup>, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept al Înaltei Curți de Casație și Justiție a admis, în parte, sesizarea privind pronunțarea unei hotărâri prealabile, formulată de Curtea de Apel Timișoara – Secția contencios administrativ și fiscal, și, în consecință, a stabilit că: „Dispozițiile art. 3 „Tutela administrativă” din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, se interpretează în sensul că prefectul nu poate ataca în fața instanțelor de contencios administrativ, refuzul [asimilat unui act administrativ, potrivit dispozițiilor art. 2 alin. (2) din Legea nr. 554/2004] consiliului local de a pune pe ordinea de zi a ședinței și de a lua act de încetarea de drept a mandatului de consilier local înainte de termen, refuz exprimat la cererea prefectului adresată potrivit atribuțiilor reglementate de dispozițiile art. 19 alin. (1) lit. a) și e) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului (abrogată de Codul administrativ, textul fiind în prezent, integrat în art. 255 C. adm. – n.n., D.A.T.). Respinge în rest sesizarea ca inadmisibilă”<sup>67</sup>.

<sup>64</sup> A. Trăilescu, A. Trăilescu, *Executarea hotărârilor instanțelor de contencios administrativ*, în „Dreptul” nr. 11/2016, p. 108.

<sup>65</sup> A. Trăilescu, A. Trăilescu, *op. cit.*, 2018, p. 70 și urm.

<sup>66</sup> Publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I nr. 996 din 12/12/2016.

<sup>67</sup> A se vedea în favoarea acestei soluții: V. Vedinaș, Al.S. Ciobanu, *Observații cu privire la dreptul prefectului de a contesta „refuzul nejustificat” al autorităților autonome locale, în temeiul prerogativelor de „tutelă administrativă” – succintă analiză a Deciziei nr. 26/10.10.2016 privind dezlegarea unor chestiuni de drept, pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție*, în „Revista de drept public”, nr. 4/2016, p. 88–93.

Instanța supremă a susținut că „enunțul din art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 stipulează că prefectul poate ataca în justiție doar actele infralegislative tipice, fără să poată interveni pe acest temei legal ca să solicite pe cale judiciară, obligarea autorităților publice locale să pună pe ordinea de zi a ședinței să ia act de încetarea de drept a mandatului de consilier local înainte de termen. Posibilitatea atacării în justiție a refuzului autorității locale de a proceda în sensul arătat mai sus trebuie să rezulte expres din dispozițiile legii, ea nu poate fi dedusă, nu poate fi considerată o competență implicată în textul de lege în discuție. Firesc, deoarece controlul de tutelă administrativă, așa cum rezultă explicit din textul de lege amintit, vizează doar actele administrative ale autorităților publice locale, iar nu activitatea administrației în întregul ei, pentru ca prefectul să poată interveni și să pretindă o anumită conduită din partea organelor administrative atunci când consideră că acestea nu-și îndeplinesc corespunzător atribuțiile legale<sup>68</sup>.

După dezlegarea dată de instanța supremă și argumentele prezentate în sprijinul acestei soluții, problema actelor administrative asimilate (refuzul nejustificat și tăcerea administrației) a fost definitiv rezolvată în sensul că, doar **actele administrative tipice** pot forma obiect al controlului de tutelă administrativă, reglementat de art. 3 alin. (1) din Legea nr. 554/2004<sup>69</sup>.

### 3.6 Decizia nr. 35/2016

Prin **Decizia nr. 35/2016**<sup>70</sup>, Completul pentru dezlegarea unei chestiuni de drept al instanței supreme a stabilit că: „*În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 24 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, trebuie să se țină seama de termenele prevăzute de acest articol, nu și de cele reglementate de art. 32 din Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, cu modificările și completările ulterioare*”.

Astfel, potrivit art. 24 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004: „*Dacă în urma admiterii acțiunii, autoritatea publică este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative, executarea hotărârii definitive se face de bunăvoie în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia, iar în lipsa unui astfel de termen, în cel mult 30 de zile de la data rămânerii definitive a hotărârii*”.

S-a conchis de către instanța supremă în decizia luată pentru dezlegarea unei chestiuni de drept că „este prezumată culpa conducătorului autorității, prezumția neavând un caracter absolut, ci putând fi răsturnată prin administrarea de dovezi cu privire la existența unor motive temeinice pentru care nu s-a executat obligația în

<sup>68</sup> E. Marin, *op. cit.*, 2020, p. 61 și urm., nota 4.

<sup>69</sup> *Idem*, p. 63.

<sup>70</sup> Publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I nr. 1023 din 20/12/2016.

termenul legal.” S-a decis de exemplu, că reprezintă asemenea motive temeinice, „incidența termenelor prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 4/2012 pe durata cărora s-a suspendat în mod expres derularea procedurilor de soluționare a dosarelor de retrocedare.”

### 3.7. Decizia nr. 36/2016

O problemă care s-a ridicat în ce privește instituția *excepției de nelegalitate*, sub imperiul modificărilor aduse de Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Codului de procedură civilă, art. 4 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, privește posibilitatea invocării excepției de nelegalitate și în căile de atac, mai precis în ultima fază procesuală, apel sau recurs, în condițiile în care prevederea legală se referă la „*instanța investită cu fondul litigiului*”. Dincolo de problemele de formulare, în doctrină s-a apreciat că excepția de nelegalitate și-a menținut caracterul de ordine publică, deci poate fi primită „oricând”, adică în orice etapă procesuală, inclusiv înaintea ultimei instanțe<sup>71</sup>.

Această poziție doctrinară a primit ulterior și o confirmare jurisprudențială, Înalta Curte de Casație și Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept hotărând prin **Decizia nr. 36/2016**<sup>72</sup> că admite sesizarea privind pronunțarea unei hotărâri prealabile, în sensul că, „*Dispozițiile art. 4 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, permit invocarea excepției de nelegalitate a unui act administrativ, direct în recurs*”.

Este o excepție de ordine publică, absolută și imprescriptibilă, ce poate fi invocată oricând, în orice fază a procesului, la cererea oricărei persoane interesate și chiar de instanță din oficiu<sup>73</sup>.

### 3.8. Decizia nr. 45/2016

Prin **Decizia nr. 45/2016**<sup>74</sup>, completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept al instanței supreme a stabilit că: „*În interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 21 alin. (2) teza I din Legea contenciosului administrativ (...) cererea de revizuire este admisibilă în baza unor decizii ale Curții de Justiție a Uniunii Europene, indiferent de momentul pronunțării acestora și de împrejurarea invocării sau nu în litigiul de bază a dispozițiilor de drept european preexistente, încălcate prin hotărârea a cărei revizuire se cere. Termenul în care poate fi formulată cererea de revizuire întemeiată pe dispozițiile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 este de o lună și curge de la data comunicării hotărârii definitive supuse revizuirii*”.

Art. 21 al Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, având ca titlu marginal *Căile extraordinare de atac* a suferit mai multe modificări succesive, prima prin Legea nr. 262/2007. Ulterior, ca urmare a Deciziei Curții

<sup>71</sup> Al.-S. Ciobanu, *Noile orientări legislative și jurisprudențiale privind regimul excepției de nelegalitate a actelor administrative.*, în A.U.B., Seria Drept, partea III-IV/2012, p. 430 și urm.

<sup>72</sup> Publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I nr. 104 din 7/02/2017

<sup>73</sup> A. Trăilescu, *op. cit.*, 2019, p. 224.

<sup>74</sup> Publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I nr. 386 din 23/05/2017.

Constituționale nr. 1609/2010 prin care s-a constatat neconstituționalitatea alin. (2) teza a II-a din acest articol, a fost adoptată Legea nr. 299/2011 pentru abrogarea art. 21 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ.

Prin Decizia nr. 1039/2012, Curtea Constituțională a considerat Legea nr. 299/2011 în ansamblul său ca fiind neconstituțională și a statuat că: „prevederile art. 21 alin. (2) teza I din Legea contenciosului administrativ sunt neconstituționale în măsura în care se interpretează în sensul că nu pot face obiectul revizuirii hotărârile definitive și irevocabile pronunțate de instanțele de recurs cu încălcarea principiului priorității dreptului Uniunii Europene atunci când nu evocă fondul cauzei”.

Potrivit art. 21 al Legii contenciosului administrativ, astfel cum a fost recent modificat prin Legea nr. 212/2018: „(1) *Constituie motiv de revizuire, care se adaugă la cele prevăzute de Codul de procedură civilă, pronunțarea hotărârilor rămase definitive prin încălcarea principiului priorității dreptului Uniunii Europene, reglementat la art. 148 alin. (2), coroborat cu art. 20 alin. (2) din Constituția României, republicată. (2) Sunt supuse revizuirii, pentru motivul prevăzut la alin. (1), și hotărârile definitive care nu evocă fondul. (3) Cererea de revizuire se introduce în termen de o lună de la data comunicării hotărârii definitive și se soluționează de urgență și cu precădere”.*

În doctrină s-a constatat că, în ce privește termenul promovării cererii de revizuire și momentul curgerii acestuia, art. 21 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, în forma actuală, a preluat Decizia instanței supreme nr. 45/2016, ceea ce este benefic pentru instituția contenciosului administrativ ca mijloc juridic eficient de apărare a drepturilor cetățenilor în raporturile lor cu autoritățile publice. În schimb, în ce privește motivul de revizuire, art. 21 alin. (1) din lege nu a preluat concepția restrictivă, de reducere a acestui motiv de retractare a hotărârii judecătorești la jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene. Autorii își mențin în continuare punctul de vedere potrivit căruia, principiul priorității dreptului Uniunii Europene este strâns legat de principiul aplicării directe în dreptul intern, inclusiv în activitatea de jurisdicție, a reglementărilor Uniunii Europene, sporind astfel responsabilitatea judecătorului național de a înlăptui justiția cu respectarea acestor principii ale dreptului Uniunii Europene. Totodată, judecătorul național trebuie să asigure în soluționarea cauzelor cu care este investit, aplicarea priorității a altor reglementări internaționale, mai favorabile decât legile interne, în materia drepturilor fundamentale ale omului, la care este parte Statul Român, nu și Uniunea Europeană, fără a mai putea aștepta o hotărâre de la o altă instanță internațională și, cu atât mai puțin, de la Curtea de Justiție a Uniunii Europene<sup>75</sup>.

### 3.9. Decizia nr. 28/2017

Prin **Decizia nr. 28/2017**<sup>76</sup>, instanța supremă a dezlegat sensul noțiunii de „autoritate publică” prin raportare la noțiunea de „instituție publică” dintr-un anumit act normativ și a stabilit că noțiunea de „autoritate publică”, astfel cum este

<sup>75</sup> A. Trăilescu, A. Trăilescu, *op.cit.*, 2018, p. 306 și urm.

<sup>76</sup> Publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I nr. 378 din 22/05/2017.

definită de art. 2 alin. (1) lit b) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 cu modificările și completările ulterioare, nu este similară cu cea de „instituție publică”, astfel cum este prevăzută de art. 2 alin. (1) pct. 39 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele locale, cu modificările și completările ulterioare.<sup>77</sup>

De altfel, noțiunea de *instituție publică* nu se identifică nici cu noțiunea de *autoritate publică* și nici cu cea de *autoritate a administrației publice*, în legislație utilizându-se adeseori, sintagma „*autoritățile și instituțiile publice*”, formulare din care rezultă existența unei distincții între cele două noțiuni<sup>78</sup>.

Spre deosebire de noțiunea de *autoritate publică*, noțiunea de *instituție publică* are în vedere structurile subordonate, aflate în subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea unor autorități ale administrației publice, care funcționează din venituri bugetare, dar și din surse extrabugetare, potrivit legislației în vigoare.

O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ definește în art. 5 consacrat unui număr impresionant de „*definiții generale aplicabile administrației publice*”, la lit. w), *instituția publică* ca reprezentând o „*structură funcțională care acționează în regim de putere publică și/sau prestează servicii publice și care este finanțată din venituri bugetare și/sau din venituri proprii, în condițiile legii finanțelor publice*”.

### 3.10. Decizia nr. 12/2018

Prin Decizia nr. 12/2018<sup>79</sup>, Completul pentru dezlegarea unei chestiuni de drept al Înaltei Curți de Casație și Justiție a stabilit că: „*În interpretarea prevederilor art. 24 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare: termenul în care creditorul poate solicita fixarea sumei ce i se datorează de către debitor cu titlu de penalități este termenul de prescripție a executării silite, de 3 ani, reglementat de art. 706 C. proc. civ., termen care curge de la data executării obligației sau, în caz de neexecutare, de la data expirării termenului de trei luni, înăuntrul căruia debitorul avea posibilitatea să execute în natură obligația; penalitățile stabilite în procent pe zi de întârziere se calculează de la momentul indicat în încheierea pronunțată în cadrul procedurii reglementate de art. 24 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, până la executarea obligației, dar nu mai târziu de momentul expirării termenului de trei luni, înăuntrul căruia debitorul avea posibilitatea să execute în natură obligația în caz de neexecutare; în cadrul procedurii reglementate de art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare, instanța de judecată poate stabili valoarea obiectului obligației la care se aplică penalitățile de întârziere stabilite în procent pe zi de întârziere, în ipoteza în care instanța prevăzută la art. 24 alin. (3) din aceeași lege nu a stabilit acest lucru*”.

<sup>77</sup> E. Marin, *op. cit.*, 2020, p. 42 și urm.

<sup>78</sup> D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ediția 5, Ed. C.H. Beck, București, 2020, p. 7.

<sup>79</sup> Publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I nr. 418 din 16/05/2018.



Deoarece art. 24 alin. (4) din Legea nr. 554/2004 nu face nicio distincție, în doctrină s-a apreciat că, aceleași reguli sunt aplicabile și în ce privește stabilirea sumei definitive a amenzii datorate statului de către conducătorul autorității (instituției) publice care refuză să își execute obligațiile stabilite prin hotărârea instanței de contencios administrativ<sup>80</sup>.

Potrivit art. 24 alin. (2) și (3) al legii: „În cazul în care debitorul nu execută de bunăvoie obligația sa, aceasta se duce la îndeplinire prin executare silită, parcurgându-se procedura prevăzută de prezenta lege. (3) La cererea creditorului, în termenul de prescripție a dreptului de a obține executarea silită, care curge de la expirarea termenelor prevăzute la alin. (1) și care nu au fost respectate în mod culpabil, instanța de executare, prin hotărâre dată cu citarea părților, aplică conducătorului autorității publice, sau după caz, persoanei obligate, o amendă de 20% din salariul mediu brut pe economie pe zi de întârziere care se face venit la bugetul de stat, iar reclamantului îi acordă penalități, în condițiile art. 906 din Codul de procedură civilă”.

Potrivit art. 24 alin. (4) din lege: „Dacă în termen de 3 luni de la data comunicării încheierii de aplicare a amenzii și de acordare a penalităților debitorul, în mod culpabil, nu execută obligația prevăzută în titlul executoriu, instanța de executare, la cererea creditorului, va fixa suma ce se va datora statului și suma ce i se va datora lui cu titlu de penalități, prin hotărâre dată cu citarea părților. Totodată, prin aceeași hotărâre, instanța va stabili, în condițiile art. 892 din Codul de procedură civilă, despăgubirile pe care debitorul le datorează creditorului pentru neexecutarea în natură a obligației”.

Aceste dispoziții legale speciale se completează cu dispozițiile art. 906 alin. (6) C. proc. civ. care prevăd că această din urmă hotărâre (încheiere) este executorie. Deci, potrivit acestor dispoziții legale, prima încheiere (hotărâre) a instanței de executare are doar un rol preventiv pentru autoritatea publică debitoare, iar cea de-a doua încheiere are rol sancționator și este executorie<sup>81</sup>.

#### 4. Concluzii

Succinta trecere în revistă a celor mai importante decizii pronunțate de instanța supremă, în baza rolului său constituțional de a asigura „interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești, potrivit competenței sale” își propune să reflecte semnificația pe care o parte a jurisprudenței Înaltei Curți de Casație și Justiție o are în practica judiciară.

Este fără îndoială că efortul judecătorilor în rezolvarea cauzelor cu care sunt investiți s-a multiplicat în ultimele decenii, prin necesitatea cunoașterii deciziilor Înaltei Curți de Casație și Justiție pronunțate în completul pentru soluționarea unor recursuri în interesul legii și respectiv, în completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, în plus, pe lângă jurisprudența Curții Constituționale, a Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții de Justiție a Uniunii Europene.

<sup>80</sup> A. Trăilescu, A. Trăilescu, *op. cit.*, 2018, p. 322.

<sup>81</sup> *Idem*, p. 321.



## NOȚIUNEA DE „PROCUROR IERARHIC SUPERIOR”

*Dr. Versavia BRUTARU\**

**Abstract :** *The Constitution provides, in art. 132 paragraph 1, that prosecutors carry out their activity according to the principle of legality, impartiality and hierarchical control, under the authority of the Minister of Justice; according to the provisions of the Code of Criminal Procedure, art. 335 paragraph 1, if the hierarchically superior prosecutor to the one who ordered the solution finds, subsequently, that there was no circumstance on which the dismissal was based, reverses the ordinance and orders the reopening of the criminal investigation. Law no. 304/2004 regarding the judicial organization, with the subsequent modifications and completions, provides, in art. 64 and 65 the way in which the subordination of the prosecutors from the Public Ministry works.*

**Key words:** *hierarchically superior prosecutor, Public Ministry, hierarchical control, legality, impartiality*

Constituția prevede, în art. 132 alin 1, că procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției; iar potrivit prevederilor Codului de procedură penală, art. 335 alin 1, dacă procurorul ierarhic superior celui care a dispus soluția constată, ulterior, că nu a existat împrejurarea pe care se întemeia clasarea, infirmă ordonanța și dispune redeschiderea urmăririi penale. Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, cu modificările și completările ulterioare, prevede, în art. 64 și 65 modul în care funcționează subordonarea procurorilor din Ministerul Public<sup>1</sup>.

---

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

<sup>1</sup> Art. 64 (1) Dispozițiile procurorului ierarhic superior, date în scris și în conformitate cu legea, sunt obligatorii pentru procurorii din subordine. (2) În soluțiile dispuse, procurorul este independent, în condițiile prevăzute de lege. Procurorul poate contesta la Consiliul Superior al Magistraturii, în cadrul procedurii de verificare a conduitei judecătorilor și procurorilor, intervenția procurorului ierarhic superior, în orice formă, în efectuarea urmăririi penale sau în adoptarea soluției. (3) Soluțiile adoptate de procuror pot fi infirmate motivat de către procurorul ierarhic superior, când sunt apreciate ca fiind nelegale. Măsura infirmării este supusă controlului instanței competente să judece cauza în fond, la cererea procurorului care a adoptat soluția. (4) Lucrările repartizate pot fi trecute altui procuror numai în cazul suspendării sau al încetării calității acestuia, potrivit legii, ori, în absența sa, dacă există cauze obiective care justifică urgența și care împiedică rechemarea sa. Procurorul poate contesta la Consiliul Superior al Magistraturii, în cadrul procedurii de verificare a conduitei judecătorilor și procurorilor, măsura dispusă de procurorul ierarhic superior. Art. 65 (1) Procurorii din fiecare parchet sunt subordonați conducătorului parchetului respectiv. (2) Conducătorul unui parchet este subordonat conducătorului parchetului ierarhic superior din aceeași circumscripție. (3) Controlul exercitat de

Jurisprudența a abordat această problemă, conturându-se, în principal, două opinii.

**I.** Astfel, **într-o opinie**, considerată a fi minoritară, instanțele *au respins* confirmarea redeschiderii urmăririi penale în cauzele în care soluțiile de clasare infirmate prin ordonanța Procurorului General al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție erau dispuse de procurori din cadrul parchetelor din subordine ori structurilor specializate ale Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. Potrivit acestei orientări, s-a susținut că **numai procurorul imediat** ierarhic superior celui care a dispus soluția poate dispune redeschiderea urmăririi penale și sesizarea judecătorului de cameră preliminară în vederea confirmării. În aplicarea dispozițiilor art. 335 alin. (1) C.proc.pen., trebuie lămurit dacă mecanismul prin care operează subordonarea ierarhică în cadrul Ministerului Public permite ca dispoziția de infirmare a ordonanței de clasare și de redeschidere a urmăririi penale să aparțină exclusiv conducătorului parchetului din care face parte procurorul care a dispus soluția ori și procurorului general care conduce Ministerul Public sau oricărui conducător al parchetelor ierarhic superioare parchetului din care face parte cel care a dispus soluția<sup>2</sup>.

Același autor citat<sup>3</sup> arată că „normele care reglementează conținutul noțiunii de *„procuror ierarhic superior”*, deși direct incidente în materie procesual penală sunt, în considerarea tripartitei diviziuni a normelor de drept procesual, **norme de organizare**”. Prin urmare, în mod firesc, Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară conține regulile după care se determină, la nivelul întregului Minister Public, categoria juridică de *procuror ierarhic superior*. Cum însă, în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție funcționează și anumite structuri specializate, înglobate funcțional în cadrul acestui Parchet, dar desfășurându-și activitatea ca **structuri autonome**, dispozițiile generale din Legea nr. 304/2004 referitoare la modul de stabilire a procurorului ierarhic superior se completează, specializează sau chiar se înlocuiesc cu alte norme speciale, însă tot de organizare (un exemplu în acest sens ar fi dispozițiile art. 22<sup>2</sup> din OUG nr. 43/2002 referitoare la Direcția Națională Anticorupție sau dispozițiile art. 88<sup>1</sup> alin. (6) din Legea nr. 304/2004 referitoare la Secția pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție)<sup>4</sup>. Autorul mai arată că, în considerarea exclusivității impuse la nivel constituțional [art. 73 alin. (3) lit. 1)], calitatea de procuror ierarhic superior nu poate fi stabilită decât în **condițiile legii**, fie în forma actelor emise de legiuitorul primar (legi organice), fie în forma actelor emise de legiuitorul delegat (ordonanțe sau ordonanțe de urgență ale Guvernului).

---

procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, de procurorul general al Parchetului Național Anticorupție sau de procurorul general al parchetului de pe lângă Curtea de Apel asupra procurorilor din subordine se poate realiza direct sau prin procurori anume desemnați.

<sup>2</sup> Andrei Zarafiu, *Cine este procurorul îndreptățit să dispună infirmarea soluției de clasare și redeschiderea urmăririi penale în condițiile art. 335 alin.1 CPP?*, www.juridice.ro

<sup>3</sup> Andrei Zarafiu, *op. cit.*, p. 2.

<sup>4</sup> Idem.

Dispozițiile art. 339 C. proc. pen. stabilesc în concret modul în care operează principiul controlului ierarhic în materia verificării actelor și soluțiilor dispuse de procuror, iar atunci când detaliază instituția procurorului ierarhic superior prin raportare la diferitele categorii de procurori, autori ai actelor atacate, acceptă existența unei ierarhii diferite a funcțiilor în parchet față de cea stabilită prin normele generale, însă doar dacă aceasta este reglementată prin lege<sup>5</sup>. Art. 339 alin. (3) C. proc. pen. prevede că „*dispozițiile alineatelor (1) și (2) care reglementează ierarhia comună generală se aplică în mod corespunzător atunci când ierarhia funcțiilor într-o structură a parchetului e stabilită prin lege specială*”. Se mai arată, că, în practică, sunt invocate dispoziții din acte inferioare legii pentru determinarea în concret a categoriei de procuror ierarhic superior. Ca exemplu este dat Regulamentul de ordine interioară a parchetelor<sup>6</sup>, al DNA, care nu sunt în măsură să înlăture o ierarhie stabilită *a priori*, pe cale legală.

„*Procurorul ierarhic superior este entitatea sau autoritatea individuală prin care se realizează într-o structură colectivă (Ministerul Public, unitatea de parchet) controlul ierarhic, ca principiu director în activitatea procurorilor. Deși iradiază la nivelul întregului Minister Public și operează, în mod natural, în considerarea ierarhiei piramidale a acestei autorități, controlul ierarhic nu se realizează în mod global întrucât nu privește activitatea Parchetelor (ca unități), ci pe cea a procurorilor ca subiecți procesuali individuali cu atribuții judiciare*”<sup>7</sup>.

Dispozițiile art. 65 alin. (1) și (2) din Legea nr. 304/2004 stabilesc că „(1) Procurorii din fiecare parchet sunt subordonați conducătorului parchetului respectiv. (2) Conducătorul unui parchet este subordonat conducătorului parchetului ierarhic superior din aceeași circumscripție”. Cei care susțin această opinie (conform căreia **numai procurorul imediat** ierarhic superior celui care a dispus soluția poate dispune redeschiderea urmăririi penale și sesizarea judecătorului de cameră preliminară în vederea confirmării) aduc ca argumente faptul că **dispozițiile speciale** care reglementează, sub forma normelor de organizare, categoria juridică a procurorului ierarhic superior (prevăzute în OUG nr. 43/2002 pentru Direcția Națională Anticorupție, OUG nr. 78/2016 pentru organizarea și funcționarea Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism și în Secțiunea 2<sup>1</sup> din Legea nr. 304/2004 privind Secția pentru Investigarea Infrecțiunilor din Justiție) nu sunt în măsură să modifice *conținutul generic* al conceptului (din perspectiva mecanismului de operare, pe conducători de parchete), ci mai degrabă îi particularizează aplicarea în raport cu specificul unității de parchet specializate la care se referă, și care exclude sau permite controlul ierarhic obișnuit, exercitat de Procurorul General al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Regulamentul de ordine interioară al parchetelor adoptat prin Hotărârea Secției pentru Procurori a Consiliului Superior al Magistraturii nr. 947 din 14.11.2019; Regulamentul de ordine interioară a Direcției Naționale Anticorupție adoptat prin Ordinul nr. 1643/C/2015 al Ministrului Justiției.

<sup>7</sup> Andrei Zărafiu, *op. cit.*, p. 4.

<sup>8</sup> Idem, p. 5.

Așadar, pe scurt, procurorul ierarhic superior este subiectul procesual oficial prin care se realizează funcțional controlul ierarhic în activitatea Ministerului Public, fiind determinat în mod generic prin dispozițiile Legii nr. 304/2004 și individualizat concret prin dispozițiile speciale prevăzute în Codul de procedură penală sau în alte legi speciale de organizare a unor unități specializate de parchet. *Procurorul General al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, în calitate de conducător al Ministerului Public exercită o autoritate asupra „parchetelor” din subordine și nu reprezintă o formă absolută de legitimare a acestui procuror de a-și asuma discreționar rolul de „procuror ierarhic superior” în orice împrejurare concretă. Controlul asupra „parchetelor” implică alte modalități de operare și alte finalități față de controlul ierarhic obișnuit, care se manifestă în principal în activitatea judiciară a procurorilor<sup>9</sup>.*

**II.** Potrivit **unei a doua** opinii, considerate majoritare, instanțele au confirmat redeschiderea urmăririi penale dispusă de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție în cauze soluționate prin clasare de procurori din cadrul parchetelor din subordine ori structurilor specializate ale Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

În legătură cu acest aspect, au fost invocate mai multe argumente:

**a)** „În interesul creșterii calității soluțiilor a fost adoptat un ordin (Ordinul 78 din 23 iulie 2014<sup>10</sup>) potrivit căruia procurorii-șefi **adjuncți ai direcției** (DNA) examinează din oficiu temeinicia și legalitatea măsurilor procesuale și ale soluțiilor, altele decât cele de trimitere în judecată dispuse de procurorii-șefi secție și de procurorii-șefi ai serviciilor teritoriale. Așadar, dacă procurorii-șefi din DNA pot examina «temeinicia și legalitatea» netrimiterilor în judecată, nu vedem care ar fi problema să le examineze cu atât mai mult pe cele de trimitere” (**poziția oficială a UNJR**<sup>11</sup>).

Procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului controlului ierarhic. Dar, independența procurorului se caracterizează și prin imposibilitatea șefilor ierarhici de a le impune soluții, însă, potrivit reglementărilor constituționale, atribuțiile acestora de a verifica temeinicia și legalitatea lucrărilor procurorilor ierarhic inferiori, **nu** pot fi îngrădite. “*Trimiterea în judecată, este o măsură cu consecințe negative deosebite asupra vieții unei persoane, motiv pentru care procurorul ierarhic superior are obligația de a fi primul care să verifice dacă măsurile/soluțiile sunt legale și temeinice*”<sup>12</sup>.

**b)** De asemenea, și Curtea Constituțională s-a pronunțat în diverse ocazii în legătură cu acest subiect. Astfel, prin decizia nr. 175/2018<sup>13</sup> Curtea a reținut următoarele: în motivarea excepției de neconstituționalitate se susține, în esență, că dispozițiile art. 64 alin. (3) din Legea nr. 304/2004 încalcă principiul legalității,

<sup>9</sup> Idem, p. 9.

<sup>10</sup> www.juridice.ro

<sup>11</sup> www.juridice.ro

<sup>12</sup> Poziția UNJR, www.juridice.ro

<sup>13</sup> „Monitorul Oficial”, Partea I nr. 590 din 12 iulie 2018.

dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil, întrucât nu prevăd un termen în care soluțiile dispuse de către procurorul de caz pot fi infirmate de către procurorul ierarhic superior. Se arată astfel că textul de lege criticat permite procurorului ierarhic superior *să infirme o soluție de clasare*, pe care o apreciază ca fiind nelegală, și să dispună redeschiderea urmăririi penale oricând în intervalul de timp cuprins între data emiterii ordonanței de clasare și data la care se împlinește termenul de prescripție a răspunderii penale, chiar și în afara situațiilor menționate expres de prevederile art. 335 din Codul de procedură penală. Totodată, se consideră că dispozițiile de lege criticate sunt lipsite de claritate și de previzibilitate, permițând arbitrarul în activitatea de urmărire penală. Menționează că principiul accesului liber la justiție, consacrat de prevederile art. 21 din Constituție, implică adoptarea de către legiuitor a unor reguli de procedură clare, care să prevadă cu precizie condițiile și termenele în care justițiabilii își pot exercita drepturile lor procesuale. Invocă în acest sens și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, și anume Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, și Hotărârea din 26 aprilie 1979, pronunțată în Cauza Sunday Times împotriva Regatului Unit.

Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea constată că dispozițiile art. 64 alin. (3) din Legea nr. 304/2004 reprezintă transpunerea, în legea privind organizarea judiciară, a prevederilor art. 132 alin. (1) din Constituție, care statuează că procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic. Dintre aceste trei principii pe care se întemeiază activitatea procurorilor, principiul imparțialității, aplicabil și judecătorilor, prin natura activității de jurisdicție exercitate de către aceștia, decurge, pe de o parte, din apartenența procurorilor la autoritatea judecătorească, iar pe de altă parte, din rolul Ministerului Public, care este stabilit prin prevederile art. 131 alin. (1) din Constituție, acela de a reprezenta, în activitatea judiciară, interesele generale ale societății și de a apăra ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor. Principiul legalității semnifică faptul că procurorii au obligația de a-și îndeplini atribuțiile în conformitate cu dispozițiile legale. Ca o garanție a respectării de către procurori a acestor principii în activitatea lor, Constituția a consacrat și principiul unității de acțiune a procurorilor, în cadrul Ministerului Public, sub forma controlului ierarhic. Astfel, în virtutea statutului procurorilor consacrat de Constituție, controlul ierarhic în activitatea acestora presupune *eo ipso* posibilitatea efectuării actelor și lucrărilor din dosarele de urmărire penală chiar de către procurorul ierarhic superior, care controlează activitatea procurorilor din subordinea sa<sup>14</sup>.

Curtea a mai constatat că dispozițiile art. 335 alin. (1) din Codul de procedură penală, ce vizează redeschiderea urmăririi penale din dispoziția procurorului ierarhic superior, reprezintă tot o concretizare a principiului constituțional al

---

<sup>14</sup> Decizia nr. 90 din 27 ianuarie 2011, „Monitorul Oficial al României”, Partea I, nr. 148 din 1 martie 2011.

controlului ierarhic ce guvernează activitatea procurorilor, prevăzând că, dacă procurorul ierarhic superior celui care a dispus soluția constată, ulterior, că nu a existat împrejurarea pe care se întemeia clasarea, infirmă ordonanța și dispune redeschiderea urmăririi penale.

Referitor la lipsa prevederii în cuprinsul dispozițiilor art. 335 alin. (1) din Codul de procedură penală a unui termen în care poate fi dispusă redeschiderea urmăririi penale, Curtea a reținut, în jurisprudența sa, că aceasta *echivalează* cu dreptul organelor judiciare de a proceda la reluarea urmăririi penale, prin redeschiderea acesteia, până *la împlinirea termenului legal de prescripție a răspunderii penale* pentru infracțiunile săvârșite.

În această ordine de idei s-a mai precizat și faptul că redeschiderea urmăririi penale *nu se dispune în mod arbitrar* de către procurorul ierarhic superior/procuror, ci *doar în cazurile și condițiile expres prevăzute prin dispozițiile art. 335 din Codul de procedură penală*. Totodată, spre deosebire de reglementarea anterioară, redeschiderea urmăririi penale, potrivit noului Cod de procedură penală, *nu mai este prerogativa exclusivă a procurorului*, ci este supusă, în temeiul prevederilor art. 335 alin. (4) și (4<sup>1</sup>) C. proc.pen., confirmării judecătorului de cameră preliminară, care verifică legalitatea și temeinicia ordonanței prin care s-a dispus redeschiderea urmăririi penale. Într-o singură situație, și anume aceea prevăzută de dispozițiile art. 335 alin. (6) din Codul de procedură penală, o atare ordonanță nu este supusă confirmării judecătorului de cameră preliminară, respectiv, dacă procurorul ierarhic superior celui care a dispus soluția infirmă soluția de netrimitere în judecată și dispune redeschiderea urmăririi penale anterior comunicării ordonanței care cuprinde această soluție<sup>15</sup>.

Într-o decizie mai recentă<sup>16</sup>, Curtea Constituțională a reținut că „prin asimilarea înțelesului noțiunii de «procuror ierarhic superior» (*genul proxim*) cu noțiunea de «procuror șef al secției» (*diferența specifică*), în cadrul definiției pe care norma criticată încearcă să o ofere, legiuitorul identifică «întregul» cu «partea», înlăturând regimul juridic corespunzător statutului de procuror ierarhic superior al procurorilor cu funcții de conducere din cadrul S.I.I.J. Cu alte cuvinte, norma supusă controlului nu recunoaște această calitate, sub aspectul drepturilor și obligațiilor procesual penale, procurorilor adjuncți ai secției și procurorilor-șefi ai structurilor care se pot constitui în interiorul secției, respectiv birouri sau servicii. Or, în condițiile în care cadrul normativ în vigoare și regulamentele interioare de organizare și funcționare a unităților de parchet prevăd posibilitatea constituirii, în interiorul lor, a unor structuri (birouri/servicii) care au ca scop asigurarea unei mai bune administrări a activității judiciare, iar principiul controlului ierarhic presupune delimitarea riguroasă a competențelor procurorilor care conduc aceste structuri atât

<sup>15</sup> În acest sens Decizia nr. 475 din 27 iunie 2017, „Monitorul Oficial al României”, Partea I, nr. 727 din 7 septembrie 2017

<sup>16</sup> Decizia nr. 547 din 7 iulie 2020, „Monitorul Oficial al României”, Partea I, nr. 753 din 19 august 2020.



în raporturile cu procurorii din subordine, cât și cu procurorii ierarhic superiori, definirea procurorului-șef al S.I.I.J. ca procuror ierarhic superior în toate cazurile și cu privire la toate aspectele procedurale pe care le implică urmărirea penală a infracțiunilor de competența secției ignoră principiul constituțional, lipsind de efecte juridice calitatea de procuror-șef adjunct al secției sau de procuror-șef al unei structuri din interiorul secției (birou/serviciu).”

În legătură cu articolul 335 alin. 1 din C. proc. pen., Înalta Curte a fost sesizată cu următoarea problemă: dacă ordonanța procurorului ierarhic superior [prin care în baza art. 335 alin. (1) din Codul de procedură penală este admisă plângerea părții vătămate și se dispune infirmarea ordonanței procurorului de caz și redeschiderea urmăririi penale] este supusă confirmării judecătorului de cameră preliminară potrivit art. 335 alin. (4) din Codul procedură penală în situația în care urmărirea penală a fost începută *in rem* și nu *in personam*<sup>17</sup>. În contextul în care infirmarea ordonanței prin care s-a adoptat o soluție de netrimitere în judecată nu este reglementată doar în cuprinsul art. 335 din Codul de procedură penală, se ridică justificat problema dacă este supusă confirmării judecătorului de cameră preliminară redeschiderea urmăririi penale ca urmare a infirmării soluției și în procedura prevăzută de art. 336 și următoarele din Codul de procedură penală sau dispozițiile art. 335 din Codul de procedură penală se aplică doar în cazul infirmării dispuse din oficiu. În situația în care se apreciază că este vorba de două proceduri distincte, fără legătură între ele, atunci confirmarea de către judecătorul de cameră preliminară este aplicabilă doar în cazul infirmării din oficiu a soluției, nu și în procedura plângerii împotriva soluțiilor de către persoanele interesate. O astfel de interpretare însă, bazată exclusiv pe reglementarea celor două instituții în cadrul unor capitole separate, fără să existe o normă de trimitere care să facă legătura între ele, este greșită. Esențială pentru o corectă interpretare a situației este analiza în sine a cazului de infirmare a ordonanței prin care un procuror a adoptat o soluție de către procurorul ierarhic superior [art. 64 alin. (3) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată, cu modificările și completările ulterioare „soluțiile adoptate de procuror pot fi infirmate motivat de către procurorul ierarhic superior, când sunt apreciate ca nelegale”]. Concluzia care se desprinde este că toate soluțiile adoptate de procuror sunt supuse controlului de legalitate al procurorului ierarhic superior și acest lucru este valabil, indiferent dacă există o plângere din partea vreunei persoane interesate sau din oficiu. Toate soluțiile adoptate de procuror sunt supuse controlului privind legalitatea și temeinicia în cazul în care împotriva acestora s-a formulat plângere de către orice persoană ale cărei interese au fost vătămate prin adoptarea lor. Se poate observa că nu există o dispoziție legală specială privind infirmarea ordonanței de clasare în acest caz, în consecință, mecanismul aplicabil pentru soluționarea plângerii nu poate fi decât cel prevăzut de art. 335 alin. (1) și (4) din Codul de procedură penală. În sprijinul

<sup>17</sup> Înalta Curte de Casație și Justiție, Decizia nr. 27/2015, „Monitorul Oficial”, Partea I nr. 919 din 11 decembrie 2015.

acestei interpretări pledează și faptul că, în cazul continuării procedurii plângerii împotriva soluțiilor de neurmărire sau netrimiterii în judecată și ajungerii în fața unui judecător potrivit art. 340 din Codul de procedură penală, sunt expres reglementate regulile de procedură și soluțiile ce se pot adopta (art. 341 din Codul de procedură penală), iar în situația sus-menționată, neexistând o normă expresă cu care prevederile privind plângerea persoanei interesate să fie completate, nu înseamnă că circuitul a fost închis, ci mecanismul final de aplicat trebuie să fie cel prevăzut de art. 335 alin. (1) și (4) din Codul de procedură penală<sup>18</sup>. Curtea Europeană a Drepturilor Omului prin Hotărârea din 4 august 2005, pronunțată în Cauza Stoianova și Nedelcu împotriva României<sup>19</sup>, paragraful 21, a constatat necesitatea ca posibilitatea acordată parchetului de a redeschide urmărirea penală să fie supusă autorizării unei instanțe naționale care să fie obligată să examineze temeinicia unei astfel de cereri, în sensul de a aprecia dacă redeschiderea cazului nu este inechitabilă sau perioada scursă de la încetarea anchetei nu este excesivă. Procedura de confirmare de către judecătorul de cameră preliminară a redeschiderii urmăririi penale astfel reglementată, respectiv prin ajungerea în fața unei „instanțe naționale”, constituie, prin urmare, o garanție procesuală a caracterului echitabil al actului de redeschidere a urmăririi penale acordată participanților la procesul penal, conform dispozițiilor art. 21 alin. (3) din Constituție și ale art. 6 paragraful (1) din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Așadar, Înalta Curte a stabilit că *dacă ordonanța procurorului ierarhic superior, prin care în baza art. 335 alin. (1) din Codul de procedură penală este admisă plângerea persoanei vătămate și se dispune infirmarea ordonanței procurorului și redeschiderea urmăririi penale, este supusă confirmării judecătorului de cameră preliminară potrivit art. 335 alin. (4) din Codul de procedură penală, iar redeschiderea urmăririi penale prevăzută de art. 335 din Codul de procedură penală este supusă confirmării judecătorului de cameră preliminară, atât în urma infirmării soluției procurorului de către procurorul ierarhic superior în procedura prevăzută de art. 336 și următoarele din Codul de procedură penală, cât și în cazul infirmării dispuse din oficiu.*

Dispozițiile art. 64 alin. (3) din Legea nr. 304/2004 **nu fac decât să stabilească o regulă de competență**, care dezvoltă principiul constituțional al controlului ierarhic specific activității procurorilor, fără a aduce vreo atingere dreptului la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil, consacrat de prevederile art. 21 din Constituție și ale art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, reprezentând, de fapt, **o garanție a respectării prevederilor constituționale și convenționale invocate**, prin eficientizarea activității de urmărire penală. Dublarea limitării în timp a răspunderii penale, prin stabilirea unui alt termen decât cel privitor la prescripție, pentru infirmarea de către procurorul ierarhic superior a soluțiilor adoptate de procuror,

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/84533>

când sunt apreciate ca fiind nelegale, nu are nicio justificare, având în vedere că scopul redeschiderii urmăririi penale constă în aflarea adevărului. Textul de lege criticat constituie astfel atât aplicarea de către legiuitor a principiului aflării adevărului, consacrat de dispozițiile art. 5 din Codul de procedură penală, ce are la bază imperativul înlăptuirii justiției, cât și a principiului constituțional al controlului ierarhic specific activității procurorilor, statuat de prevederile art. 132 alin. (1) din Legea fundamentală.

c) Dispozițiile art. 335 alin 1 C. proc. pen. privind procurorul ierarhic superior nu pot fi interpretate așadar decât prin prisma principiului controlului ierarhic care caracterizează structura Ministerului Public, așa cum este reglementat în art. 132 alin. 1 din Constituție precum și în art. 62 alin. 2 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară republicată. În acest sens sunt și dispozițiile art. 325 C. proc. pen. care reglementează posibilitatea procurorilor de la parchetele ierarhic superioare de a prelua, în vederea efectuării sau supravegherii urmăririi penale, orice cauze de competența parchetelor ierarhic inferioare, prin dispoziție motivată a conducătorului parchetului ierarhic superior (alin. 1) chiar în situațiile în care legea prevede o altă subordonare ierarhică.

În acest sens s-a pronunțat Curtea Constituțională<sup>20</sup>, arătând următoarele: reglementarea, de principiu, a posibilității procurorilor din cadrul parchetelor ierarhic superioare de a prelua, în vederea efectuării urmăririi penale, cauze de competența parchetelor ierarhic inferioare, răspunde unor exigențe ce vizează asigurarea unui cadru legislativ care să permită funcționarea eficientă a activităților de urmărire penală și dă expresie principiului controlului ierarhic potrivit căruia procurorii își desfășoară activitatea, consacrat de art.132 alin.(1) din Constituție. Dispozițiile constituționale invocate în motivarea excepției, respectiv cele ale art.124 alin. (2), potrivit cărora justiția este unică, imparțială și egală pentru toți, nu sunt incidente în cauză. Aceasta, întrucât actul de justiție, în sensul art.124 din Constituție, este atributul exclusiv al instanțelor judecătorești, iar prevederile legale criticate se referă la competența procurorilor în faza urmăririi penale și privesc desfășurarea urmăririi penale, ca fază a procesului penal.

În același sens, procurorul, ca titular al dreptului de a exercita acțiunea penală, este cel care decide cu privire la rezultatul urmăririi penale, fie prin trimiterea în judecată a inculpatului, fie prin adoptarea unei soluții de neurmărire sau netrimiteră în judecată (clasare, respectiv renunțare la urmărirea penală), tot o modalitate de finalizare a urmăririi penale fiind și încheierea acordului de recunoaștere a vinovăției, reglementată distinct, ca procedură specială. Terminarea urmăririi penale are un caracter *relativ*, întrucât există posibilitatea ca aceasta să fie reluată, actele emise de procuror nebucurându-se de autoritate de lucru judecat<sup>21</sup>.

Potrivit prevederilor art. 327 din Codul de procedură penală, atunci când constată că au fost respectate dispozițiile legale care garantează aflarea adevărului,

<sup>20</sup> Decizia 1058 din 28 noiembrie 2007, M. Of. 810/28.11.2007.

<sup>21</sup> Decizia nr. 603 din 28 septembrie 2017, „Monitorul Oficial al României”, Partea I, nr. 894 din 14 noiembrie 2017.

că urmărirea penală este completă și există probele necesare și legal administrate, procurorul emite rechizitoriu prin care dispune trimiterea în judecată, dacă din materialul de urmărire penală rezultă că fapta există, că a fost săvârșită de inculpat și că acesta răspunde penal, sau emite ordonanță prin care clasează sau renunță la urmărire, în acest din urmă caz ordonanța fiind supusă **verificării procurorului ierarhic superior** și confirmării judecătorului de cameră preliminară, în temeiul dispozițiilor art. 318 din Codul de procedură penală. Astfel, în acord cu prevederile art. 304 alin. (2) din Codul de procedură penală referitoare la înfirmarea actelor procesuale sau procedurale, când procurorul ierarhic superior constată că un act sau o măsură procesuală a procurorului ierarhic inferior, **așadar, inclusiv o soluție de clasare, nu este dată cu respectarea dispozițiilor legale sau este neîntemeiată, o infirmă<sup>22</sup> motivat**, din oficiu sau la plângerea persoanei interesate. Soluția de clasare nu este comunicată de îndată persoanelor interesate, ci numai după verificarea legalității și temeiniciei de către procurorul ierarhic superior, care, dacă apreciază că respectiva soluție este legală și temeinică, semnează și adresa de înaintare către persoanele interesate a unei copii de pe ordonanță, menționând că, în conformitate cu dispozițiile art. 339 alin. (4) din Codul de procedură penală, pot face plângere în termen de 20 de zile de la data comunicării. Ordonanța de clasare se comunică în copie persoanei care a făcut sesizarea, suspectului, inculpatului sau, după caz, altor persoane interesate. Dacă ordonanța nu cuprinde motivele de fapt și de drept, se comunică și o copie a referatului organului de cercetare penală, iar în cazul în care inculpatul este arestat preventiv, procurorul înștiințează, prin adresă, administrația locului de deținere cu privire la încetarea de drept a măsurii arestării preventive, în vederea punerii de îndată în libertate a inculpatului (art. 316 din Codul de procedură penală). Soluția clasării se poate dispune și prin rechizitoriu, având în vedere faptul că, potrivit dispozițiilor art. 328 alin. (3) din Codul de procedură penală, procurorul întocmește un singur rechizitoriu chiar dacă lucrările urmăririi penale privesc mai multe fapte ori mai mulți suspecți și inculpați și chiar dacă se dau acestora rezolvări diferite. De asemenea, dacă procurorul ierarhic superior celui care a dispus soluția constată, ulterior, din oficiu sau la cererea persoanei interesate, că nu a existat împrejurarea pe care se întemeia clasarea, infirmă ordonanța, în temeiul prevederilor art. 335 alin. (1) din Codul de procedură penală, și dispune redeschiderea urmăririi penale, având ca efect reluarea urmăririi penale, conform dispozițiilor art. 285 și următoarele din Codul de procedură penală, redeschidere care este supusă confirmării judecătorului de cameră preliminară, potrivit prevederilor art. 335 alin. (4) din Codul de procedură penală.

**III.** Controlul ierarhic nu se limitează doar la o relație ierarhică de tip administrativ, ci reprezintă un mod de organizare a îndeplinirii atribuțiilor și o formă de control judiciar specifică activității procurorilor. Aceștia își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic. Pentru garantarea respectării principiului legalității (care guvernează cadrul legal

---

<sup>22</sup> Decizia CCR 450/2019, „Monitorul Oficial” nr. 972 din 3 decembrie 2019.

de desfășurare a unui proces penal), a dreptului la libertate și siguranță, precum și a demnității umane și a vieții private, soluțiile adoptate de către procurorul ierarhic inferior, ca și actele sau măsurile procesuale dispuse de către acesta, sunt supuse unei duble verificări a legalității și temeiniciei, respectiv verificarea efectuată de către procurorul ierarhic superior și verificarea efectuată de către instanța penală<sup>23</sup>.

Procurorii sunt subordonați conducătorului parchetului din care fac parte, iar acesta, la rândul său, este subordonat conducătorilor parchetelor ierarhic superioare, rezultând o subordonare până la procurorul general al Parchetului General care conduce Ministerul Public (art. 62 alin. 2 din Legea nr 304/2004). Dar, în același sens, procurorii de la un anumit parchet **nu** sunt subordonați tuturor procurorilor de la parchetele situate pe o treaptă ierarhică, ci numai conducătorilor parchetelor din aceeași circumscripție (art. 65 alin. 1, 2 din Legea nr 304/2004). Rezultă așadar, că soluțiile procurorului **nu** pot fi infirmate de **oricare** dintre procurorii de la parchetele superioare, ci numai de către conducătorii acestor parchete<sup>24</sup>. Corelativ, procurorii cu funcții de conducere îi au în subordine atât pe procurorii cu funcție de conducere, cât și pe cei cu funcție de execuție, din cadrul parchetelor inferioare din circumscripție. O interpretare contrară ar contraveni principiului fundamental de organizare a Ministerului Public și anume al controlului ierarhic. În raporturile procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție cu toți procurorii Ministerului Public sunt aplicabile dispozițiile art. 64 alin. 1, 3 din Legea nr. 304/2004 și, corelativ, cele ale art. 304, art. 335 alin. (1) din Codul de procedură penală, care raportate la prevederile art. 65 alin. 3 și art. 72 din Legea nr. 304/2004 conduc la concluzia că în realizarea atribuțiilor judiciare, procurorul general al PICCJ are competența de a infirma din oficiu pe motive de nelegalitate și netemeinicie soluția oricărui procuror de la orice parchet din sistemul Ministerului Public.

Dispozițiile art. 64 alin. (3) din Legea nr.304/2004 instituite o **regulă de competență** care dezvoltă principiul constituțional al controlului ierarhic specific activității procurorilor, fără a aduce vreo atingere dreptului la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil, consacrat de prevederile art. 21 din Constituție și ale art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale reprezentând, de fapt, o garanție a respectării prevederilor constituționale și convenționale invocate, prin eficientizarea activității de urmărire penală. Sintagma „**procurorul ierarhic superior celui care a dispus soluția**” din aceste texte trebuie interpretată în întreg contextul organizatoric al Ministerului Public care are o structură piramidală, și este condus în întregul său de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. Dispozițiile art. 335 alin. (1) din Codul de procedură penală, care vizează redeschiderea

<sup>23</sup> Simona Rusu, *Independența procurorului versus subordonarea ierarhică. Considerente de doctrină juridică – infirmarea soluției*, Revista „Pro Lege” nr. 3/2018, p. 3.

<sup>24</sup> Liviu Popescu, *Controlul jurisdicțional din oficiu. Drept sau atribuție?*, Revista „Pro Lege” nr. 3/2017, p. 3.

urmării penale din dispoziția procurorului ierarhic superior, reprezintă tot o concretizare a principiului constituțional al controlului ierarhic care guvernează activitatea procurorilor și prevede că, dacă procurorul ierarhic superior celui care a dispus soluția constată, ulterior, că nu a existat împrejurarea pe care se întemeia clasarea, infirmă ordonanța și dispune redeschiderea urmăririi penale.

Înalta Curte<sup>25</sup> s-a pronunțat astfel: constată că în prezenta cauză este incidentă ipoteza în care procurorul ierarhic superior celui care a dispus soluția în plângerea persoanei interesate constată, ulterior, că nu a existat împrejurarea pe care s-a întemeiat clasarea. Conform art. 335 alin. (4) din Codul de procedură penală, redeschiderea urmăririi penale este supusă, *expresis verbis*, confirmării judecătorului de cameră preliminară. Toate soluțiile adoptate de procuror sunt supuse controlului de legalitate al procurorului ierarhic superior și acest lucru este valabil indiferent dacă există o plângere din partea vreunei persoane interesate sau din oficiu. În cazul în care găsește plângerea întemeiată, precum cazul de față, **procurorul ierarhic superior** admite plângerea și dispune infirmarea soluției. În situația în care a fost începută urmărirea penală, iar ulterior s-a dispus clasarea, subsecvent infirmării se va dispune redeschiderea urmăririi penale. Se poate observa că nu există o dispoziție legală specială privind infirmarea ordonanței de clasare în acest caz, în consecință, mecanismul aplicabil pentru soluționarea plângerii nu poate fi decât cel prevăzut de art. 335 alin. (1) și (4) din Codul de procedură penală.

În sprijinul acestei interpretări pledează și faptul că, în cazul continuării procedurii plângerii împotriva soluțiilor de neurmărire sau netrimiterii în judecată și ajungerii în fața unui judecător potrivit art. 340 din Codul de procedură penală, sunt expres reglementate regulile de procedură și soluțiile ce se pot adopta (art. 341 din Codul de procedură penală), iar în situația sus-menționată, neexistând o normă expresă cu care prevederile privind plângerea persoanei interesate să fie completate, nu înseamnă că circuitul a fost închis, ci mecanismul final de aplicat trebuie să fie cel prevăzut de art. 335 alin. (1) și (4) din Codul de procedură penală.

Procurorii generali ai parchetelor de pe lângă curțile de apel și prim-procurorii parchetelor de pe lângă tribunal nu au un drept de *control general* asupra unităților de parchet din circumscripție (adică inclusiv din punct de vedere jurisdicțional), ci doar din punct de vedere „*al administrării*”, în conformitate cu dispozițiile art. 92 alin. (3) din Legea nr. 304/2004<sup>26</sup>. Așadar, numai funcțiile ierarhic superioare expres menționate în art. 339 alin. (1) C. pr. pen. vor putea cumula și atribuția controlului jurisdicțional din oficiu, cu posibilitatea infirmării actelor/măsurilor/soluțiilor nelegale sau neîntemeiate dispuse de către procurorii din unitățile pe care le conduc. Dar, în conformitate cu art. 72 din Legea nr. 304/2004, procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și

<sup>25</sup> Decizia pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, Decizia nr. 27/2015, „Monitorul Oficial”, Partea I nr. 919 din 11 decembrie 2015.

<sup>26</sup> Liviu Popescu, *op. cit.*, p. 4.

Justiție are prerogativa *deplină* a atribuției de control, adică sub aspect jurisdicțional și administrativ<sup>27</sup>.

IV. În legătură cu aplicarea art. 335 alin. 1 C. proc. pen. Înalta Curte de Casație și Justiție s-a pronunțat într-un recent recurs în interesul legii<sup>28</sup>. Această decizie a Înaltei Curți are ca obiect concret problema de drept soluționată diferit de instanțele judecătorești referitoare la interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor art. 335 alin. (1) din Codul de procedură penală privind reluarea în caz de redeschidere a urmăririi penale, „dacă procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, în cazul infirmării unei soluții dispuse de către un procuror din cadrul parchetelor din subordine ori structurilor specializate ale Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (Direcția Națională Anticorupție, Direcția de Investigare a Infraacțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism), are sau nu calitatea expres stipulată de art. 335 alin. (1) din Codul de procedură penală în care se face referire la «procurorul ierarhic superior celui care a dispus soluția»”.

Se observă, că, sub imperiul Constituției din 1991, Curtea Constituțională reține următoarele<sup>29</sup>: „În sistemul consacrat prin Constituția din 1991, principiul subordonării ierarhice a procurorilor a fost formulat într-o manieră mai puțin rigidă sub denumirea de «control ierarhic», pentru armonizarea lui cu celelalte două principii prevăzute de art. 131 alin. (1), și anume principiul legalității și principiul imparțialității”, iar „principiul subordonării ierarhice sau al unității de acțiune a membrilor Ministerului Public constituie o aplicare a prevederilor art. 131 alin. (1) din Constituție și semnifică legătura existentă între membrii Ministerului Public, în virtutea căreia sunt obligați să se supună șefilor lor, adică să efectueze sau să se abțină de la efectuarea unor acte care intră în competența lor, din ordinul acestora. În virtutea organizării ierarhice, dispozițiile procurorului ierarhic superior, date în conformitate cu legea, sunt obligatorii pentru procurorii din subordine. Procurorul ierarhic superior poate să îndeplinească oricare dintre atribuțiile procurorilor din subordine și să suspende ori să infirme actele și dispozițiile acestora, dacă sunt contrare legii”<sup>30</sup>.

Dispozițiile legale expuse au suferit modificări ca urmare a adoptării Legii nr. 304/2004, care în varianta inițială prevedea în art. 61 că „(1) Dispozițiile procurorului ierarhic superior, date în scris și în conformitate cu legea, sunt obligatorii pentru procurorii din subordine. (2) În soluțiile dispuse, procurorul este autonom”, iar potrivit art. 62 „(1) Procurorii din fiecare parchet sunt subordonați conducătorului parchetului respectiv. (2) Conducătorul unui parchet este subordonat conducătorului parchetului ierarhic superior din aceeași circumscripție. (3) Controlul exercitat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și

<sup>27</sup> Idem.

<sup>28</sup> ÎCCJ, Decizia nr. 23/2020, „Monitorul Oficial”, Partea I nr. 52 din 18 ianuarie 2021.

<sup>29</sup> Decizia nr. 293 din 5 noiembrie 2002, „Monitorul Oficial al României”, Partea I, nr. 876 din 4 decembrie 2002.

<sup>30</sup> Decizia nr. 137 din 3 aprilie 2003, „Monitorul Oficial al României”, Partea I, nr. 316 din 12 mai 2003.

Justiție, de procurorul general al Parchetului Național Anticorupție sau de procurorul general al parchetului de pe lângă curtea de apel asupra procurorilor din subordine se poate realiza direct sau prin procurori inspectori”.

Astfel, prin art. 133 din Legea nr. 304/2004 a fost abrogată dispoziția cuprinsă în art. 28 alin. (3) teza I din Legea nr. 92/1992, potrivit căreia procurorul ierarhic superior putea să îndeplinească oricare dintre atribuțiile procurorilor din subordine. De altfel, o dispoziție similară se regăsea și în cuprinsul art. 209 alin. (6) din Codul de procedură penală din 1968, potrivit căruia „procurorii din cadrul parchetelor ierarhic superioare pot îndeplini oricare dintre atribuțiile procurorilor din parchetele ierarhic inferioare...”, dispoziție care a fost abrogată prin art. I pct. 117 din Legea nr. 356/2006 pentru modificarea și completarea Codului de procedură penală, precum și pentru modificarea altor legi. Dispozițiile art. 64 alin. (1), art. 65 alin. (1), (2) și (3) și art. 72 din Legea nr. 304/2004 constituie *norme de organizare judiciară* care stabilesc limitele și conținutul principiului controlului ierarhic în cadrul Ministerului Public prevăzut de art. 132 din Constituție, ultimele două texte legale reglementând explicit activitatea de control pe care procurorul general o poate exercita asupra procurorilor și, respectiv, asupra parchetelor.

Prevederile art. 65 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară dezvoltă principiul constituțional al *controlului ierarhic* specific activității procurorilor, stabilind faptul că procurorii din fiecare parchet sunt subordonați conducătorului parchetului respectiv, iar conducătorul unui parchet este subordonat conducătorului parchetului ierarhic superior din aceeași circumscripție. De asemenea, legea prevede că exercitarea controlului de către procurorul general al P.Î.C.C.J., de către procurorul-șef al D.N.A., de către procurorul-șef al D.I.I.C.O.T. sau de către procurorul general al parchetului de pe lângă curtea de apel asupra procurorilor din subordine se poate realiza direct sau prin procurori anume desemnați.

În raport cu dispozițiile legale evocate, este dincolo de orice îndoială că procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție se află în vârful piramidei care caracterizează organizarea Ministerului Public și că, în virtutea dispozițiilor art. 65 alin. (1) și (2) din Legea nr. 304/2004 coroborat cu alin. (3) al aceluiași articol și cu art. 72 din actul normativ evocat, are prerogative de control, direct sau prin procurori anume desemnați, asupra tuturor procurorilor, și respectiv, asupra tuturor parchetelor din subordinea sa. Dar, controlul prevăzut de art. 64 alin. (3) din lege diferă în mod substanțial de cel prevăzut de art. 72 din lege, respectiv, primul se referă la atribuțiile judiciare și permit controlul legalității și temeiniciei actelor întocmite de procurorii din subordine în calitatea lor de organe judiciare, în timp ce al doilea se referă la componenta administrativă a activității instituțiilor care funcționează în cadrul Ministerului Public.

Dispozițiile art. 64 alin. (3) din Legea nr. 304/2004 instituie o regulă de competență, care dezvoltă principiul constituțional al controlului ierarhic specific activității procurorilor, fără a aduce vreo atingere dreptului la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil, consacrat de prevederile art. 21 din Constituție și ale art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a



libertăților fundamentale, reprezentând, de fapt, o garanție a respectării prevederilor constituționale și convenționale invocate, prin eficientizarea activității de urmărire penală.

Referitor la distincția dintre normele de procedură penală și cele de organizare judiciară, Curtea Constituțională<sup>31</sup> a reținut că dispozițiile de procedură penală care au consacrat de-a lungul timpului diferite proceduri sau căi de contestare ori atac împotriva soluțiilor adoptate de procuror, prin instituirea unui control de legalitate și temeinicie exercitat de procurorul ierarhic superior, au reprezentat atât o dezvoltare a principiului controlului ierarhic, prevăzut de art. 132 alin. (1) din Constituție, cât și o garanție a respectării sale prin eficientizarea activității de urmărire penală, constituind, deopotrivă, o regulă de procedură, pe care legiuitorul are libertatea să o adopte, în conformitate cu prevederile art. 126 alin. (2) din Legea fundamentală.

În decizia menționată, Înalta Curte de Casație și Justiție face precizări în ceea ce privește sintagma de „procuror ierarhic superior”, constatând următoarele: prima formă, este utilizată pentru determinarea competenței funcționale în rezolvarea unor incidente procesuale, cum ar fi cele prevăzute de art. 63 alin. (4) din Codul de procedură penală – soluționarea conflictului de competență dintre doi procurori, de art. 70 alin. (1) din Codul de procedură penală – soluționarea abținerii sau a recuzării, de art. 304 alin. (2) din Codul de procedură penală – infirmarea unor acte procesuale sau procedurale, de art. 325 din Codul de procedură penală – preluarea cauzelor de la alte parchete, de art. 415 alin. (3) din Codul de procedură penală – retragerea apelului sau de art. 478 alin. (2) din Codul de procedură penală – acordul de recunoaștere a vinovăției. Ce de-a doua formă, care are în vedere individualizarea funcției ocupate în ierarhia Ministerului Public este utilizată tot pentru determinarea competenței funcționale, însă în legătură cu atribuții judiciare care se circumscriu funcției de control al legalității și temeiniciei unor măsuri preventive [art. 209 alin. (15) din Codul de procedură penală], a renunțării la urmărire penală [art. 318 alin. (10) din Codul de procedură penală], a rechizitoriului (art. 328 din Codul de procedură penală) sau a actelor procurorului (art. 339 din Codul de procedură penală). În aceste din urmă cazuri, Codul de procedură penală determină în mod expres competența funcțională în favoarea prim-procurorului parchetului (pentru procurorii din cadrul parchetelor de pe lângă judecătorii și tribunale), a procurorului general al parchetului de pe lângă curtea de apel (pentru procurorii din cadrul parchetului de pe lângă curtea de apel), a procurorului-șef de secție de la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (pentru procurorii din cadrul acestui parchet) sau a procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (pentru procurorul-șef de secție din cadrul acestui parchet).

<sup>31</sup> Decizia Curții Constituționale nr. 450 din 11 iulie 2019, „Monitorul Oficial al României”, Partea I, nr. 972 din 3 decembrie 2019.

În concluzie, interpretarea dispozițiilor Legii nr. 304/2004 în sensul în care este asimilată înțelesului noțiunii de „procuror ierarhic superior” (genul proxim) noțiunea de „procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție” (diferența specifică), în toate cazurile și în raport cu toți procurorii care își desfășoară activitatea în cadrul tuturor parchetelor, ignoră principiul constituțional al subordonării ierarhice, lipsind de efecte calitatea de procuror ierarhic superior al unor procurori care dețin funcții de conducere din cadrul Ministerului Public. Desigur, procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție poate avea calitatea de procuror ierarhic superior în anumite cazuri determinate, circumscrise dispozițiilor Codului de procedură penală care reglementează competența funcțională în ipotezele respective. Acest lucru nu permite însă o extindere a competenței funcționale a procurorului general la toate instituțiile juridice în care este incidentă verificarea legalității și temeiniciei soluțiilor dispuse de procurorii ierarhici inferiori sau la soluționarea incidentelor procesuale, cu ignorarea funcțiilor care se circumscriu noțiunii de „procuror ierarhic superior”, astfel cum poate fi definită prin prisma dispozițiilor art. 64 și 65 din Legea nr. 304/2004.

Așadar, în ceea ce privește cazul reglementat de art. 335 alin. (1) din Codul de procedură penală, procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție *nu va avea* această calitate în ipotezele în care între acesta și procurorul din cadrul unui parchet din subordine, care a adoptat soluția de clasare supusă controlului de legalitate și temeinicie, se interpune funcția de conducător al acelui parchet în sensul Legii nr. 304/2004 sau o altă funcție de conducere individualizată, prevăzută expres de o dispoziție legală. *Per a contrario*, procurorul general *poate* avea această calitate în cazurile în care soluția de clasare a fost adoptată de conducătorii parchetelor subordonați potrivit dispozițiilor art. 65 alin. (2) din Legea nr. 304/2004 ori de către procurorii cu funcții de conducere din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sau din cadrul Direcției Naționale Anticorupție și Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism aflați în subordinea sa directă.

**O TRANZIȚIE JURIDICĂ NECESARĂ.  
ACORDUL DE LA PARIS DE LA ÎNCHEIERE (COP-21, 2015)  
LA PUNERE ÎN APLICARE (COP-26, 2021)**

*Prof. univ. dr. Mircea DUȚU\**

**Abstract:** *The political and diplomatic events dedicated to climate in the first part of 2021, preparing the Glasgow COP-26 in November, mark a breakthrough in the failure caused by COP-25 (2019) and the reprisal of the multi-sided UN approach, under the impulse of the return in force, by the attitude of the Biden administration, of the US in the fight against climate change. In a broader sense, the Leaders' Summit on Climate (22-23 April 2021) and the associated negotiations revive the approach on eco-climatic problematic that allowed and reached the Paris Agreement of 2015, in the way of continuing the preparations and enabling of its system. Adopted as an annex to Decision 1/CP.21 (non-binding), the conventional text of six years prior is juridical, but in an original formula that gives central place in its implementation to the attitude and will of the states, which can adopt a holistic effort in developing a common action, and through a global response, or on an individual folding, resulting in a general insufficiency. The positions expressed within the Summit of 22-23 April consolidate the former, accentuates the universal vocation of the Agreement, and align the states to the objectives of ambitious mitigation of greenhouse gas (GHG) emissions up to 2030, and to reach climate neutrality by 2050-2060. In the sense of the same evolutions, climate change has been reinscribed on the agenda of the UN Security Council as an issue of global security. In this new formula, of world leadership competition in the climate action, along with the US and China, the EU remains a fundamental pillar, especially by revising its climatic ambitions, by adopting the Green Deal as a sustainable development strategy, and of the "climate law", as an instrument of legal action. The coupling in the same equation of the objective to limit the increase of global temperature under 20C and the one regarding carbon neutrality imposes an adequate enforcement also regarding the pertinent macroeconomic research and evaluation. Under such premises, promising results are being expected from COP-26 (November 2021, Glasgow).*

**Key words:** *Paris Agreement; COP-26; Leaders' Summit; Green Deal; climate law; international climatic security; UN Security Council; energy transition; climate neutrality; climate leadership; carbon tax; green taxonomy.*

**Scurte considerații preliminare.** Schimbarea climatică, precum orice criză globală, și cu atât mai mult ca una cu implicații planetare, marchează profund relațiile și dreptul internațional. Sesizarea naturii și dimensiunilor sale, identificarea soluțiilor posibile și punerea lor în aplicare presupun, înainte de toate, un consens general și universal. Unul deopotrivă al statelor, societății civile,

---

\* Prof. univ. dr., directorul Institutului de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române (ICJ).

autorităților publice și actorilor privați, într-un număr cât mai mare și în orice caz majoritar, de pretutindeni, al comunității mondiale în ansamblul său și aceasta în numele interesului primordial al generațiilor prezente și mai ales al celor viitoare. Pentru prima dată în istoria sa omenirea este chemată să răspundă astfel, printr-un fel de referendum civilizațional-existențial, la întrebarea hamletiană *a fi sau a nu fi*, și să decidă, în consecință, schimbarea fundamentală a modului de a gândi, produce și trăi, a modelului de consum și economico-energetic de dezvoltare. Conjugarea cerințelor sale fundamentale, cea ținând de realitatea ecoclimatică a limitării creșterii temperaturii medii globale până la 2<sup>0</sup>C în raport cu nivelurile preindustriale și opțiunea tehnică și de dezvoltare a reducerii emisiilor de GES și obținerii neutralității climatice au generat așadar, o nouă cale de creștere durabilă și devenire civilizațională. Transformarea provocărilor crizei într-o oportunitate economică devine tot mai evidentă.

Acceptarea marilor provocări aferente s-a impus treptat în planul relațiilor internaționale prin forța adevărilor și realității pe care le exprimă, iar preluarea lor ca priorități pe agenda publică și exprimarea adecvată în termenii dreptului se află în curs. Consensul realizat până acum poartă mai ales asupra acceptării originilor antropice ale fenomenului de accelerare a *global warming*, responsabilităților comune, dar diferențiate ale țărilor în provocarea și deci în rezolvarea lor, urgența trecerii, masivă și radicală, la fapte și imperativul compromisului economic. Din această perspectivă, născută inițial și întreținută în primul rând la nivel internațional, reacția juridică se intensifică și îmbogățește continuu prin concepte și forme proprii transparente, particularizate în contextul marilor blocuri economice și al celor 189 de state-părți la Acordul de la Paris. Acesta din urmă a generat, în 2015, un cadru juridic de cooperare internațională și internalizare a problematicii climatice care exprimă cel mai bine particularitățile juridico-instituționale ale fenomenului schimbării climatice, ca una a ecosistemului planetar și a modelului civilizațional. Ea este percepută astfel, din ce în ce mai mult, în termenii de până acum ai domeniului, ca o problemă a securității și păcii internaționale, generează experiențe politico-diplomatice de genul summit-urilor ecoclimatice, cu un rol important în dezvoltarea conceptelor complexe și evoluției structurii juridice absolut necesare acestui demers.

În așteptarea COP-26 cu rol hotărâtor în încheierea etapei de tranziție de la intrarea în vigoare și de pregătire a trecerii la aplicarea efectivă a Acordului de la Paris, ultimele dezvoltări juridico-diplomatice în materie marchează dreptul internațional al climei și relațiile internaționale globale. Adoptat ca anexă la Decizia 1/CP.21 (fără caracter constrângător), textul convențional din 12 decembrie 2015 este unul juridic, cu particularitățile sale și se înscrie în dinamica dreptului internațional prin această ambivalență specifică demersului politico-juridic aferente schimbării climatice. Spre atingerea obiectivelor consacrate este nevoie de transpunerea sa în ipostaze regionale și naționale de reglementare și punere în aplicare.

**I. Schimbarea climatică – problemă a securității globale.** Considerat „organ principal” al ONU, Consiliului de Securitate i s-a încredințat, ca misiune generală în termenii art. 34 din Carta organizației mondiale, „responsabilitatea principală de menținere a păcii și securității internaționale” și s-au prevăzut mijloacele de care dispune în acest sens<sup>1</sup>. Dar, așa cum s-a spus în doctrină<sup>2</sup>, în mod cert mediul nu reprezintă o prioritate pentru acesta; totuși, pe baza capitolului VII al Cartei ONU, el ar putea să se declare competent în caz de atingeri aduse mediului ori de risc de daune care ar putea genera „o amenințare contra păcii, o ruptură a păcii ori un act de agresiune”, precum, spre exemplu, din experiența lor de până acum, distrugerile mediului cauzate de mișcările armate în Africa marilor lacuri ori barajelor din Orientul Mijlociu. Consiliul ar putea interveni și în cadrul aplicării dispozițiilor convențiilor de protecție a mediului, atunci când o atare obligație este înscrisă în textul internațional, sub interdicția de a recurge la anumite arme (de pildă, convențiile privind armele chimice din 13 ianuarie 1993, cea referitoare la armele biologice din 10 aprilie 1972) ori în privința punerii în aplicare a convenției din 10 decembrie 1976 privind interdicția utilizării mediului în scopuri militare ori ostile. Este vorba de o particularitate, a cărei realizare depinde de condițiile concrete de manifestare. În acest context, prin urgența și importanța sa, provocarea ecoclimatică prezintă o situație deosebită. Efectele sale sunt din ce în ce mai mult invocate în acest context.

**1. O sfidare globală în ascensiune.** Problema impactului schimbărilor climatice asupra păcii și securității internaționale a fost înscrisă pe ordinea de zi și a fost dezbătută pentru prima dată în cadrul Consiliului de Securitate (Consiliul) în aprilie 2007, din inițiativa Marii Britanii, care îl prezida în acea lună și viza „a conștientiza mai bine riscurile importante pe care schimbările climatice și problema energetică le-ar putea ridica în viitor pentru securitatea lumii”<sup>3</sup>. Contribuția organismului onusian în materie era văzută din perspectiva necesității unui răspuns mai adecvat și eficient la provocările pe care impactul schimbărilor climatice, trecând dincolo de dimensiunea de mediu, afectează direct și din ce în ce mai puternic securitatea mondială. La momentul respectiv, pentru majoritatea delegațiilor care s-au exprimat în acest cadru, tema climei și energiei trebuia să rămână ca o excepție, Consiliul nedispunând, în aprecierea lor, nici de mandatul, nici de expertiza necesară pentru a o trata. Problema prerogativelor acestui organ principal al ONU în raport cu cele ale Adunării Generale ori a altor organisme, precum Consiliul Economic și Social și Conferința Părților la Convenția-cadru privind schimbările climatice în privința problematicii ecoclimatice în plină ascensiune, rămânea profund divizată în

---

<sup>1</sup> Jean Combacau, Serge Sur, *Droit international public*, 13<sup>e</sup> édition, LGDJ, Paris, 2019, p. 686 și urm.

<sup>2</sup> A se vedea: Jean-Pierre Beurier, *Droit international de l'environnement*, 5<sup>e</sup> édition, Editions A. Pedone, Paris, 2017, p. 84; Mircea Dușu, *Dreptul internațional al mediului*, Editura Economica, București, 2004, p. 171–172.

<sup>3</sup> Conseil de Sécurité, CS/9000, avril 2007.

rândul reprezentanților politico-diplomatici. Totuși, pledându-se pentru conjugarea eforturilor în ansamblul instituțiilor ONU și conchizând că, deocamdată, chestiunea nu era prioritară pentru Consiliul de Securitate, unele delegații apreciau, însă, ca utilă inițiativa britanică, subliniindu-se că acesta „nu poate ignora amenințările care apasă asupra securității internaționale din cauza încălzirii climei”, sugerându-se înscrierea în viitoarele rapoarte a unei secțiuni consacrate amenințărilor posibile ce vor fi considerate ca „pandantul securitar al schimbărilor climatice” ori elaborarea, de către Secretarul general, a unor recomandări privind modul în care sistemul ONU se poate organiza și își poate consolida capacitățile sale în scopul de a răspunde eficient acestor provocări.

**2. Reacția UE.** Ca o rezonanță la acest demers, în iunie 2007, Consiliul European a reacționat, la rândul său, în privința acestui subiect, invitând Înalțul Reprezentant și Comisia Europeană să prezinte un raport comun referitor la impactul schimbărilor climatice asupra securității internaționale, cu particularizările necesare aferente contextului european. Publicat la 14 martie 2008<sup>4</sup>, documentul pleca de la două constatări prealabile deosebit de semnificative: pe de o parte, faptul că o schimbare climatică necontrolată, cu creștere superioară la 2°C ar ajunge la situații fără precedent în materie de securitate, întrucât un anumit număr de puncte de basculă riscă să fie atinse, dincolo de care schimbările climatice s-ar accelera și mai mult, devenind ireversibile și în mare parte imprevizibile (ceea ce ar însemna că investițiile pentru atenuarea fenomenului și a evita atari scenarii și, respectiv, mijloacele vizând adaptarea la inevitabil, ar trebui să meargă alături de răspunsul aferent implicațiilor pentru securitatea internațională, ceea ce ar face așa încât cele două aspecte să facă parte dintr-o politică preventivă în materie de securitate); pe de altă parte, că UE ocupa o poziție unică în acțiunea vizând consecințele dereglării climei pentru securitatea internațională, având în vedere rolul de prim-plan jucat în domeniul dezvoltării și politicii climatice la nivel mondial și largul evantai de instrumente de care dispune în acest sens. Dincolo de elementele de viziune și demers concret în context regional, documentul formulează câteva concluzii relevante asupra problemei, în general. Mai întâi, constatarea că schimbările climatice erau un element cheie al relațiilor internaționale și vor fi din ce în ce mai mult în anii care vor veni, în special în dimensiunea „securității”; dacă admitem acest postulat, ele ar putea deveni chiar un factor de ameliorare și de reformă a guvernantei mondiale. Apoi, dat fiind faptul că e vorba de o problemă planetară, UE preconiza o acțiune multilaterală în materie și se pronunța pentru încheierea de acorduri universale, cu obiective ambițioase care să prevadă în special ca toate țările să stabilească măsuri de atenuare și de adaptare ca o contribuție esențială la securitatea climatică, parte inseparabilă, tot mai importantă a celei globale. Printre măsurile necesare

---

<sup>4</sup> *Changements Climatiques et Sécurité Internationale*, „Document établi par le Haut Représentant et la Commission européenne à l'attention du Conseil européen”, S113/08, 14 martie 2008.

configurării și promovării unei atari perspective se preconiza posibilitatea plasării riscurilor pe care schimbările climatice le fac să apese asupra securității în centrul lucrărilor în cadrul instanțelor multilaterale, în special Consiliul de Securitate al ONU, G8, precum și al instituțiilor specializate ale Națiunilor Unite (cu precădere vizând consolidarea anumitor reguli de drept internațional pertinente, inclusiv din zona dreptului mării). Se aveau în vedere, în mod complementar, intensificarea cooperării internaționale în domeniul detectării și urmăririi amenințărilor pe care schimbarea climatică le provoacă pentru securitate, precum și în domeniul capacității privind prevenirea, pregătirea, atenuarea și reacția, elaborarea de scenarii în planul securității regionale și acordarea unei atenții sociale „fluxului de migranți de mediu”.

**3. Reiterarea problemei pe agenda ONU.** Reiterarea problemei impactului crizei climatice asupra securității mondiale pe agenda dezbaterilor Consiliului de Securitate al ONU în ședința din 23 februarie 2021, tot la inițiativă britanică, a reprezentat ocazia evidențierii evoluțiilor înregistrate în materie, deopotrivă în privința consecințelor realităților ecoclimatice asupra securității colective și cea a percepției și asumării provocărilor sale ca priorități ale instanțelor onusiene. Desigur, momentul a implicat dezbateri politico-diplomatice și exprimarea pozițiilor asupra subiectului din partea reprezentanților celor 15 state componente, cu titlu de membri permanenți sau membri, analiza modului în care organismul internațional e pregătit și poate să reacționeze la noile mize globale de mediu, în general și legate de schimbarea climatică, în special și, nu în ultimul rând, dacă competențele sale în domeniul menținerii păcii și securității internaționale pot fi extinse și în cazurile de urgență climatică. Nu întâmplător, evenimentul a fost organizat în condițiile în care, cu câteva zile înainte, respectiv la 19 februarie, S.U.A. reveniseră în calitate de stat-parte în Acordul de la Paris privind clima, ceea ce însemna refacerea „coaliției climatice mondiale” și reluarea multilateralismului diplomatic sub egida ONU în dezbateră și gestionarea problematicei schimbărilor climatice. Principalele argumente ale considerării dereglărilor climatice ca o amenințare majoră pentru pacea și securitatea internațională rămân aceleași, înregistrându-se însă accentuări ale anumitor aspecte și agravarea consecințelor: provocare a 16 milioane de deplasați în fiecare an, încurajarea astfel a înrolării unora din cei afectați în grupurile teroriste; traficul uman sau crima organizată. Chiar dacă atinge în special Africa, efectele se manifestă practic pretutindeni: cvasitotalitatea membrilor Consiliului au susținut, cu nuanțări inevitabile, teza că schimbarea climatică reprezintă o amenințare pentru securitatea colectivă. O anumită diversificare a naturii manifestărilor priorităților de acțiune și chiar o deplasare a centrului de greutate a percepțiilor au fost sugerate de intervențiile din deschidere, în special cea a naturalistului britanic David Attenborough, care a accentuat ideea că amenințările ar trebui să ne unească, întrucât privesc în realitate toate țările, și a concluzionat că „Schimbarea de care avem nevoie e imensă... dar dispunem deja de multe tehnologii de care e nevoie în

acest sens”. Constatarea și câștigul cel mai semnificativ al demersului vizează manifestarea unui consens crescând în jurul ideii că urgența climatică constituie o amenințare pentru securitatea colectivă, ceea ce degajă concluzia nevoii continuării eforturilor pertinente și sporește speranța provocării de noi progrese în acțiunea globală de gestionare a crizei ecoclimatice. Până atunci însă e de notat că Federația Rusă și China rămân în esență pe pozițiile lor inițiale, invocând suveranitatea statelor și tinzând la limitarea câmpului de acțiune a Consiliului. Cu unele precizări care se impun. Astfel, Moscova refuză însăși ideea că problematica de mediu ar putea fi sursă de conflict și denunță tentativa de înscriere a schimbărilor climatice pentru preocupările Consiliului ca o „diversiune” de ascundere a „veritabilelor cauze”. Mai mult, chiar dacă împărtășește ideea că se impune un răspuns rapid la dereglările climei, acesta ar trebui făcut în cadrul mecanismelor în care este tratat de profesioniști și cu o abordare mai degrabă diferențiată pe regiuni, decât una globală. La rândul său, Beijingul manifestă o nuanțare a poziției și, potrivit emisarului său special pentru climă, consideră că „cheia pentru rezolvarea tuturor problemelor și a eliminării cauzei conflictelor este dezvoltarea durabilă”, iar „cooperarea internațională privind clima trebuie tratată în cadrul Convenției internaționale privind sectoarele climatice din 1992, drept cale principală”. Dar dezbaterile arătat că acestea devin din ce în ce mai izolate.

Dimpotrivă, în poziția occidentală exprimată de președintele francez, „legătura dintre climă și securitate e pe cât de complexă, pe atât de netăgăduit”, și aceasta în condițiile în care „Din 20 de țări cele mai afectate de conflicte în lume, 12 fac parte, totodată, din statele cele mai vulnerabile la impactul schimbărilor climatice”. În plus, Parisul a pledat pentru crearea unui trimis special pentru climă al ONU care să coordoneze eforturile în caz de catastrofă climatică și elaborarea unui raport anual al Secretarului general adresat Consiliului privind impactul climei asupra securității internaționale „pentru a anticipa, a alerta, a face recomandări și a permite să joace rolul cuvenit”, precum și un acces complet la datele provocării climatice. Dacă pozițiile și reticențele previzibile ale Rusiei și Chinei au împiedicat președinția britanică să promoveze o rezoluție pertinentă privind extinderea prerogativelor Consiliului, dezbaterile a fost o ocazie pentru statele membre de a oferi sugestii pentru o mai bună și adaptată implicare a structurilor onusiene în materie, lăsând deschise căile progresului în domeniu. În 2020 s-a ajuns deja la integrarea noțiunilor de insecuritate legate de schimbare climatică în deciziile privind Republica Centrafricană, Darfour, Republica Democratică Congo, Mali, Somalia și Africa de Vest.

Pandemia de Covid-19 a relevat urgența de a extinde noțiunea de securitate încredințată Consiliului în secolul 21; în acest context ecoclimatic au fost sugerate și noi instrumente de acțiune pentru urmarea unui atare obiectiv, creându-se premise suplimentare acreditării definite a unor abordări corespunzătoare. În reuniunea Consiliului din 11 martie 2021 privind legătura dintre foamete și securitatea internațională, Secretarul general al ONU atrăgea atenția că „Schimbările climatice și pandemia Covid-19 accelerează această amenințare”.



**II. Urgența climatică și ca urgență economică, socială și juridică.** Urgența climatică nu este numai una de mediu, ci e tot mai mult asumată și drept una economică, socială, juridică și mai ales civilizațional-umană. Încălzirea globală confruntă statele și întreaga societate cu necesitatea unei schimbări rapide fundamentale. Ele sunt astfel constrânse să regândească modelul economic și energetic asumându-și, totodată, în caz de inacțiune riscurile unor consecințe dezastruoase ale unei dereglări climatice incontrolabile. Schimbarea climatică a angajat omenirea într-o cursă ce devine din ce în ce mai mult una contra cronometru și pe care, după mai multe încercări și obstacole, este mai degrabă pe cale de a o pierde. Și aceasta din cauza unei determinări reale și a unui angajament absolut față de un model economic și în general de dezvoltare mai puțin durabil, bazat esențial pe o energie din surse fosile, care și-a epuizat deja resursele intrinseci și un report constant al măsurilor necesare pentru a acționa efectiv și decisiv împotriva încălzirii și efectelor sale asupra climei.

Din motive nu pe deplin determinate statele aleg orizonturi prea îndepărtate, încercând să aibă la dispoziție un timp de care nu mai dispun în realitate. Astfel, după ce prin Convenția-cadru (1992) s-a stabilit ca obiectiv final al răspunsului global la amenințarea reprezentată de dereglările privind schimbările climatice „stabilizarea concentrațiilor de gaze cu efect de seră în atmosferă la un nivel care să împiedice perturbarea antropică periculoasă a sistemului climatic”, prin intermediul Acordului de la Paris (2015) comunitatea internațională și-a prefigurat ca obiective definitorii în materie menținerea creșterii temperaturii medii globale cu mult sub 2<sup>0</sup>C peste nivelurile preindustriale și continuarea eforturilor de limitare a creșterii temperaturii de 1,5<sup>0</sup>C peste acestea, atingerea, în acest sens, cât mai repede posibil a valorii maxime globale a emisiilor de GES și să ia apoi măsuri de reducere rapidă a acestora pentru a obține un echilibru între emisiile antropice prin surse și absorbțiile de GES în a doua jumătate a acestui secol, dar angajamentele actuale asumate prevăd atingerea unei creșteri de cel puțin 3-4<sup>0</sup>C! În același timp, tendința spre neutralitatea climatică nu mai poate fi schimbată, a devenit ireversibilă, iar în viitor mișcarea se va amplifica întrucât piața, inclusiv cea a muncii, economia în ansamblul său o vor impune; în același timp, opțiunea spre acest obiectiv nu va fi numai una a factorului politic, ci tot mai mult a întregii societăți.

*Last but not least*, există și o urgență juridico-climatică, exprimată în nevoia unei reacții rapide, adecvate și cât mai complete la nivelul dreptului, deopotrivă în planul reglementărilor, jurisprudenței și al doctrinei. Așadar, în tot mai multe state se adoptă legi privind protecția climei, în cadrul reflecției juridice se dezbate decantarea și afirmarea unui drept al climei, și se relevă un contencios climatic care privește inacțiunea ori insuficiența măsurilor adoptate de către autoritățile publice printre care și slaba calitate ori neadecvarea demersului de reglementare<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Așa, de exemplu, în acțiunea *Friday For Future c. Austriei*, intentată în fața CEDO la 12 aprilie 2021, se reclamă faptul că „Legea națională privind clima este foarte slabă și, în afară de aceasta, actualul arsenal judiciar nu dă posibilitatea de a depune acțiuni în justiție”; se solicită „dreptul de a contesta această lege și măsuri climatice mai eficiente”.

**A. *Leaders Summit on Climate 2021* și semnificația sa în acțiunea internațională contra schimbării climatice.** Centrul întregului dispozitiv al răspunsului global la amenințarea climatică stabilit prin Acordul de la Paris rezidă în *contribuțiile* statelor-părți *determinate la nivel național* (Nationally Determined Contributions, ori NDCS), concept stabilit și afirmat pentru prima dată la COP-19 de la Varșovia în 2013 și care lasă pe seama țărilor competența stabilirii și responsabilitatea îndeplinirii sarcinilor de reducere a emisiilor și acțiunile de adoptare asumate. Potrivit art. 4 (2) din Acord, fiecare parte pregătește, comunică și menține contribuții succesive, determinate la nivel național, pe care intenționează să le atingă; ele vor reprezenta o evoluție față de nivelurile curente și constituie cel mai ridicat nivel de ambiție posibil al acesteia, reflectând responsabilitățile comune, dar diferențiate ce îi revin și capacitățile aferente, în funcție de diferitele circumstanțe naționale. Fiecare stat comunică, la fiecare 5 ani, contribuțiile sale, și poate în orice moment să își modifice contribuția actuală în vederea consolidării nivelului său de ambiție. În aplicarea ideii disuasive „name and shame” în cadrul de transparență sporită pentru acțiuni și sprijin flexibil, instituit conform art. 13 „pentru a crea încrederea reciprocă și a promova o aplicare eficientă”, fiecare parte furnizează informațiile necesare pentru a urmări progresele înregistrate în ceea ce privește implementarea și realizarea contribuției sale determinate la nivel național supuse unor revizuri tehnice de specialitate, chiar dacă cadrul de transparență îmbunătățit pentru acțiune și susținere va fi pus în aplicare „într-un mod facilitativ, neintruziv, nepunitiv, în respectul suveranității naționale și cu evitarea impunerii de greutăți induse părților”. Într-o atare viziune a politicii de exemplaritate, efect de antrenament și vocație universală se desfășoară întregul proces de aplicare a Acordului de la Paris, dincolo de sincopel temporare și parțiale ce apar pe parcurs. Înscriindu-se într-o asemenea perspectivă, *Leaders Summit on Climate*, inițiat și desfășurat simbolic *online*, la 22–23 aprilie 2021, de *Ziua Pământului* (inițiativă americană lansată în 1970, oficializată la nivel mondial de ONU în 2009) și la 5 ani de la deschiderea spre semnare, la sediul ONU din New York, a Acordului de la Paris (22 aprilie 2016) de noua administrație a S.U.A., dobândește semnificații specifice.

**1. Ecuația ecoclimatică în afirmarea *soft power*.** Perceperea adecvată, înscrierea printre preocupările oficiale și asumarea ca o responsabilitate internațională a problematicii ecologice, în general și a celei a schimbării climatice, în special se înscriu conceptului și practicii de *soft power* (definite și promovate teoretic de profesorul american Joe Nye de la Universitatea Harvard). Este vorba de capacitatea unui stat de a-și atinge scopurile, a-și afirma prestigiul, a conta în arena internațională, chiar de a manifesta o anumită influență cu mult peste talia sa materială, recurgând la alte mijloace decât forța militară, potențialul economic ori diplomația activă. Ea constă în puterea atașamentului față de ecologie, a culturii și industriilor creației, valoarea și expresivitatea patrimoniului cultural și natural, valorificate ca atare, arta de a trăi, universitățile și capacitatea lor educativ-

instructivă, media și stilul de existență care fac din detentorul de *soft power* o „putere inteligentă”, respectată de toți și acceptată pretutindeni. Angajarea în acțiunea și formularea răspunsului global la amenințarea climatică devine, fără îndoială, un instrument de consolidare a unui asemenea statut și, totodată, o fațetă de manifestare a sa. Este exemplul folosit în ultimul timp de țări de mare tradiție democratică și culturală, precum Franța și Marea Britanie care au inclus deja în profilul lor civilizațional dimensiunea ecologică și practicile ecoclimatice în exprimarea prestigiului și prestanței internaționale. În același timp, prestanța ecoclimatică constituie tot mai mult un factor de afirmare a acțiunii, a influenței proprii în viața internațională și credibilizare a acțiunii și pozițiilor naționale.

**2. Summit-ul și virtuțile sale.** Summit-urile au intrat deja în practica internațională ca instrumente politico-diplomatice de a stimula preocupările globale de combatere a schimbării climatice. După experiențele inițiativelor *One planet summit* (2017, 2021) ale președintelui francez E. Macron, care au impulsionat leadership-ul UE în materie și depășirea impasului retragerii S.U.A. din Acordul de la Paris, *Global Summit of Leaders on Climate* (22–23 aprilie 2021), organizat de administrația J. Biden, a reușit să relanseze acțiunea globală în materie și să sporească șansele ca, în noiembrie, la Glasgow, COP-26 să reușească o revizuire a situației existente în sensul operaționalizării depline a noului dispozitiv strategico-juridic de atenuare și adaptare ecoclimatică. În primul rând, cele două zile de dezbateri, la care au participat 40 lideri mondiali reprezentând principalii poluatori ai lumii, țări care cumulează împreună 80% din emisiile totale de GES, precum și ai celor care au o „voce-cheie în lupta contra schimbărilor climatice”, fie pentru că sunt foarte vulnerabile, fie întrucât au trasat căi deosebit de inovante către o economie cu emisii nete zero de CO<sub>2</sub><sup>6</sup>, au reprezentat ocazia de a reafirma atașamentul american față de perspectiva Acordului de la Paris, a multilateralismului și universalismului aferent acestuia și credibilizării întregului demers.

Reuniunea a fost și rezultatul unui demers diplomatic american consistent și susținut, desfășurat în ultimele 3 luni de fostul secretar de stat și actualul emisar special pentru climă al președintelui american John Kerry. La fel ca și în pregătirea Acordului de la Paris, rolul major în succesul evenimentului l-a avut „agreementul” americano-chinez. Cele trei zile de negocieri de la Shanghai dintre J. Kerry și omologul său Xie Zhenhua au permis reglarea asperităților și reluarea preocupărilor comune în domeniu, iar comunicatul comun exprima acordul părților de „a coopera” în materie și „a-și spori ambițiile în anii 2030” în scopul de a promova obiectivele Acordului de la Paris; de asemenea, se identifică multiple căi de cooperare între cele două economii. În câteva luni, S.U.A., puterea mondială productivistă din punct de vedere istoric și dependentă tradițional și masiv de energii fosile, a reușit să demonstreze, oferind un puternic exemplu și în acest sens,

---

<sup>6</sup> *Le sommet sur le climat organisé par Joe Biden, un test de crédibilité pour les Etats-Unis*, în „Le Monde”, 22 aprilie 2021.

că atunci când se sprijină pe studiul științific și obiectiv al realităților poate inversa mersul lucrurilor și a le îndrepta spre direcția convenită. Nu în ultimul rând, se speră ca, având în vedere greutatea strategico-diplomatică a Washingtonului, atitudinea sa să aibă un efect de antrenare salutar. Dincolo de gestul diplomatic ca atare, răspunsul pozitiv și participarea tuturor părților invitate a reprezentat semnalul posibilității manifestării unei singure acțiuni internaționale coordonate de identificare și promovare a unor soluții adecvate și eficiente ale crizei climatice. Mai mult decât atât, și în continuarea acestei constatări, este vorba de o victorie a viziunii responsabile care, din preocuparea unui viitor colectiv pe o planetă prezervată, vrea să facă față și să acționeze concret pentru a atenua impactul antropocentric asupra sistemului climatic și a mediului, în general și a adapta societatea la dereglările climatice. Fără îndoială, în plan concret, Summit-ul a atras atenția asupra stării problemei, gravității realităților ecoclimatice și urgenței de acțiune, relansând în acest fel dinamica acțiunii mondiale de reducere a emisiilor de GES, prin anunțul de noi angajamente naționale și înscrierea fermă în linie dreaptă a efortului prescris de Acordul de la Paris din 2015.

**3. Premise ecoclimatice și simbolul Zilei Pământului.** Așadar, în termeni de reducere a emisiilor de GES și deschidere a unei noi etape în acest sens se pornește de la restanțe majore și o delăsare generală, în ultimul timp și în umbra consecințelor crizei sanitare generalizate, provocată de epidemia de Covid-19. În timp ce anul 2020 se clasează printre cei trei ani cei mai calzi înregistrați vreodată, și evenimentele extreme se multiplică și cresc în intensitate, angajamentele climatice ale statelor se dovedesc insuficiente și duc planeta spre o ridicare cu 3°C a temperaturii față de nivelurile preindustriale și chiar 4°C, întrucât planurile aferente nu sunt, cel puțin pentru moment, aduse la îndeplinire. După un recul istoric din faptul măsurilor de izolare și restricțiilor impuse de pandemie, emisiile de CO<sub>2</sub> legate de energie vor cunoaște în 2021 un avânt de 5%, cel de-al doilea ca intensitate anuală înregistrat vreodată. Or, pentru a avea o șansă de a menține încălzirea la 1,5°C, unul dintre obiectivele definitorii ale Acordului de la Paris, țările trebuie să-și diminueze emisiile mondiale cu 45% până în 2030.

Pentru a dobândi semnificații și credibilitate într-un asemenea context, se pare că mai toate statele participante la dialogul desfășurat de *Ziua Pământului* 2021 au înțeles să-și exprime/declare angajamente și obiective pe măsură. Anunțarea de către S.U.A. a obiectivului reducerii emisiilor de GES cu 50–52% până în 2030 în raport cu vârful din 2005 (respectiv, dublul fostului angajament al Washingtonului, din urmă cu 5 ani, de 26–28% la orizontul 2025) se înscrie în tonul general al ambițiilor mobilizatoare. Primul efect astfel scontat este acela că S.U.A. ar putea antrena alte state în siajul lor, în special cei trei mari emițători care sunt Japonia, Coreea de Sud și Canada.

La rândul său, în ajunul Summit-ului, UE a decis să înscrie în legea (regulamentul) privind clima un obiectiv de reducere netă a emisiilor de cel puțin 55% până în 2030 în raport cu 1990, iar Marea Britanie, care va găzdui și prezida

COP-26, a anunțat o reducere de 78% până în 2035 în raport cu nivelurile din 1990. Prin urmare, ambiții climatice comparabile între cele americane și europene, dar cu netă superioritate a celor britanice!

Referitor la China, situația rămâne oarecum incertă; după ce, în septembrie 2020, în fața Adunării Generale a ONU președintele Xi Jinping anunța un obiectiv de neutralitate carbon în 2060 și un vârf al emisiilor în 2030, s-a adăugat ratificarea amendamentului de la Kigali la Protocolul de la Montreal (1987) privind reducerea și eliminarea substanțelor ce diminuează stratul de ozon, care prevede o reducere a producerii și consumului de hidrofluorocarburi (gaz cu puternic efect de seră) cu 85% până în 2047. Mărginindu-se la angajamente în termeni generici, de genul alinierii legislației naționale la normele Convenției-cadru privind schimbările climatice, Protocolului de la Kyoto și Acordului de la Paris, ori o acțiune fermă de creare a unei industrii a reciclării emisiilor de carbon așa încât în următorii 30 de ani volumul cumulat al emisiilor nete de GES ale Federației Ruse să ajungă sub cel al UE, Vladimir Putin a ținut să marcheze poziția proprie Moscovei prin afirmarea ca soluții ale problemei, cum ar fi sporirea capacității de absorbție a GES prin stimularea capacității de captare a sistemului natural (taigaua rusească), diminuarea emisiilor de metan (gaz care contribuie cu 20% la efectul antropoc de seră) și o conlucrare internațională adecvată și realistă<sup>7</sup>. Se anunță astfel o veritabilă cursă de leadership climatic între S.U.A., Europa și China, un trio crucial în termenii de antrenare și a altor state și în care Beijingul se poziționează ca arbitru.

Voința americană de a-și impune agenda, după patru ani de absență din frontul antischimbare climatică și inconsistență de poziționare în materie, produce rezonanțe și în privința Indiei. Totuși, pentru cea de-a treia țară emițătoare de GES neutralitatea climatică nu pare a fi de actualitate, ea ezită să se angajeze într-un obiectiv oneros pe care nu poate să-l atingă, după aprecierile specialiștilor, cu tehnologiile actuale, dar proiectele promițătoare în privința energiilor regenerabile și de mobilitate electrică lasă să se întrevadă semne de speranță. În fine, alături de Federația Rusă și Brazilia, și alte țări mai refractare, precum Australia și Africa de Sud, nu au venit cu anunțuri concrete de reducere a emisiilor.

Specialiștii domeniului au ținut să precizeze că noile obiective pentru 2030, anunțate în acest context, cu mult mai ambițioase, sunt esențiale, dar fără articularea lor cu prezentul, respectiv relansarea generală post-pandemie, riscă să rămână simple năzuințe lipsite de conținut. Or, cel puțin pentru moment, numai 18% din investițiile anunțate de principalele economii sunt calificate ca pozitive pentru mediu. Miza unei ieșiri din zona energiilor fosile, responsabile pentru majoritatea emisiilor de GES, este, de asemenea, crucială. În planul măsurilor imediate vizând subiectul se menționează angajamentul de a refuza acordarea de

---

<sup>7</sup> În același context, premierul Canadei anunța angajamentul țării sale de reducere a emisiilor de CO<sub>2</sub> cu 40–45% până în 2030 în raport cu 2005 (față de 30% anterior); Japonia, o reducere cu 46% la orizont 2030 în raport cu 2013 (față de 26%), iar Brazilia se angaja să elimine despăduririle ilegale până în 2030 și să realizeze neutralitatea carbon până în 2050 (față de 2060 anterior).

noi licențe pentru producerea de petrol și gaz și eliminarea subvențiilor, directe sau indirecte, pentru combustibili de această natură, în străinătate și pe propriile teritorii. Succesul efectelor summit-ului va ține, *last but not least*, de finanțarea acțiunilor climatice, bazată în special pe contribuția sporită a S.U.A. la *Fondul verde* pentru climă, principalul instrument al fluxurilor financiare Nord-Sud. După cum e cunoscut, o serie de țări în curs de dezvoltare condiționează acțiunea lor în domeniu de îndeplinirea angajamentelor statelor dezvoltate de a mobiliza anual 100 miliarde de dolari în vederea susținerii prin ajutor internațional a efortului lor climatic. Cu asemenea date definitorii efectele *Leaders Summit on Climate* (22–23 aprilie 2021) vor impulsiona, prin anunțurile-angajament prezentate, acțiunea climatică în lunile ce vor urma, în special în cadrul G7 și G20, prezidat de Marea Britanie și, respectiv, Italia, așa încât punctul culminant reprezentat de COP-26 să ofere măsuri îndrăznețe și schimbări radicale în punerea în aplicare a Acordului de la Paris. Dincolo de obiectivele ambițioase de reducere a emisiilor de GES, răspunsul global la schimbarea climatică presupune și o revoluție a modului de producție și de consum, cu o renunțare la combustibili fosili pe care se bazează economia de aproape două secole, așadar, o transformare radicală a modelului energetic, ceea ce implică o adevărată schimbare de paradigmă.

Fără îndoială, ecuația esențială a acțiunii ecoclimatice globale ține în continuare de axa Washington-Beijing, iar demersul este marcat de dinamica sa. Cele două state sunt cele mai mari emițătoare de gaze cu efect de seră, dar pozițiile de plecare sunt diferite: China e principala, cu 28% din total, deși parcursul istoric al dezvoltării industriale de generare e mult mai redus; S.U.A. sunt cel de-al doilea, cu circa 15%, însă responsabilitatea lor, la fel precum cea a Europei, privește o perioadă mult mai îndelungată. Compromisul colaborării, în pofida tensiunilor ce se manifestă în privința altor dosare importante, se bazează pe imperativul unei acțiuni care cere în mod indispensabil o aliniere internațională globală. Într-un atare context și o asemenea perspectivă, China trebuie să demonstreze că angajamentele sale se transpun în fapt și că își asumă un *leadership* propriu unei superputeri fără a avea discursul unei țări în curs de dezvoltare, emergente, iar S.U.A. că sunt capabile să-și mențină în timp, indiferent cine este și va fi la Casa Albă, și chiar să-și impună miza climatică drept opțiune și a legislativului. Adică, revenirea sa în viața internațională pe pozițiile contra schimbării climatice să fie fără întoarcere.

**4. Revirimentul reacției ONU.** În consonanță cu asemenea perspective, discursul onusian cunoaște, la rândul-i, un reviriment, exprimat prin poziția secretarului general al organizației mondiale care reamintește că lumea deține un solid cadru de acțiune în materie, Acordul de la Paris, în virtutea căruia toate cele 189 părți s-au angajat să stabilească propriile planuri de acțiune menționate pentru climă și a le revizui în sensul consolidării la fiecare 5 ani. Mai bine de 5 ani mai târziu, am ajuns în fața unui impas și, spre a-l depăși, se impune a concretiza urgența de a

adopta măsuri decisive și eficiente, în cadrul COP-26 de la Glasgow. Până în 2030 noile planuri de acțiune naționale ar trebui să asigure reducerea cu cel puțin 45% a poluării mondiale generate de GES, în raport cu nivelurile din 2010; un număr dintre acestea au fost prezentate deja și enunțate politici mai clare în materie de adaptare la efectele schimbărilor climatice și de accelerare a accesului la energii regenerabile. Dar, până în prezent, ele nu permit reducerea emisiilor decât cu cel puțin 1%, ceea ce reprezintă un grav semnal de alarmă<sup>8</sup>. Planul de acțiune astfel trasat, spre a-și atinge noile ținte prevede, înainte de toate, ca în lunile care urmează guvernele să-și revadă ambițiile în domeniu în sensul unei ridicări nete, în special în țările cele mai poluatoare, care sunt la originea unei mari părți a acestei crize.

Eliminarea progresivă a carbonului în producția de electricitate e considerată măsura cea mai importantă de luat pentru atingerea obiectivului de limitare la 1,5<sup>0</sup>C a creșterii temperaturii medii globale; adoptarea imediată de măsuri în vederea renunțării la combustibilul fosil cel mai contaminant și agravant al încălzirii planetei din sectoarele producerii de energie ar da lumii o șansă reală de răspuns la o atare provocare. De aceea, utilizarea cărbunelui pentru producerea de electricitate ar trebui să se diminueze, la nivel mondial, cu 80% până în 2030, în raport cu nivelul din 2010, ceea ce ar însemna ca economiile dezvoltate să se angajeze la eliminarea acestuia până în 2030, și celelalte state până în 2040.

În condițiile în care lumea evoluează spre depoluarea aerului și către energiile regenerabile, se consideră esențial să se asigure o tranziție echitabilă în care să se țină seama de implicațiile sociale ale reconversiei locurilor de muncă și situația grupurilor vulnerabile. Totodată, în aceiași termeni ai justiției climatice, nu se poate ignora faptul că țările care au contribuit mai puțin la schimbările climatice sunt cele care plătesc cel mai mult, în sensul consecințelor suportate, și mai dur. În virtutea principiului responsabilităților comune, dar diferențiate ale statelor, așadar, țărilor dezvoltate le revine suportarea în mai mare măsură a cheltuielilor legate de atenuarea și adaptarea la noile condiții ecoclimatice generate în acest mod.

**5. Semnificațiile marelui Summit.** În fine, revenind în zona concluziilor finale, se pot desprinde câteva constatări încurajatoare în urma *Leaders Summit on Climate*.

Dacă promisiunile nu sunt încă aliniate cu exigența limitării încălzirii cliimei la 1,5<sup>0</sup>C, unul dintre obiectivele Acordului de la Paris constituie în sine un avans substanțial. Se înregistrează chiar un fel de alunecare semantică care atestă o creștere în ambiție, toți șefii de state și de guvern vorbind, în acest context și de acum înainte, să nu se depășească pragul de 1,5<sup>0</sup>C și nu de 2<sup>0</sup>C. De asemenea, sistemul de presiune și interacțiune *entre les pairs* funcționează după cum a arătat-o situația Japoniei care depusese obiectivele de reducere a emisiilor de GES în decembrie 2020 la Secretariatul Convenției-cadru, dar, sub „efectul de

---

<sup>8</sup> Antonio Guterres, *D'ici à 2030, les plans d'action nationaux doivent réduire d'au moins 45 % la pollution mondiale*, tribune, în „Le Monde”, 22 aprilie 2021.

antrenament” internațional, în primul rând american, le-a revizuit în creștere. De altfel, se constată deja în același context că reîntrirea S.U.A. în arena climatică și exemplul angajamentelor sale influențează pozitiv și atitudinea altor entități mari emitente de GES, precum Canada, Coreea de Sud ș.a.

Așadar, Summit-ul a arătat că o turnantă e în curs a se produce în acțiunea climatică globală, dar rămâne încă mult drum de parcurs pentru impunerea sa deplină și definitivă. În timp ce temperatura medie mondială a ajuns deja la 1,2<sup>0</sup>C în raport cu nivelul erei preindustriale, este urgent ca amplificarea ambițiilor de reducere a emisiilor să fie însoțită de imediata punere în aplicare a măsurilor pertinente.

Din punct de vedere al consecințelor de drept internațional public, ca declarații unilaterale ale statelor susceptibile să creeze obligații juridice, în pofida faptului că în marea lor majoritate „anunțurile” privind noile ambiții de reducere a emisiilor de GES cuprind angajamente cifrate, formulările aferente și comportamentul părților nu îndeplinesc cerințele statuate internațional pentru a primi o atare calificare<sup>9</sup>. Ele rămân circumscrise conceptului și practicilor regimului specific de contribuții determinate la nivel național și urmează regulile pertinente instituite prin Acordul de la Paris și deciziile ulterioare ale Conferinței Părților. Cu toate acestea, în declarațiile oficiale din cadrul *Leaders Summit on Climate* lupta climatică a fost considerată de J. Biden o „obligație morală”, dar și una economică. În această ultimă privință, potrivit lui J. Kerry, „ea este cea mai bună oportunitate de la revoluția industrială”, iar un fost oficial al Băncii Mondiale o caracteriza drept „poate cea mai mare oportunitate de business a acestui secol”. Marea transformare globală pe care o presupune decarbonizarea economiei mondiale devine o evidență generală și o preocupare crescândă; dereglarea climei, legată direct de activitatea economică a ajuns o miză majoră a prezentului și mai ales a viitorului. Prin urmare, criza climatică ar fi cauzată nu numai de o lipsă (de inacțiune, în primul rând!) care ar trebui să fie acoperită, ci și de o ordine energetico-economică de reformat, în sensul tranziției rapide (de cel mult trei decenii) spre neutralitate climatică. Altfel spus, ea provoacă atât o problemă de etică, cât și una, interdependentă, de logici economice.

**B. Implicații pentru relansarea acțiunii climatice a Uniunii Europene.** La nivelul Uniunii Europene rezonanțele Summit-ului s-au exprimat cu precădere din perspectiva avansului în două dosare prioritare: viitoarea lege (regulament) privind

---

<sup>9</sup> Respectiv: Commission du Droit International, *Principes directeurs applicables aux déclarations unilatérales des Etats susceptibles de créer des obligations juridiques et commentaires y relatifs*, 2006, art. §7; CIJ, 20 decembrie 1974, *Essais nucléaires*. Cu referire directă la anunțul obiectivelor climatice ale Chinei anunțate în discursul președintelui Xi în cadrul Adunării Generale a ONU din septembrie 2020 s-a apreciat că „vocabularul uzitat nu permite a vedea o obligație, chiar dacă obiectul e clar și precis”. *Chronique des faits internationaux, République Populaire de Chine. Discours du président Xi à 75<sup>e</sup> session de l'Assemblée Générale des Nations Unies*, în „Revue Générale de Droit International Public”, nr. 3-4/2020, p. 636.



clima, în privința fixării obiectivului reducerii emisiilor de GES la orizontul 2030, și taxonomia verde, care definește ceea ce este o investiție favorabilă mediului și oferă finanțatorilor normele menite să fie validate ca atare din punct de vedere științific și oficial. Întreaga acțiune și strategie unional-europene în materie se înscriu tot mai mult într-o concurență benefică între marile entități economice de reducere a emisiilor de GES și asumare a neutralității climatice, pe calea tranziției ecologice, în primul rând energetice.

La 70 de ani de existență, după inițierea sa, la 18 aprilie 1951, printr-o politică și piață comune privind cărbunele și oțelul, construcția europeană s-a consolidat, extins considerabil și transformat profund, Uniunea Europeană asumându-și astăzi, ca obiectiv definitoriu pentru următoarele trei decenii, tranziția ecologică spre atingerea neutralității climatice până în 2050 și rolul de leadership în acțiunea globală de combatere a dereglării climatei.

Receptând noul mers al globalizării și ca răspuns la provocarea planetară ecoclimatică, Comisia Europeană (Comisia sau CE) a prezentat noua sa strategie de creștere și „programul de guvernare” pentru următorii patru ani într-o comunicare, sub titlul „Pactul verde pentru Europa”, din 11 decembrie 2019, cu obiectul declarat de promovare a unei tranziții (ecologice) „juste și inclusive” în scopul de a transforma continentul nostru „într-o societate justă și prosperă”, dotată cu o economie modernă, eficientă în utilizarea resurselor și competitivă, caracterizată prin neutralitatea carbon ce ar trebui atinsă în 2050 și în care creșterea economică va fi disociată de utilizarea resurselor. Pentru punerea în aplicare a *Pactului* și a acțiunilor-cheie aferente este pe cale a se institui o structură juridică specifică, menită să asigure promovarea obiectivelor stabilite și care va marca întregul drept al UE. De altfel, pe lista noilor demersuri se află și propunerea de elaborare a primei „legislații europene privind clima”, care să consacre obiectivul de neutralitate climatică la orizontul 2050, precum și o alta de consolidare a legislației ecoclimatice existente. Astfel, respectivul obiectiv urma să devină consacrat juridic, garantându-se, totodată, că „toate politicile UE contribuie la aceasta și că toate sectoarele își vor îndeplini rolul lor”. Era vorba deci de a pune în aplicare prevederile Acordului de la Paris care stăpneau „obținerea unui echilibru între măsurile antropice prin surse și absorbțiile prin absorbanți ale gazelor cu efect de seră în a doua jumătate a acestui secol [art. 4 (1)]. Într-o primă aproximare aceasta presupune revizuirea a peste 50 de directive, proces care a început deja și va dura cel puțin până în 2022 și adoptarea altora noi. Alte 11 regulamente sunt prevăzute într-o serie de domenii (precum piața de carbon, fiscalitatea energetică, transportul, locuințele ș.a.) pentru a permite declinarea tranzitivă către 2030 cu obiectivele sale pe termen mediu. În epicentrul reformei legislative unional-europene va sta așa-zisă „lege privind clima” așa încât să se realizeze o schimbare de paradigmă de abordare juridică ce va privi, într-o măsură mai mare sau mai mică, toate domeniile, fie că vorbim de finanțare, industrie, comerț, transport, locuințe, energie, biodiversitate ori reciclarea deșeurilor. Noua structură normativă astfel edificată e considerată ca o „traducere juridică” a voinței politice a Uniunii de a se

angaja definitiv pe calea unui viitor mai durabil, cu emisii slabe de carbon și o stabilizare a sistemului climatic. Impactul său asupra dreptului UE și a drepturilor interne ale celor 27 de state membre ale UE se cuvine evaluat din perspectiva faptului că 40% din reglementările unional-europene privesc mediul, iar 75–80% din dreptul mediului aferent fiecărui stat membru este de sorginte comunitară.

**1. Experiențele naționale ale legii climei.** Încercarea de a circumscrie semnificațiile sintagmei de „lege a climei” presupune, cu titlul liminar, acceptarea a două sensuri ale acesteia. Astfel, într-o accepțiune mai largă, legea climei poate desemna orice reglementare legală privind clima; în această perspectivă ea poate privi atât aspecte de limitare a emisiilor de gaze cu efect de seră în atmosferă („atenuarea schimbării climatice”), cât și chestiuni de răspuns și reziliență adecvate („adaptare la dereglarea sistemului climatic”). În acest fel se pot acoperi probleme și subiecte foarte variate, mergând de la diminuarea și eliminarea surselor de energie fosilă, la promovarea energiilor regenerabile și eficiența energetică, de la tarificarea carbonului la cercetare și dezvoltare, trecând prin provocări instituționale și de guvernanță ecoclimatică. Utilizând o atare abordare, într-un demers specializat s-au identificat, în octombrie 2017, circa 1.300 legi pentru climă la nivel mondial<sup>10</sup>. Din punct de vedere mai restrictiv și aplicat, prin legea climei se înțelege o reglementare care întrunește cumulativ trei caracteristici: fixează un obiectiv național la orizontul post 2030, organizează modul de atingere a sa și prevede un mecanism de supraveghere și de raportare. Acest tip de reglementare și abordare a cunoscut un avânt în ultimii ani pe continentul european, prin emergența unor atari acte normative în Olanda (2019), Danemarca, Irlanda, Norvegia, Germania, Suedia, Franța, Scoția ori Spania. La originea acestei dezvoltări legislative speciale se află modelul britanic introdus prin *Climate Change Act* în 2018. Două aspecte inovante marchează legea engleză de pionierat; pe de o parte, faptul că aceasta fixează un obiectiv climatic pe termen lung pentru Marea Britanie: amprenta netă de carbon care trebuie să ajungă cu cel puțin 100% inferioară nivelului din 1990 la orizontul 2050. În acest scop, Guvernul e însărcinat să elaboreze, pentru fiecare perioadă de 5 ani, un quantum pentru contul net al țării, denumit „buget carbon”; el este ținut să prezinte un raport Parlamentului, care reia și consacră legislativ propuneri și măsuri concrete în vederea atingerii obiectivului. Simultan, prezintă un raport anual asupra emisiilor de GES din anul precedent. Pe de altă parte, legea instituie un *Committee on climate change* care se singularizează prin expertiza și independența sa față de autoritățile politice. Este compus dintr-un președinte și 5–8 membri numiți în considerarea expertizei lor în mai multe domenii specifice, de către autoritățile naționale. Principala sa atribuție este aceea de a aviza, în special din perspectiva obiectivului prevăzut pentru 2050, bugetul de carbon, emisiile sectoarelor aviației și transportului maritim internaționale și la

<sup>10</sup> A. Averchenkova, F. Fankhauser, M. Nachmany (dir.), *Trends in climate change legislation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, Introduction, p. 1.

cererea Guvernului și autorităților naționale. El este, de asemenea, ținut să prezinte un raport anual asupra progreselor înregistrate în vederea atingerii bugetelor de carbon și obiectivului pe termen lung, progresele suplimentare încă necesare pentru înfăptuirea acestora din urmă, precum și chestiunea de a ști dacă sunt susceptibile spre a fi atinse.

Dintre legile pentru climă mai recente, evocăm mai întâi pe cea adoptată în Olanda (iulie 2019) care și-a stabilit ca obiective o reducere cu 95% a emisiilor de GES în raport cu 1990, la orizontul anului 2050, cu unul intermediar de reducere cu 49% în 2030. Inovația sa majoră constă în stabilirea unei *Klimaatdag*, zile ale climei, organizată în fiecare an la 4 octombrie. Cu această ocazie, Guvernul e ținut să transmită un raport asupra stării climei și energiei realizat de Biroul Planului pentru cadrul de viață, precum și o „notă climă” celor două Camere ale Statelor generale. În fine, o ipostază mai complexă o exprimă cea mai actuală întreprindere de acest gen, respectiv legea spaniolă a schimbării climatice și tranziției energetice, adoptată de Congresul Deputaților la 8 aprilie 2021. Consacrând obiectivul neutralității climatice pentru 2050, actul normativ stabilește o serie de obiective intermediare și măsuri concrete. Pentru deceniul în curs sunt fixate o serie de activități specifice, precum și un sistem de revizuire „în sus” a acestor ținte menite să contribuie la respectarea prevederilor documentului de la Paris din 2015. Reglementări și obiective particulare sunt stabilite în privința mobilității, transporturilor, sectorului electric, combustibililor fosili, eficienței și reabilitării energetice a clădirilor, adaptării și biodiversității, precum și în cea a riscurilor financiare, întreprinderii și instituirii unui comitet de experți.

În același timp, noile legi naționale privind clima sunt evaluate și le sunt denunțate insuficiența și/sau inadecvarea în raport cu exigențele superioare ale combaterii schimbării climatice rezultate din imperativul respectării drepturilor fundamentale și a conformității constituționale. Așa, de exemplu, printr-o decizie din 29 aprilie 2021, Curtea Constituțională a Germaniei a constatat că obiectivele legii naționale privind clima din 2019, care stabilesc o scădere a emisiilor de GES până în 2030 cu 55% față de nivelurile din 1990 și atingerea neutralității climatice până în 2050, „nu sunt conforme drepturilor fundamentale, în măsura în care nu sunt prevăzute exigențe suficiente pentru reducerea ulterioară a emisiilor începând cu 2031”. În concret, legea germană privind protecția climei stabilește ca scop „protejarea împotriva efectelor schimbărilor climatice globale prin îndeplinirea obiectivelor naționale în materie și asigurarea respectării obiectivelor europene”, iar ca obiective naționale reducerea emisiilor de GES cu cel puțin 55% până în 2030, cu precizarea că acestea pot fi ridicate în cazul stabilirii altora superioare, în plan internațional și unional-european și că în orice caz ele pot fi sporite, dar nu reduse. Totodată, reglementarea stabilește pe sectoare volumul emisiilor anuale permise, determinând traiectoriile de reducere aplicabile în deceniul în curs. Totuși, mai mulți tineri, sprijiniți de patru organizații neguvernamentale, s-au adresat Curții de la Karlsruhe reclamând că obiectivele astfel stipulate nu ar permite în mod suficient combaterea încălzirii globale. S-a invocat din punct de vedere juridic

faptul că, potrivit legii, fundamentele germane, Guvernul trebuie să acționeze împotriva schimbării climatice, obligației consolidate în urma ratificării de către Germania a Acordului de la Paris din 2015 și asumării obiectivelor prescrise de acesta. „Dispozițiile contestate aduc atingerea libertăților reclamantilor, dintre care unii sunt încă foarte tineri. Ele împing în mod ireversibil, pentru perioada ulterioară anului 2030, sarcini considerabile în materie de emisii”. Slabele eforturi stabilite pentru perioada anterioară orizontului 2030 vor forța Germania să accelereze în mod prea brutal reducerile de emisii în deceniul posterior. Ca atare, se impune ca legislatorul să îmbunătățească prevederile legii privind clima până la sfârșitul anului 2022, în special prin precizarea obiectivelor de reducere a emisiilor pentru perioada post 2030<sup>11</sup>. Comentatorii consideră că hotărârea pune în discuție întreaga politică în materie a Germaniei și implică, pe lângă adoptarea de măsuri noi și adecvate, o veritabilă schimbare de neutralitate a societății asupra problemei.

Toate aceste experiențe legislative naționale reprezintă premise ale elaborării și adoptării legii europene pentru climă, care, după intrarea în vigoare, va avea repercusiuni importante asupra drepturilor interne ale climei aparținând statelor membre UE.

*1.1. Situația din România.* Ultimii 5 ani se caracterizează și printr-un veritabil avânt al reglementărilor juridice în domeniul climatic, atât la nivel internațional, european, cât și național. După încheierea și rapida intrare în vigoare a Acordului de la Paris (12 decembrie 2015–4 noiembrie 2016) și stabilirea, astfel, a noului cadru juridic internațional de acțiune globală consolidată, s-a remodelat întregul arsenal juridic aferent. Deplasarea centrului de acțiune pe seama contribuțiilor determinate la nivel național a implicat și o mișcare corespunzătoare a reglementărilor la nivelul Părților la Acord. Prin urmare, în acest context, UE s-a angajat să-l pună în aplicare pe calea „Clean Energy Package”, având în centrul său Regulamentul 2018/1999, ce impune un cadru procedural care cere statelor membre stabilirea de planuri naționale energie-climă integrate și strategii pe termen lung. Atari exigențe se amplifică prin adoptarea Pactului verde și elaborarea primei legi-cadru unional-europene privind clima. Un asemenea cadru european în plină evoluție spre consolidare și juridicizare reclamă și un mecanism de guvernare robustă la nivelul statelor membre. Ca o primă reacție de acest gen, în circa jumătate din statele membre s-au adoptat, sau e pe cale a se face, legi speciale privind clima. Desigur, adoptarea legii UE privind clima sub forma unui regulament cu aplicare directă în dreptul intern creează premise juridice importante ale consolidării acțiunii climatice interioare, dar nu suficiente pentru a transforma în vehiculul juridic necesar dinamizării efortului național presupus de transpunere a strategiei europene în materie și particularizarea sa la manifestările ecoclimatice și de dezvoltare socio-economică ale fiecărei țări. Acest fapt e cu atât mai mult valabil în privința României cu cât integrarea sa europeană din perspectiva

---

<sup>11</sup> *La loi „clima” du gouvernement Merkel jugée „insuffisante” par la Cour constitutionnelle allemande*, în „Le Monde”, 29 aprilie 2021.

cerințelor de mediu a fost și rămâne una dintre dimensiunile cele mai dificile ale acestui proces. Reducerea acțiunii interne la preluarea obiectivelor UE în materie la nivelul politicilor publice și punerea în aplicare a legii europene pentru climă privează acțiunea climatică națională de plenitudinea eficienței sale rezultată din adaptarea sa la realitățile concrete și condamnă dezvoltarea economico-socială la accentuarea decalajelor care o despart de trendul european, devenit global, al tranziției ecologice spre un nou tip de dezvoltare, neutră climatic.

## **2. Legea europeană pentru climă – pilonul dreptului UE al climei.**

Principala calitate a legii (regulamentului) privind clima constă în consacrarea legislativă a obiectivului de neutralitate climatică la orizontul 2050, precum și reafirmarea rolului Comisiei Europene în materie de acțiune comunitară împotriva schimbării climatice. Neutralitatea climatică este definită ca „echilibrul, în ansamblul Uniunii, între emisiile și absorbțiile de gaze cu efect de seră reglementate în UE”, emisiile nete trebuind astfel să ajungă la zero. Așadar, este vorba de a se stabili un echilibru între emisiile de GES de origine antropică și absorbțiile acestora. Din această perspectivă obiectivul de neutralitate climatică are semnificații mai largi decât cel de neutralitate carbon, având în vedere că evantaiul gazelor cu efect de seră nu se reduce la CO<sub>2</sub> ci implică și altele, în proporții diferite, precum vaporii de apă, metanul etc. Noua reglementare reprezintă o preluare și particularizare în contextul UE a obiectivelor prevăzute în Acordul de la Paris și vizează în special să contribuie la transpunerea obiectivului „opririi pe termen lung a ridicării temperaturii mondiale net sub 2<sup>o</sup>C în raport cu nivelurile preindustriale, și dacă e posibil la 1,5<sup>o</sup>C”. De altfel, demersul juridic este în continuarea acestuia și consolidează decizii politice ale celorlalte instanțe unional-europene privind asumarea obiectivului definitiv al neutralității climatice pentru 2050, și introdus prin rezoluția Parlamentului European din 14 martie 2019 privind schimbarea climatică; la rândul său, și Consiliul European a hotărât, în același sens, în concluziile sale din 12 decembrie 2019<sup>12</sup>, așa încât propunerea Comisiei nu face decât să preia și să consolideze juridic opțiunea UE prin oferirea unei baze legislative. În plus, ea va modifica unele dispoziții ale regulamentului (UE) nr. 2018/9 privind governanța Uniunii energetice și acțiunea pentru climă, în vederea includerii obiectivului de neutralitate climatică.

Pe conținut se consacră, astfel, o obligație de rezultat care impune instituțiilor competente ale UE, precum și statelor membre, adoptarea măsurilor necesare, respectiv atât la nivelul Uniunii, cât și la cel național, pentru a permite realizarea

---

<sup>12</sup> Mai precis, Consiliul European din 10–11 decembrie 2020 s-a pronunțat în favoarea unui „obiectiv obligatoriu constând într-o reducere netă a emisiilor de gaze cu efect de seră de cel puțin 55% până în 2030 în raport cu nivelurile din 1990” și, desigur, atingerea neutralității climatice până în 2050. Obligatorivitatea se urmărește prin consacrarea sa legislativă. A se vedea: Nilsa Rojas-Hutinel, *L'ultime Conseil européen de l'année 2020 : le consensus à tout prix ?*, în „Revue de l'Union Européenne”, nr. 644, ianuarie 2021, p. 20.

colectivă a obiectivului de neutralitate climatică până în 2050. Fiind astfel concepută ca unul comun, s-ar putea înțelege că nu e necesar și nici de așteptat ca fiecare stat membru să ajungă la neutralitatea climatică la mijlocul secolului. Prin urmare, ar fi posibil ca excedentele de emisii de GES ale unui stat să fie compensate prin deficitul altuia. Și aceasta cu atât mai mult cu cât art. 22 al propunerii de lege menționează „necesitatea promovării echității și solidarității între statele membre”. Acestea din urmă determină măsurile de adoptat în scopul de a contribui la realizarea obiectivului de neutralitate; dacă ele sunt libere să adopte măsurile pe care le doresc, totuși Comisia Europeană intervine în acest proces complex pe calea unei proceduri de evaluare a progreselor și măsurilor luate atât de Uniune, cât și de statele membre, plasându-se, în acest fel, în centrul strategiei unional-europene de acțiune împotriva schimbării climatice. În acest sens, art. 5 și 6 ale propunerii legislative precizează modalitățile acestei proceduri; dacă, așa cum s-a observat pe bună dreptate, o atare prerogativă nu e nouă, întrucât CE îi fusese stabilit deja un atare rol în privința proiectelor planurilor naționale integrate în materie de energie și climă conform prevederilor art. 9 al regulamentului (UE) nr. 2018/99, acum ea dobândește un caracter esențial. Obiectivul de neutralitate climatică fiind unul colectiv, statele însele determină măsurile care sunt menite să le permită să contribuie la atingerea sa. Ceea ce înseamnă însă, în alți termeni, că niciun obiectiv obligatoriu nu e fixat la nivelul statelor. Această abordare, ce rupe cu logica prescriptivă în favoarea alteia, mai degrabă incitativă, caracterizează guvernarea climatică în perspectiva sa fixată prin Acordul de la Paris din 2015. Ea se exprimă astfel juridic și marchează ca atare și strategia UE în materie, ceea ce e de natură să întărească importanța evaluării. De asemenea, se abilitază Comisia pentru perioada 2030–2050 să adopte acte delegate vizând „să completeze prezentul regulament definind traiectoria de urmat la nivelul Uniunii în vederea atingerii progresive a obiectivului fixat pentru 2050”. Actele delegate au fost introduse în nomenclatorul normativ european prin Tratatul de la Lisabona (2009) în scopul de a ameliora procesul decizional al Uniunii. Acestea trebuie să facă posibilă o reglementare mai rapidă și simplă a aspectelor actelor legislative considerate ca fiind „neesențiale”, garantând, totodată, anumite mecanisme de control și de supraveghere. O atare măsură de abilitare a Comisiei se explică prin aceea că problemele climatice necesită adesea capacitatea de a oferi răspunsuri rapide și care cer o anumită flexibilitate juridică. Totuși, de menționat că această abilitare rămâne bine definită și precizată; conform procedurilor aferente respectivelor acte, propunerea definește obiectivele, conținutul, amploarea și durata acestei delegări. În cazul de față ea este conferită pe o perioadă nedeterminată, începând de la intrarea în vigoare a regulamentului. Ea poate fi însă revocată în orice moment de Parlamentul European și Consiliu. Comisia e ținută de obligația de consultare a grupurilor de experți compuse din reprezentanți ai fiecărui stat membru, anterior adoptării actului său delegat. Dacă există obiecții el nu poate fi adoptat. În consecință, și în cazul dat delegarea de reglementare conferită Comisiei este strict determinată, actele delegate neputând să modifice elementele esențiale ale actului legislativ primar, de referință, iar utilizarea lor prezintă anumite dificultăți.

În consecință, se poate constata că, prin aceste două prerogative principale, Comisia devine instituția unional-europeană cheie în materie de acțiune împotriva schimbării climatice, iar particularitățile demersului său vor marca și această perspectivă<sup>13</sup>.

Pentru a se ajunge la neutralitatea climatică în 2050 se impune asumarea pe etape a unor obiective decenale consistente, începând cu orizontul 2030. În acest mod, se consideră că anii următori vor fi determinanți în acest sens, țintele intermediare devenind hotărâtoare pentru succesul strategiei aferente. Specialiștii ne avertizează că „fereastra de timp” de care dispunem pentru a acționa decisiv spre oprirea fenomenelor climatice de derivă și impunerea noului model de dezvoltare-adaptare este de cel mult un deceniu, ceea ce presupune acordarea unei priorități absolute obiectivelor de reducere a emisiilor de GES în perspectiva intermediară 2030. Saltul este așteptat mai ales din partea creării unei economii a hidrogenului, recompunerii mixului energetic și tehnologiilor adecvate. Din această perspectivă reperul primului deceniu de punere în aplicare a Acordului de la Paris în termenii stabiliți de COP-26 de la Glasgow va fi decisiv, deopotrivă în plan unional-european și mondial. În același timp, dacă o viziune pe termen mediu este în mod cert necesară, ea trebuie să fie însoțită de obiective intermediare ambițioase și coerente. Dintr-o atare perspectivă, preocupările Comisiei s-au concentrat asupra sporirii ambiției climatice prin trecerea de la un obiectiv intermediar inițial de reducere a emisiilor de GES cu 40% față de nivelul din 1990, la unul de cel puțin de 55%, recurgându-se la competența conferită executivului comunitar de a reexamina obiectivul în lumina imperativului atingerii neutralității climatice. În plus, politica UE în această privință trebuie să fie concretă, măsurabilă, cu obiective clare și indicatori preciși care să permită aprecierea cât mai exactă a efectivității sale.

În cadrul unei atare abordări, viitoarele etape ale construcției noii strategii vor fi dependente în mod determinant de contribuția și transformările modelului energetic european, știut fiind că tranziția energetică reprezintă un plan fundamental al celei ecologice.

**3. Probleme juridice ale folosirii instrumentelor economice.** Obiectivul neutralității climatice implică un efort substanțial de decarbonizare a economiei în special și a societății în general, ceea ce presupune un ansamblu de măsuri pertinente și eficiente în frunte cu cele de natura subvențiilor, reglementărilor și tarificării, ca mijloace de a încuraja adoptarea de alternative mai puțin poluante, așa încât să se ajungă ca poluatorii să plătească prejudiciile pe care le provoacă (principiul poluatorul plătește). Stabilită de guverne ori pur și simplu în virtutea dinamismului pieței, o atare tarificare, de exemplu, se aplică prin intermediul taxelor ori drepturilor pe care emițătorii trebuie să le plătească pentru fiecare tonă de CO<sub>2</sub> emisă; la fel ca în

---

<sup>13</sup> Farah Jerrari, *La loi européenne sur le climat: un renouveau de la stratégie climatique européenne?*, în „Revue de l'Union européenne”, nr. 647, aprilie 2021, p. 210.

cazul tutunului, ridicarea prețurilor incită utilizatorii să reducă consumul lor. Un asemenea mijloc de folosire a forțelor pieței pentru combaterea schimbărilor climatice, deja acreditat în practică în materie ecologică, se impune avut în vedere. El face mult mai atractive alternativele la o slabă intensitate a carbonului, recurgerea la vehicule electrice, energii regenerabile și oțel reciclat. Pe măsură ce prețul carbonului crește, tehnologiile verzi vor fi utilizate din ce în ce mai mult; o energie mai costisitoare incită la renunțarea la comportamentele mai energofage. Rețetele generate de taxe și drepturi obținute pot fi folosite, de asemenea, pentru a compensa întreprinderile și folosințele care ar putea fi penalizate. La ora actuală există și sunt experimentate două modalități principale de conferire a unui preț carbonului: pe de o parte, prin taxa asupra combustibililor fosili, iar, pe de alta, prin sistemele de schimb de cote de emisii (SEQE). În cadrul acestora din urmă, autoritățile fixează un plafon la volumul total al emisiilor; SEQE-UE, de exemplu, le plafonează pe cele ale peste 10.000 de situri industriale și centrale electrice puternic consumatoare de energie. Uniunea emite permise – autorizații de emisie a unei tone de CO<sub>2</sub> – în funcție de plafonul fixat și acestea pot fi schimbate între ele. Prețul acestor permise pe piață exprimă pe cel al carbonului. În aprilie 2021, de pildă, prețul unui permis era de aproape 44 euro la tona de CO<sub>2</sub>. La acest moment SEQE-UE este principalul sistem de schimb de cote, alături de altul care funcționează în California, China, Coreea de Sud și în mai multe provincii canadiene.

La rândul lor, taxele reprezintă un mijloc simplu de tarifare a carbonului; una dintre ele, de 44 euro pe tona de CO<sub>2</sub>, se traduce printr-o taxă de 12 centime pe litru de motorină și de 9 centime pe kg de carbon. Ceea ce face să ridice prețul dieselului la pompă cu 9% și prețul en-detail al cărbunelui cu peste 100%. În numeroase țări prevalează deja drepturile de acciză asupra consumului diferitelor tipuri de carburant (benzină, gazolină, gaz natural). Deși în general aceste drepturi nu sunt destinate din plecare să tarifeze carbonul, ele nu au mai puțin ca rezultat să fixeze un preț utilizării sale. În prezent, aceste drepturi se aplică la circa 1/3 din emisiile de CO<sub>2</sub> provenite de la combustia carburanților. Pentru a se ajunge la o reală decarbonizare, tarificarea carbonului trebuie să îndeplinească anumite condiții. În țările OCDE și G20 drepturile de acciză, taxele asupra carbonului și SEQE acoperă circa 40% din emisii, ceea ce înseamnă că restul scapă acestei operații. În plus, acoperirea și rata variază de la o țară la alta.

Așadar, spre a fi eficientă, tarificarea carbonului trebuie să crească în majoritatea sectoarelor și țărilor și să se aplice în mod mai uniform. Unele semne arată o conștientizare a acestui fapt. În orice caz, pentru a ajunge la decarbonizarea economiilor, se impun adoptate politici ce asociază subvenții tehnologiilor și infrastructurilor verzi, norme de limitare a emisiilor și tarificare realistă a carbonului, precum și o mai mare responsabilitate a întreprinderilor și cetățenilor în alegerea modului de viață<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Grace Perez-Navarro, *Climat: Il reste encore beaucoup à faire si l'on veut que la tarification du CO2 aboutisse à une réelle décarbonation*, în „Le Monde”, 23 aprilie 2021.



Mecanismul de ajustare a carbonului la frontierele UE, considerat măsură-far a *Pactului verde* pentru Europa (prezentat de Comisie la 21 iunie, proiect care a primit deja susținerea eurodeputaților printr-o rezoluție din 10 martie 2021) ridică o serie de probleme din perspectiva compatibilității sale cu dreptul Organizației Mondiale a Comerțului (OMC) și al altor obligații internaționale ale Uniunii. După cum este cunoscut, o serie de tratate internaționale în materie comercială vizează garantarea liberului joc al pieței și demantelează în acest scop piedicile comerciale de orice natură, bazându-se pe o logică pur și exclusiv mercantilă și în care factorul de mediu și cu atât mai prețuit în dimensiunea sa climatică nu poate fi determinat în definierea perspectivei umanitare. Reglementările respective, adânc împământenite, nu permit perceperea și luarea în calcul a amprentei de carbon a mărfurilor ca un criteriu de diferențiere acceptabil pentru autorizarea taxării produselor celor mai poluante. Ele nu consideră avantajul competitiv de care beneficiază producătorii care profită de dispozițiile de mediu laxiste, drept o măsură de dumping care ar trebui să fie compensată printr-o taxă la import. Din această perspectivă, o măsură de mediu adoptată unilateral nu se poate impune de la sine, ci presupune spre promovare negocieri adecvate și insistente, oricum imprevizibile ca rezultat. Altfel spus, oricare ar fi forma pe care o va lua măsura europeană – o restricție tarifară la frontiere ori includerea anumitor mărfuri străine în piața europeană a cotelor de emisii de GES, de exemplu – calea de a adopta o astfel de măsură conformă dreptului internațional al liberului schimb rămâne limitată. Desigur, explicațiile unei atari situații sunt mai multe în frunte cu aceea că Acordul General pentru Tarife și Comerț (GATT), instrumentul juridic principal al arsenalului organizației mondiale, datează din 1947, dintr-o epocă în care mizele climatice erau departe de a reprezenta o preocupare majoră, chiar de a fi perceptibile, dar mai dificil de înțeles e de ce în acordurile de liber schimb, cunoscute ca „noua generație”, pe care Uniunea Europeană le-a încheiat mai recent cu Canada, Japonia, Singapore ori Vietnam, nu s-a prevăzut o veritabilă clauză de salvagardare climatică, așa încât să se permită primirea unei măsuri de aplicare a Acordului de la Paris privind clima asupra logicii legilor neîngrădite a pieței<sup>15</sup>. În acest mod, riscurile de incompatibilitate cu obligațiile comerciale preexistente ale UE complică în mod considerabil procesul de elaborare al viitoarei taxe carbon și marchează regimul juridic la care va fi supusă. Posibila discriminare ori restricțiile comerciale „deghizate” ce ar putea decurge dintr-o atare reglementare ar putea provoca un contencios în fața tribunalului OMC. Dincolo de datele concrete ale cazului, revine în atenție un adevărat paradox al politicii unional-europene: în timp ce UE clamează un rol de leadership în acțiunea climatică globală, ea continuă să reproducă în relațiile sale comerciale externe un model de liber schimb care nu se poate adapta la exigențele mizelor ecologice de azi. Specialiștii își pun atunci, în căutarea unei explicații plauzibile, în mod logic, întrebarea: este vorba de o lipsă

<sup>15</sup> Sabrina Robert-Cuendet, *Les risques d'incompatibilité avec les engagements commerciaux de l'Europe vont compliquer l'élaboration de la future taxe carbone*, în „Le Monde”, 23 aprilie 2021.

reală de ambiție în materie climatică ori un deficit de putere de negociere cu partenerii săi comerciali, care ar împiedica-o astfel să facă să prevaleze noua paradigmă în care comerțul să fie pus în serviciul protecției mediului și a climei? Dacă nu chiar de o incapacitate structurală de a vorbi pe o singură voce, unită în conceperea unor politici publice coerente!

Răspunsul așteptat nu depinde exclusiv de factorii juridici și reflecția aferentă. Cel mai simplu spre a face taxa carbon compatibilă cu dreptul internațional al comerțului ar fi să se amendeze în mod corespunzător acordurile OMC. Din punct de vedere tehnic este o operațiune relativ simplă; ca demers diplomatic ea implică negocieri specializate și susținute în cadrul necesarei reforme a sistemului comercial multilateral pentru a dobândi mai multă legitimitate și eficiență, în sensul deschiderii spre provocările majore ale timpului.

**4. Noile repere ale realităților ecoclimatice.** O contribuție importantă la agenda politică europeană de profil o aduce și Raportul 2020 asupra climei europene (ESOTC), publicat la 22 aprilie 2021 de Serviciul european de supraveghere a schimbării climatice „Copernicus”, care oferă o analiză competentă a evenimentelor climatice ce au caracterizat continentul nostru anul trecut, ținând cont de o multitudine de indicatori, puși în context global. Anul 2020 este calificat drept unul excepțional din punct de vedere climatic, marcat de recorduri de temperatură, accelerarea topirii ghețarilor, creșterea emisiilor de CO<sub>2</sub> din cauza incendiilor de pădure etc. Cel mai afectat se arată nordul european; Arctica se încălzește de 2–3 ori mai repede decât Terra, în general și a cunoscut cel de-al doilea an cel mai cald înregistrat vreodată cu o temperatură de suprafață a aerului superioară mediei cu 2,2<sup>0</sup>C. În Siberia arctică, 2020 a fost anul cel mai cald cu 4,3<sup>0</sup>C peste medie. Toamna și iarna 2020 au stabilit un nou record cu 3,4<sup>0</sup>C peste medie și 1,4<sup>0</sup>C mai mult decât precedentul record. Tot așa, temperatura anuală a fost cea mai ridicată de când se efectuează înregistrări sistematice în Europa, cu o creștere de cel puțin 0,4<sup>0</sup>C peste ultimii cei mai calzi ani. Traectoria ascendentă a temperaturilor europene coincide cu tendința globală care arată pentru 2020 unul din cei 3 ani cei mai calzi<sup>16</sup>. Sunt date și repere ale realităților ecoclimatice care pledează cel mai convingător în favoarea urgenței de a trece la acțiune și asumării unor ambiții climatice superioare.

**5. Rezonanțe particulare ale *Leaders Summit on Climate*.** În definitivarea cadrului general astfel precizat, la 21 aprilie 2021, negocierile dintre reprezentanții celor 27 state membre și legislativul unional-european au ajuns la un compromis asupra legii (regulamentului) în privința prevederii obiectivului unei reduceri nete (ținând cont de „gropile de carbon” care captează gazul cu efect de seră) cu 55% a emisiilor de GES până în 2030, în raport cu nivelurile din 1990. În termeni reali se

---

<sup>16</sup> Claire Birague, *L'Europe a enregistré un réchauffement climatique record en 2020*, în „Le Monde”, 24 aprilie 2021.

asigură, în acest mod, o scădere de 52,8%. Potrivit acestui acord, se impune sporirea numărului „absorbțiilor de carbon”, precum pădurile și preeriile, care să contribuie la reducerea emisiilor nete peste obiectivul înscris în legea privind clima, trebuind să reducă cu 57% până în 2030. Statele membre, în frunte cu Germania, au refuzat categoric să meargă dincolo de o scădere netă de 55% a emisiilor, în timp ce Parlamentul European a militat pentru o reducere cu 60%. În mod concomitent, legea (regulamentul) privind clima impune obiectivul de neutralitate carbon la nivelul colectiv și nu fiecăruia dintre cele 27 state membre, contrar a ceea ce dorea Parlamentul. În definitivarea situației este de așteptat ca, în iunie, Comisia să propună definitivarea traiectoriilor de carbon ale fiecărui stat membru până în 2030<sup>17</sup>. În cadrul strategiei sale de a înscrie orice activitate din cadrul Uniunii în imperativul durabilității, așa încât să contribuie la a face față urgenței climatice și altor provocări de mediu, Comisia Europeană a lansat, în martie 2018, planul său de acțiune denumit *Finanțarea creșterii durabile*<sup>18</sup>, care cuprinde 10 măsuri principale. Se recomandă în special reorientarea fluxului de capital către investițiile durabile în vederea parvenirii la o creștere durabilă și intruzivă, la integrarea durabilității în gestiunea riscurilor financiare legate de schimbarea climatică, epuizarea resurselor, degradarea mediului și problemele sociale și a favoriza transparența în materie de publicare a informațiilor, precum și o viziune pe termen lung asupra activităților economice și financiare.

Prima, și cea mai importantă din toate aceste măsuri, constă în crearea unei taxonomii europene (*EU Taxonomy*) care să permită determinarea clară a activităților ce pot fi considerate ca „durabile” în scopul de a putea reorienta în mod eficient activitățile economice relevante. Intrat în vigoare la 12 iulie 2020, regulamentul (UE) nr. 2020/852 privind stabilirea unui cadru vizând să favorizeze investițiile durabile, denumit „regulamentul taxonomiei verzi”, a creat un sistem de clasificare a investițiilor „în scopul de a determina dacă o activitate economică e durabilă pe planul mediului” și prevede că dacă o activitate contribuie în mod esențial la unul din obiectivele citate (atenuarea schimbării climatice, adaptarea la efectele sale, utilizarea durabilă și protecția apei și resurselor marine, tranziția spre o economie circulară, în special prevenirea deșeurilor și sporirea utilizării materiilor prime secundare, prevenirea și controlul poluării, protecția și restaurarea biodiversității și ecosistemelor, fără a aduce prejudicii unora dintre ele) ea poate fi considerată ca durabilă față de exigențele dreptului UE. Regulamentul precizează, pentru fiecare din respectivele obiective, criteriile de apreciere pentru a determina dacă o activitate economică aduce o contribuție esențială ori nu în acest domeniu. Prezentarea, în acest sens, la 21 aprilie 2021 a unui act delegat asupra respectivei clasificări a investițiilor durabile, menită să aducă o contribuție semnificativă la

<sup>17</sup> Virginie Malingre, *Sur le climat, l'Europe soucieuse de préserver son leadership face aux Etats-Unis*, în „Le Monde”, 22 aprilie 2021.

<sup>18</sup> Aimilia Ioannidou, *La continuité de l'action européenne malgré la crise sanitaire*, în „Revue de l'Union Européenne”, nr. 648, mai 2021, p. 302.

obiectivul particular de atenuare a schimbării climatice, constituie o contribuție majoră în materie de „finanțare durabilă”, la instaurarea unui cadru comun și coerent de evaluare a „durabilității”.

Prima formă a listei clasificării investitorilor în raport cu participarea lor la prezervarea mediului a generat reacții diverse. Experții independenți au denunțat cazuri concrete, nerespectarea criteriilor determinate științific din motive de opțiuni politice, sub acțiunea febrilă a diferitelor lobby-uri. Exploatanții forestieri din Suedia și Finlanda, de exemplu, consideră că taxonomia preconizată nu ar permite garantarea protecției pădurilor, în timp ce societatea civilă contestă noile repere și obiective și reclamă un deficit ecoclimatic în creștere. Dar subiectul central al problemei rămâne cel al energiilor. Europeanii din est au apărut cauza gazului natural, mai puțin poluant decât carbonul, în timp ce Franța și alte state pe cea a nuclearului, care nu participă la încălzirea climei, dar în privința căruia tratarea și neutralizarea deșeurilor rămân problematice, în timp ce Luxemburgul și Austria au luat o poziție contra ambelor tipuri de energie. În cele din urmă s-a ajuns la o alianță de interese între partizanii gazului fosil și cei ai nuclearului spre o formulă de compromis ce urmează a fi formalizată, spre nemulțumirea generală a ecologiștilor.

Textul prezentat în ajunul *Leaders Summit on Climate* acoperă 13 sectoare care sunt responsabile de 80% din emisiile de CO<sub>2</sub> ale UE (energie, silvicultură, industria manufacturieră, transporturi, construcții). Documentul va face obiectul unei reexaminări periodice și va fi posibil să includă în câmpul de aplicare noi sectoare de activitate. Decizia asupra situației nuclearului și a gazului (prezentată ca energie de tranziție pentru a ieși din carbon), alături de cea a agriculturii din acest punct de vedere, a fost anunțată, în așteptarea unor concluzii edificatoare. Un precedent l-a constituit publicarea primului registru mondial al investițiilor verzi. Totuși, unii consideră că demersul unional-european nu îndeplinește condițiile scontate de a reorienta finanțarea spre tranziția ecologică preconizată de Pactul verde, în special din două motive. Mai întâi întrucât, cedând la insistențele Franței pentru etichetarea nuclearului ca verde și lăsând poarta deschisă includerii gazului fosil, Comisia riscă să decredibilizeze acest instrument și să-l facă unul de *greenwashing* pentru industriile poluatoare. Apoi, se apreciază drept „dezastruoase” criteriile reținute pentru sectoarele pădure și bioenergie și, în consecință, se solicită Parlamentului și Consiliului să respingă propunerea susținând că respectarea lor ar permite etichetarea ca verde a aproape tuturor tipurilor de exploatare a lemnului și a combustiei sale pentru producerea energiei, ceea ce ar conduce la emiterea de cantități importante de carbon<sup>19</sup>.

**6. S.U.A. și UE: o competiție de leadership climatic.** Revenirea S.U.A. în frontul împotriva schimbării climatice și impulsul dat de administrația Joe Biden multilateralismului în materie, prin organizarea *Summit*-ului din 22–23 aprilie 2021,

---

<sup>19</sup> Coralie Schaub, *Quand Bruxelles cherche à verdir les investissements financiers*, în „Liberation”, 23 aprilie 2021.

aduce în arena internațională o competiție insolită de leadership ecoclimatic la nivel mondial. Cu handicapul mai multor sincope în privința participării la cooperarea internațională în domeniu, ultima și cea mai consistentă aparținând fostului președinte Donald Trump, Washingtonul intră „în concurență” cu o Uniune Europeană consecventă, de-a lungul timpului, acțiunii climatice, dotată cu un amplu corp legislativ și mijloace adecvate ce s-au menținut în timp, angajată ferm într-o tranziție ecologică spre neutralitatea climatică de atins la mijlocul acestui secol. În plus, și ca o expresie a acestui profil identitar ecoclimatic, Pactul verde și legea pentru climă vin să consacre juridico-strategic o atare viziune. Desigur, o comparație a situației de ultimă oră a combatanților aduce în atenție date relevante. În privința punctului de plecare (ca reper) Europa și-a atins vârful de emisii în 1990 iar de atunci și le-a redus în mod susținut, îndeplinindu-și angajamentele asumate în baza documentelor internaționale pertinente succesive: Convenția-cadru (1992), Protocolul de la Kyoto (1997) și Acordul de la Paris (2015). Dacă luăm ca nivel de referință situația din 1990 rezultă că UE își va reduce emisiile (nete) în 2030 cu 55%, în timp ce S.U.A. cu numai 40%. Un alt punct de raportare îl poate constitui momentul 2010; ONU a insistat ca în toate statele, la finele acestei decade, emisiile globale să se reducă cu 45% în raport cu 2010, întrucât numai în acest mod se poate respecta obiectivul ca sporirea temperaturii medii să nu depășească 1,5<sup>0</sup>C așa cum prevede Acordul de la Paris. Dacă se are în vedere respectivul an, atunci angajamentul unional-european se traduce în reducerea cu 48% a emisiilor în 2030 și din partea S.U.A. cu 44,8%. La acestea se poate adăuga dependența fiecărei economii de combustibili fosili; în cazul în care China rămâne primul emițător mondial de GES, privind în termeni bruti, S.U.A. se plasează cu mult înainte, dacă avem în vedere emisiile *per capita*. La fel și în ceea ce privește situația UE: un european emite în medie de 2,5 ori mai puțin CO<sub>2</sub> decât un american. În fine, în același context general, dacă Uniunea a prezentat obiective ecoclimatice ambițioase – dar oricum insuficiente, după părerea ecologiștilor –, între marile puteri Marea Britanie reprezintă liderul internațional al angajamentelor asumate, de reducere cu 78% a emisiilor în 2030 în raport cu nivelurile din 1990 (sau 58% dacă se ia ca referință anul 2010).

**7. De la Pactul verde pentru Europa, la Pactul verde mondial?** Într-un articol, semnat și publicat împreună cu Werner Hoyer, președintele Băncii Europene de Investiții (BEI), în preziua deschiderii, la 24 martie 2020, a inițiativei „A investi în acțiunea climatică”, Ursula von der Leyen, președinta Comisiei Europene, lansa ideea, în strânsă legătură cu tema „evenimentului istoric” respectiv, necesității promovării, după modelul Uniunii Europene, a unui pact verde mondial<sup>20</sup>. Argumentul era relativ simplu; întrucât UE reprezintă mai puțin de 10% din emisiile mondiale de GES, acțiunile sale nu pot fi suficiente pentru a stopa încălzirea globală, așa încât pentru plafonarea creșterii temperaturii medii la 1,5<sup>0</sup>C este nevoie ca

<sup>20</sup> Ursula von der Leyen, Werner Hoyer, *Un pacto verde mundial*, în „El País”, 23 martie 2021.

eforturile de decarbonizare să se extindă dincolo de frontierele sale, la nivelul întregii lumi. Introdus în decembrie 2019 ca o nouă strategie de creștere, *Pactul verde pentru Europa* este conceput și promovat, înainte de toate, ca o „foaie de parcurs” spre atingerea, în 2050, a obiectivului emisii nete zero. În abordarea unional-europeană atenuarea încălzirii planetei este în interdependență cu tranziția spre neutralitate climatică, așa încât, precum subliniau cei doi lideri comunitari, dacă sistemele industriale, energetice, de transport și alimentare nu se schimbă ne expunem la o creștere a temperaturii medii în acest secol superioară la 3°C. În același timp, asumarea obiectivului intermediar de reducere cu 55% a emisiilor nete de GES în 2030 presupune, din această perspectivă, elaborarea și aplicarea de politici și reglementări concrete adecvate, ceea ce implică și o finanțare corespunzătoare. Acțiunea climatică cere ample mutații structurale și substanțiale investiții în toată lumea; numai în Europa atenuarea aferentă deceniului în curs necesită o investiție anuală adițională de ordinul a 350 miliarde de euro (417 miliarde de dolari U.S.A.). Dar aceste cifre nu înseamnă nimic în comparație cu ceea ce ar fi costurile inacțiunii. Pentru asigurarea efortului investițional european în materie, BEI și-a asumat rolul de „bancă pentru climă” a UE și și-a aliniat toate activitățile sale exigențelor obiectivelor prevăzute în Acordul de la Paris din 12 decembrie 2015. Trei mari priorități de acțiune sunt identificate și susținute din acest punct de vedere: garantarea adoptării universale de tehnologii curate mai avansate, ridicarea la maximum a investiției în tehnologii verzi avansate și adoptarea ideii și practicii „economiei circulare”. În fine, UE cheamă la unirea tuturor (nu numai a guvernelor, dar și a întreprinderilor, orașelor, investițiilor financiare și a societății civile) pentru a face față sfidării climatice, cu convingerea că deține instrumentele, abilitățile și cunoștințele necesare pentru a conduce prin exemplul său. Și, drept urmare, dorește să convertească *leadership*-ul ecoclimatic într-unul de piață și să devină realitate un pact verde mondial, cu toate implicațiile aferente.

#### **8. Nevoia reflecției macroeconomice adecvate. Climate is everything.**

Coperta numărului din aprilie al *Time Magazine* invocă această evidență: acțiunea împotriva încălzirii globale se află în centrul a toate!<sup>21</sup> Și cum remarca un editorialist al cotidianului francez *Le Monde*, ea a devenit o prioritate și a S.U.A. unde, după 4 ani de negare totală din partea administrației D. Trump, a fost asumată, ca una din principalele provocări, de către președintele Joe Biden, mai ales după desfășurarea *Leaders Summit on Climate* din 22–23 aprilie 2021<sup>22</sup>. În atari împrejurări nu poate decât să frapeze slaba implicare a economiștilor și a contribuțiilor științei economice în privința subiectului.

Situația a fost semnalată deja în urmă cu aproape 2 ani, dar ea persistă, cu atât mai mult cu cât starea de pandemie pare a pune în penumbră orice alte preocupări,

<sup>21</sup> *Time Magazine*, April 26 – May 3, 2021.

<sup>22</sup> Stéphane Lauer, *La lutte contre le réchauffement climatique est au centre de tout, sauf pour les économistes*, în „Le Monde”, 26 aprilie 2021.

indiferent de amploarea lor. Într-adevăr, în septembrie 2019, doi eminenți profesori de economie, unul la Universitatea din Warwick, Andrew Oswald, altul, Nicholas Stern, la London School of Economics și binecunoscut pentru deja un celebru studiu în materie, publicat în 2004, făceau o constatare aiuritoare: din 77.000 de articole publicate de revistele academice cele mai reputeate în economie, numai 57 priveau tema schimbării climatice, adică într-o proporție de 0,074%. O mențiune specială era acordată uneia dintre cele mai prestigioase, *Quarterly Journal of Economics*, care nu publicase niciunul până la data respectivă! Fără îndoială, apare cel puțin straniu ca dereglarea climei, provocată în mod determinant de contribuții antropice la accentuarea efectului de seră prin emisiile de GES și, deci, direct legată de activitatea economică, să nu se afle printre prioritățile reflecției macroeconomice. „Descoperirea” a șocat, iar concluzia unanimă pare a fi aceea că nimic nu justifică o atare situație. Ridicarea accelerată a temperaturilor, dispariția speciilor și, în general, erodarea biodiversității, multiplicarea catastrofelor naturale și alte fenomene de acest gen au un impact tot mai important asupra stabilității economiei mondiale. A devenit un punct de vedere ceva comun a afirma că inacțiunea climatică costă infinit mai mult decât cheltuielile necesare efortului general de atenuare și adaptare la schimbarea climatică. Așadar, așa cum scria St. Lauer, a ignora problematica în planul reflecției macroeconomice înseamnă a acționa într-un univers paralel, care va fi din ce în ce mai puțin util luării deciziei politice și a celei la nivelul actorilor economici. Sau, cum releva Celine Guivarch, economistă la Centrul Internațional de Cercetare privind Mediul și Dezvoltarea, „Există o disproporție evidentă între enormitatea mizelor schimbării climatice, dimensiunii sale sistematice și intensitatea cercetării academice” și numai apariția unei noi generații de cercetători va putea contribui la inversarea tendinței.

Cei doi eminenți profesori, Oswald și Stern, sunt chiar mai prăpăstioși: „Regretăm să constatăm că economiști universitari au lăsat baltă problema”. Pentru ei, originea problemei provine din panurgismul (automatismul) universitarilor „care sunt obsedați de ideea de a publica și a fi bine referențiați. Motivul pentru care sunt puțini economiști care scriu articole privind schimbarea climatică este, după noi, acela că alții nu scriu articole despre schimbarea climatică”. Altfel spus, sub obsesia citărilor, astăzi a devenit mai benefic și valorizant profesional în cadrul acestei comunități științifice a se poziționa pe teoria monetară modernă ori amenințările stagflației decât a elabora, de exemplu, modele de evaluare a ireversibilității daunelor de mediu!

La rândul său, editorialistul lui *Bloomberg*, Noah Smith, afirma că economiștii preferă să se concentreze asupra ceea ce pot măsura, în detrimentul fenomenelor în care domină incertitudinea la care se adaugă lipsa lor de apetență pentru interdisciplinaritate, care este indispensabilă înțelegerii efectelor schimbării climatice. Potrivit acestuia, eșecul cercetării economice nu e numai cantitativ – numărul articolelor apărute – ci și calitativ. Este cazul inspiratorilor climatoscepticismului, precum Richard Tol, de la Universitatea Sussex care, într-un

celebru articol din 2009, afirma că încălzirea climatică se traduce prin câștiguri economice în zonele temperate, neglijând cantitatea efectelor negative. Ca un exemplu și mai jenant, sunt menționate lucrările lui William Nordhaus, de la Universitatea Yale, încoronate în 2018 cu un premiu al Băncii Suediei în științe economice (echivalentul Premiului Nobel!). El propovăduiește urmarea unui model de creștere care ar conduce la o încălzire cu  $3,5^{\circ}\text{C}$  în 2100, în timp ce Acordul de la Paris prevede un prag de maximum  $2^{\circ}\text{C}$ ! El a fost foarte criticat pentru proasta evaluare a „ratei de actualizare”, respectiv raportul dintre costurile imediate ale luptei împotriva încălzirii climei, cărora acesta le acordă o importanță excesivă, și beneficiile pentru generațiile viitoare, pe care le-a minimalizat considerabil.

Totuși, așa cum remarca C. Guivarch, aceste modele, în care schimbarea climatică necesită o acțiune modestă, care convine decidenților politici, sunt în pierdere de viteză și sublinia progresele unei cercetări mai pluridisciplinare, capabilă să ia în calcul toate dimensiunile fenomenului. Rămâne apoi să se treacă de la a ști la a acționa, de multe ori cel mai greu pas de făcut! Este de datoria științei economice să ajute la depășirea impasului, cu condiția de a se mobiliza mai mult și percepe, și explica problematica în cauză. Implicarea ei poate conta mai ales în găsirea echilibrelor necesare între pozițiile de negare a realității ecoclimatice și o ideologie a apocalipsei obsedată mai mult de dispariția capitalismului decât de tranziția către un nou mod de creștere. Și aceasta cu atât mai mult cu cât reflecția competentă și adecvată e utilă acum, și nu după 10 ani, când ireversibilitatea fenomenului i-ar conferi statutul de istorie pioasă!

**III. Concluzii finale.** Câteva concluzii fundamentale se desprind mai ales în privința reperelor de evaluare și raportare a obiectivelor de reducere a emisiilor. Organizația Națiunilor Unite insistă ca toate țările să se angajeze a acționa în sensul ca la sfârșitul acestei decade, drept o etapă intermediară, emisiile globale să fie reduse cu 45% în raport cu nivelurile din 2010. Aceasta ar fi calea cea mai sigură ca temperatura medie să nu treacă peste  $1,5^{\circ}\text{C}$  în acest secol, așa cum s-a stabilit prin Acordul de Paris. Dacă se ia ca punct de referință anul 2010, noul obiectiv al UE s-ar traduce în reducerea cu 48% în 2030 și în privința S.U.A. la 44,8%.

Deocamdată, introducerea conceptului de emisii nete (actualmente prezent în contabilitatea ecoclimatică a S.U.A. și a UE), ce deschide calea compensațiilor prin intermediul absorbantilor de  $\text{CO}_2$ , precum pădurile ori alte tehnologii, indică soluții incerte.

În orice caz, prin participarea celor mai mari poluatori ai planetei și exprimarea poziției lor în domeniu la summit-ul virtual provocat și organizat de Joe Biden, la 22-23 aprilie, s-a relansat dinamica mondială privind clima și arătat că, în domeniu, cooperarea rămâne posibilă și o principală cale de identificare și aplicare a soluțiilor adecvate. S-a acordat astfel o șansă suplimentară ca în următoarele 6 luni să se ofere posibilitatea sporirii preocupărilor menite să asigure succesul COP-26 și relansării în acest mod a acțiunii globale împotriva schimbării climatice.



Potrivit primelor estimări, aproape o treime din cele 189 părți ale Acordului de la Paris au răspuns și reacționat la apelul de a accelera reducerea emisiilor. Uniunea Europeană se află în fruntea unui atare demers dublat de preocuparea tranziției spre o economie cu emisii scăzute de CO<sub>2</sub>. Lupta împotriva schimbărilor climatice s-a convertit de fapt în una din trăsăturile identitare cele mai importante ale Europei unite. Conform Planului de relansare, nu mai puțin de 37% din fondurile astfel mobilizate vor fi destinate acțiunilor relative la schimbarea climatică și relansarea postcriză sanitară este văzută ca fiind prin excelență una verde.

Evoluțiile internaționale din ultima perioadă converg spre impunerea consensului asupra urgenței climatice, admiterea imperativului cooperării internaționale și promovarea sa sub noua ipostază a multilateralismului și speranțele continuării procesului inaugurat prin Acordul de la Paris și trecerea la o nouă etapă de aplicare a sa, în sensul devenirii sale operaționale depline. Desigur, este vorba de dezvoltări în afirmarea cărora, în ultima perioadă, li s-au adăugat nuanțe și dimensiuni. Rezultatele unei inedite anchete internaționale, desfășurată de PNUD asupra unui eșantion de 1,22 milioane de persoane din 50 de țări, publicată la 27 ianuarie 2021, arată că 64% dintre subiecți gândesc că schimbarea climatică este o urgență mondială și, în marea lor majoritate, admit că necesită un răspuns urgent și global<sup>23</sup>. Percepția opiniei publice era confirmată și consolidată de Președintele S.U.A. care califică schimbarea climatică drept „o criză esențială a epocii noastre”, avertizând că „Semnele sunt de netăgăduit. Și costul inacțiunii nu încetează să crească. Trebuie să acționăm și să o facem rapid”. Conștientizarea urgenței și gravității climatice, inclusiv cu activismul juridic aferent, au mers până la emergența unei reacții cu tendință de amplificare în rândul tinerilor față de cabinetele de avocatură care acordă asistență firmelor a căror activitate este în legătură cu combustibili fosili și pe care le acuză de complicitate la „moartea climei”, cerându-le să rupă legăturile cu respectivii clienți!<sup>24</sup>

*Leaders Summit on Climate* a fost nu numai primul mare gest diplomatic al lui Joe Biden pe scară mondială, un gest inedit pentru un președinte al S.U.A., ci semnifică și impunerea unui nou multilateralism, unul, cum subliniau câțiva participanți, care adaugă statelor și le asociază intrinsec efortului climatic orașele, entitățile private și societatea civilă. În deschiderea lucrărilor reuniunii Joe Biden ținea să constate că „Nicio națiune nu poate rezolva această criză ea singură”, adăugând imediat că „Noi toți și în special cei care reprezentăm cele mai mari economii ale lumii trebuie să facem un demers deosebit”.

<sup>23</sup> Cei mai îngrijorați sunt, în proporție de 80%, britanicii, italienii și japonezii, în jur de 2/3 în țări precum Franța, Germania, S.U.A. sau Rusia; ultimii se situează locuitorii din Republica Moldova, cu o rată de 50%. Referitor la categorii de vârstă, cei mai înclinați să vadă în schimbarea climatică o urgență sunt tinerii, urmați de cei între 36 și 59 de ani. (*Le sentiment d'„urgence climatique” se répand à travers le monde*, în „Le Figaro”, 28 ianuarie 2021).

<sup>24</sup> Hélène Vissière, *Etats-Unis: cabinets d'avocats et agences de pub, nouvelles cibles des activistes pro-climat*, în „L'Express”, 22 aprilie 2021.

În același cadru, reprezentanții marilor puteri climatice, în frunte cu China, au subliniat necesitatea cooperării internaționale și consolidarea guvernantei mondiale de mediu, inclusiv sub dimensiunea sa climatică. Analizate prin prisma procesului de repunere pe agenda internațională a problematicii Acordului de la Paris și reluarea procesului aferent, practic suspendat în urma eșecului COP-25 din 2019, aceste evoluții sunt deosebit de relevante. Prima și cea mai importantă semnificație a *Leaders Summit on Climate* este acum că reia în forță multilateralismul climatic care a permis și pregătit încheierea Acordului din 12 decembrie 2015, întrerupt brusc în 2017 de retragerea S.U.A., și urmărește continuarea eforturilor vizând punerea sa în aplicare. Atingând scopul de a lega printr-un text convențional 189 de părți, în frunte cu principalii poluatori atmosferici ai lumii, cu o vocație universală intrinsecă, intrat rapid în vigoare, la mai puțin de un an de la încheierea sa (4 noiembrie 2016) documentul-cadru aduce două mari noutăți în regimul internațional în materie: privilegiază o logică de „bottom-up” ce permite statelor să determine în mod liber obiectivele lor ecoclimatice și realizarea unui subtil echilibru între dispozițiile obligatorii și cele aparținând stării de *soft law*. Această arhitectură originală acordă locul central atitudinii statelor care pot adopta fie un demers holistic, fondat pe necesitatea stopării și atenuării încălzirii climei și adaptarea la efectele dereglării sale, fie să se replieze spre un altul, de tip individualist, privilegiind interesele proprii, interne. Ecuația acestei tensiuni între necesitatea de a acționa contra schimbării climatice printr-un răspuns global și voința individuală a statelor definește evoluția și șansele viitoare ale cadrului de guvernare stabilit în capitala Franței. În termenii doctrinei de drept internațional public e vorba de opoziția dintre necesitatea socială (element principal al normei internaționale) și voluntarism (care sacralizează voința statelor). Din această perspectivă atitudinile afișate și pozițiile afirmate în cadrul summit-ului din 22–23 aprilie a.c. arată clar reluarea tendinței de a prevala necesitatea socio-economică, impusă mai ales de asocierea până la interdependență a urgenței ecoclimatice cu logica economică a obiectivului strategic de neutralitate climatică. În acest mod, suntem în fața unei conștientizări crescânde a necesității adoptării unei acțiuni colective de răspuns global, ceea ce presupune o cooperare internațională adecvată și susținută. Se depășește astfel perioada de aproape patru ani în care a predominat interesul dezvoltării interne în detrimentul perspectivei globale și se redeclasează în termeni noi ofensiva antischimbare climatică, în primul rând, sub forma reducerii emisiilor de GES și decarbonizării activităților economico-sociale.

Dintr-o perspectivă mai generală și *Leaders Summit on Climate* s-a caracterizat printr-un simptomatice decalaj între anunțurile angajamentelor ambițioase pe termen lung și o lume reală care nu încetează să se afunde în criza ecoclimatică pe termen imediat și scurt. Nivelul ritmului de decarbonizare al economiei mondiale nu dă semne majore de a se înscrie la nivelul așteptărilor. După 1990 cantitățile de CO<sub>2</sub> emise pe unitatea de PIB s-a diminuat, desigur, cu o treime, dar în același timp PIB-ul însuși s-a multiplicat de 2,5 ori, ceea ce a condus

la o ridicare continuă în aceeași perioadă a emisiilor de GES legate de activitățile antropice. Economia bazată pe combustibili fosili rămâne dominantă, în pofida avansurilor înregistrate și încurajărilor primite de cea care funcționează pe energii regenerabile. Legile pieței păzite cu strășnicie la nivel internațional de OMC o favorizează mai puțin pe aceasta din urmă și acceptă arareori perspectiva de mediu. Urmarea consecventă și accelerarea modului de decarbonizare a economiei mondiale a devenit un obiectiv prioritar din punct de vedere oficial, dar căile și mijloacele de a o face rămân diferite și dificil de promovat. Specialiștii domeniului identifică în prezent trei evoluții majore care ar putea favoriza tranziția energetic-economică spre neutralitatea climatică. Prima este de ordin preponderent juridic și ar implica schimbarea regulilor OMC prin integrarea posibilității de a taxa activitățile poluante, fără a fi acuzată de încălcare a „legilor pieței libere”, mai precis compatibilizarea legalizării taxării la frontiere cu reglementările comerțului. Ar fi vorba de a se descuraja prin preț producătorul ori consumatorul de a utiliza asemenea tipuri de produse. Astfel, dacă o uniune vamală precum cea a UE ar decide să instituie o taxă carbon la frontiere, o atare măsură ar deveni acceptabilă în raport cu regulile OMC și ar putea să fie luate și aplicabile, fără grija adoptării lor și în alte părți ale lumii, a unui asemenea gen de impuneri. În al doilea rând, s-ar cuveni și o taxare consistentă a oricărei investiții în energii fosile, ceea ce ar favoriza o retractare a ofertei în domeniu, ar face din acestea un sector din ce în ce mai scump și mai puțin competitiv. În fine, a treia idee ar viza stabilirea la nivel mondial a unui preț de plafon de vânzare a tonei de carbon sub care ar fi interzis de coborât și care să crească permanent. Un atare preț, cu traiectorie crescândă ar putea fi negociat între Părțile la Acordul de la Paris. Scopul său ar fi acela să ofere asigurarea automată a unui preț ridicat al carbonului așa încât să se promoveze un cost competitiv al energiei curate. În rezumat, Acordul din 2015 ar dobândi o prevalență necesară asupra vechilor reguli de liber schimb, ceea ce ar impune, în mod evident, o reformă a OMC. În acest fel, oferta de energie fosilă s-ar descuraja în scopul de a genera o creștere a prețurilor favorabile energiilor verzi<sup>25</sup>. Este evoluția înregistrată în primele luni ale lui 2021, care semnifică depășirea blocajului înregistrat de COP-25 și trecerea spre COP-26 de la care se așteaptă hotărârile necesare pentru a face operațional Acordul de la Paris, în litera obiectivelor și spiritul viziunii sale.

---

<sup>25</sup> Stephane Madaule, *Décarboner l'économie mondiale: comment s'attaquer sérieusement aux énergies fossiles*, în „Liberation”, 2 mai 2021.



**Conferința națională *Dreptul și schimbările climatice: provocări, dezvoltări și tendințe teoretice și implicații practice (on-line, 29 martie 2021)***

În organizarea Institutului de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” (ICJ) al Academiei Române, în colaborare cu Universitatea Ecologică din București (UEB) și Uniunea Juriștilor din România – Publicațiile „Dreptul”, luni, 29 martie 2021, s-au desfășurat, *on-line*, lucrările Conferinței naționale cu tema *Dreptul și schimbările climatice: provocări, dezvoltări și tendințe teoretice și implicații practice*.

Prefațând lucrările reuniunii, prof. univ. dr. Mircea Duțu, directorul ICJ și președintele UEB a arătat: „Crizele ecologice devin din ce în ce mai numeroase și mai grave; dereglarea climatică, erodarea biodiversității, poluarea crescândă ori epuizarea generală a resurselor naturale se conjugă și își amplifică efectele cu cea sanitară provocată de pandemie, impunând realitatea unei singure sănătăți: cea a omului, a animalului și a ecosistemului, într-un cuvânt a planetei! Conștientizarea urgenței și trecerea la acțiune în vederea eradicării lor presupun apelul la puterea transformatoare a educației, capacitatea absolută a științei plasată în centrul deciziilor și activităților concrete și, nu în ultimul rând, cultivarea valorilor umaniste și de progres, știut fiind că nu poate exista justiție socială fără una ecoclimatică! Schimbarea de paradigmă și deschiderea individului și a societății spre abordare și răspuns adecvate la aceste provocări existențiale trece și prin forța și disponibilitatea dreptului de a asimila, impune și asigură efectivitatea obiectivelor asumate. Pentru aceasta, la rândul-i, el are nevoie de transformări profunde, de „înverzire”, „aclimatizare” și „climatizare” pe măsură. După cum depășirea impasului coexistențial cere o refondare completă a raportului nostru cu natura și viul, și aceasta nu ca un lux, o promovare de conjunctură, ci ca o necesitate de supraviețuire a tuturor, tot așa și o revoluție a juridicului se impune în termeni categorici și esențiali.

Așa cum se sublinia într-un recent *apel internațional*, este urgent a acționa și a o face înseamnă, înainte de toate, a ne lua împreună angajamentul de a nu mai distruge mediul, înțelegând și acceptând că pentru generațiile prezente și viitoare a locui în condiții bune pe Terra este un drept fundamental pentru umanitate.

La sfârșitul lunii februarie ONU a tras un nou semnal de alarmă, o veritabilă alertă roșie, atrăgând atenția asupra faptului că numai 75 de țări (printre care și cele 27 state membre ale UE) din cele 189 părți la Acordul de la Paris și-au anunțat contribuții naționale revizuite și subliniind că angajamentele climatice colective

care au fost asumate până în prezent sunt foarte departe de a putea răspunde obiectivelor convenite în plan internațional și european. Stabilirea la COP-26 de la Glasgow de angajamente consistente, ferme și efective de reducere a emisiilor de GES, și mai ales respectarea și eficiența lor ultimă depind în mod necesar de o reacție și exprimare juridică imediată, adecvată și suficientă. Răspunsul dreptului la provocarea climatică se înscrie astfel în perspectiva urgențelor și demersurilor cheie ale rezolvării crizei ecologice în toate dimensiunile sale.

Dar spre a se transforma și a putea constitui cu adevărat vehiculul necesar și eficient al acțiunii globale contra schimbării climatice, dreptul, ca instrument social, se cuvine cunoscut din această perspectivă iar valențele sale aferente și posibile, investigate, evaluate și exprimate ca atare. Altfel spus, se impune intervenția cercetării științifice, cunoașterea rezultatelor sale și valorificarea concluziilor în politica și practicile pertinente formulate în acest context.

Înscrierea științei juridice românești în efortul creator european și internațional în materie se impune ca o urgență națională și în semn de racordare la prioritățile generale ale cunoașterii universale. O modestă contribuție colectivă se dorește a fi și reuniunea de astăzi. Ea se adaugă unor gesturi personale, le împlinește și marchează ca atare și încearcă să deschidă fertile perspective. Din această generoasă perspectivă, evenimentul științific de astăzi este unul complex, structurat în jurul mai multor puncte de interes.”

Luând cuvântul în deschiderea manifestării, d-na dr. Cristiana Pașca-Palmer (fost ministru al mediului, noiembrie 2015–decembrie 2016) a evocat participarea sa, în această calitate, ca reprezentant al României la negocierile de la Paris în cadrul COP-21, de încheiere a Acordului privind clima (12 decembrie 2015) și semnarea acestuia la New York la 22 aprilie 2016 (ratificat apoi prin Legea nr. 57 din 10 aprilie 2017).

S-a relevat, de asemenea, importanța respectivului Acord, care a reprezentat un moment istoric în acțiunea internațională de combatere a schimbării climatice și adaptare la efectele sale, stabilind bazele juridice ale cooperării între toate statele-părți (astăzi în număr de 189) pentru următoarele decenii și consacrand ca obiective limitarea creșterii temperaturii medii globale la cel mult 2<sup>0</sup>C și dacă e posibil la 1,5<sup>0</sup>C în raport cu nivelurile preindustriale, și obținerea neutralității carbon până la mijlocul acestui secol. În aplicarea lui Uniunea Europeană și statele lumii au adoptat strategii și legislații naționale și sunt preocupate ca în cadrul COP-26 de la Glasgow (noiembrie a.c.) să definitiveze condițiile generale ale operabilității Acordului.

O atenție prioritară a acordat intervenienta preocupărilor românești în materie, subliniind experiența proprie ca ministru în promovarea strategiei naționale și planului de acțiune privind schimbările climatice, adoptate în 2016 și care ar trebui continuate și dezvoltate în noul context european, marcat de adoptarea *Pactului Verde* și a *Pactului pentru climă* de către UE și cel internațional, impulsul dat punerii în aplicare a Acordului de la Paris prin hotărârile COP-26 de la Glasgow. Nu în ultimul rând, d-na dr. Pașca-Palmer s-a pronunțat pentru o abordare integrată a problematicii ecologice – climă, biodiversitate și

poluare –, inclusiv din punct de vedere juridic din perspectiva celor trei convenții-cadru privind schimbările climatice, biodiversității și deșertificarea adoptate în urma Conferinței de la Rio din 1992.

În partea a doua a manifestării a avut loc lansarea volumului prof. dr. Mircea Duțu, *Dreptul climei. Regimul juridic al combaterii și atenuării încălzirii globale și adaptării la efectele schimbărilor climatice*. Prezentarea lucrării, relevarea contribuțiilor de pionierat ale autorului și deschiderile teoretico-conceptuale create au fost relevate de prof. dr. Ovidiu Predescu, directorul fondator al Publicațiilor „Dreptul” și conf. univ. dr. Giuliano Tevi, rectorul Universității Ecologice din București. Referindu-se la valențele lucrării, cei doi referenți au ținut să sublinieze faptul că, fiind considerat fondatorul Dreptului mediului și al Dreptului urbanismului ca discipline științifice în România, prof. Mircea Duțu aduce prin noua sa lucrare *Dreptul climei. Regimul juridic al combaterii și atenuării încălzirii globale și adaptării la efectele schimbărilor climatice* (Editura „Universul Juridic”, 2021) o contribuție de pionierat la dezvoltarea științei dreptului.

La o jumătate de secol de acumulări normative specifice și circa 40 de ani de afirmare ca disciplină științifică, Dreptul mediului își adaugă în ultimele decenii un nou capitol dens, dinamic și reprezentativ de reglementări și contribuții teoretice novatoare. Complementară și în interdependență cu celelalte probleme ecologice majore – poluarea generalizată și biodiversitatea –, provocarea climatică a generat un regim juridic prin excelență internațional și cu vocație universală privind combaterea și atenuarea încălzirii globale și adaptarea la schimbările climatice. Promotor al unor concepte, principii și instrumente novatoare de atingere a obiectivelor climatice asumate el își revendică deja, în virtutea particularităților evidente pe care le prezintă, o anumită autonomie și pretenția de Drept al climei. Și aceasta cu atât mai mult cu cât prin Pactul verde (Green Deal) al Uniunii Europene, urgența climatică a impus obiectivul neutralității carbon și a creditat tranziția ecologică ca o strategie continentală de creștere durabilă.

Având ca piloni definitorii emergența unui nou drept uman fundamental la o climă stabilă și propice, afirmarea justiției climatice ca valoare universală, concepte și principii specifice noul domeniu de afirmare a dreptului mediului are ca nucleu rezultatele multilateralismului onusian și dezvoltările juridico-strategice din cadrul UE, exprimate în Pactul verde, legea unional-europeană pentru climă și Pactul pentru climă.

Revenirea S.U.A. în Acordul de la Paris (2015), recunoașterea unanimă a urgenței climatice și asumarea generală ca obiective a limitării creșterii temperaturii medii globale sub 2°C și asigurarea neutralității carbon până în 2050 definesc acțiunea globală în materie și acreditează dreptul climei ca unul prin excelență al prezentului și mai ales al viitorului.

O lucrare de excepție și înainte de toate o prioritate românească, pe care trebuie să o privim și mai ales să o prețuim ca atare.

Partea a treia, consacrată comunicărilor științifice, a debutat prin comunicarea prof. dr. Mircea Duțu cu tema *Ce drept pentru provocarea ecoclimatică?*, în care s-a

argumentat necesitatea unui răspuns juridic tot mai intens și mai adecvat în plan internațional, regional și național la problemele ridicate de atenuarea încălzirii globale și adaptarea la efectele dereglării climatice. În perspectivă teoretică e vorba de un efort creator major, nu numai de adaptare, prin „climatizare” a unor concepte și instituții juridice, ci și, mai ales, pe calea prefigurării și afirmării altora noi. Problema răspunsului juridic teoretico-reglementar la urgența climatică preocupă, în ultimii ani, cooperarea internațională, politicile publice și reflecția teoretică. Necesitatea unor fundamente alternative ale dreptului pentru o ordine publică ecologică e evidentă. Inițiată de diferitele texte internaționale privind bunurile comune (Convențiile de la Rio, Protocolul de la Kyoto ...) noul regim juridic presupune, în același timp, o revizuire profundă a dreptului mediului care să se doteze cu dispozitive de control și cu un arsenal de sancțiuni capabile să ridice protecția mediului la același rang cu cea tradițională a bunurilor și să-i ofere ocrotirea cuvenită. În fața amenințării basculării planetei către catastrofe s-a avansat, în replică cu securitatea umană, conceptul de „securitate a planetei”, ca nouă normă juridică. Aceasta implică să renunțăm a ne reprezenta ordinea juridică precum un echilibru static în favoarea unuia ecologic, în permanentă devenire dar cu păstrarea și reproducerea datelor esențiale. Și aceasta întrucât în antropocen dreptul trebuie să fie mai deschis științelor, să le perceapă concluziile și să le traducă în norme obligatorii. În climatologie, cunoștințele evoluează în scopul protejării biosferei pe cât posibil, iar dreptul trebuie să se adapteze neîncetat la aceste noi câmpuri de cunoaștere. În consecință, se impune ca *dreptul climatei* să răspundă acestor exigențe științifice fiind, deopotrivă, flexibil în oglinda evoluțiilor potențiale ale științei și rigid în liniile juridice de demarcație așa încât avansurile tehnologice să nu se deschidă și să fie folosite în sensul unei degradări a stării planetei.

Asemenea evoluții au multiple consecințe: clarificări și asimilări ale normelor constituționale pentru a implica responsabilitatea fiecărui stat în raport cu biosfera, acțiunea consecințelor principiului responsabilității intergeneraționale, revizuirea cadrului juridic al accesului la tehnici spre a le orienta spre binele comun, o mai bună combinație a normelor internaționale și dreptul intern, articularea dreptului suplul al angajamentelor responsabilității sociale de mediu cu normele juridice, reclamarea unui drept de intervenție al societății civile, fondarea noțiunii de cetățenie ecologică, reevaluarea dreptului asigurărilor pentru a-l face operant în condițiile schimbărilor climatice. Iar concluzia prof. Duțu a fost aceea că dreptul climatei din cauza urgenței și particularităților obiectului său apare astfel ca un declanșator pentru regândirea tuturor ramurilor de drept spre a le face să evolueze și adapteze prin climatizare.

În continuare, prof. dr. Anca Dușcă, de la Facultatea de Drept a Universității din Craiova, s-a referit la *Regimul juridic internațional al combaterii, atenuării și adaptării la efectele schimbărilor climatice*. Într-o perspectivă analitică, autoarea a prezentat evoluția reglementării internaționale în materie, începând cu preocupările și reflectările precursore aferente Convenției de la Viena (1985) și Protocolului de la Montreal (1987) în domeniul stratului de ozon, continuând cu bazele stabilite



prin Convenția-cadru privind schimbările climatice din 1992 și, pe această bază, adoptarea Protocolului de Kyoto din 1997 privind reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră în perioada de referință 2008–2012. O atenție deosebită a fost acordată continuității procesului prin Declarația de la Copenhaga (2009) și mai ales redefinirea bazelor juridice ale cooperării internaționale în materie prin Acordul de la Paris din 2015.

Prof. univ. dr. Ovidiu Predescu, directorul fondator al Publicațiilor „Dreptul”, s-a referit la problematica *Impactului schimbărilor climatice asupra drepturilor omului*. Cunoscut specialist în domeniul dreptului convențional al drepturilor omului, prof. Predescu a făcut ample referiri la implicațiile încălzirii globale și schimbărilor climatice asupra existenței și semnificațiilor drepturilor omului, în general, și în impulsivizarea dezvoltării unor aspecte speciale privitoare la climă ale sistemului drepturilor la mediu. Aderând la teza emisă de prof. Mircea Duțu privind configurarea unui drept uman fundamental la o climă stabilă și propice, în comunicare s-au prezentat aspectele esențiale ale subiectului, tendințele de evoluție și garanțiile procedurale cuvenite.

Conf. univ. dr. Gabriel Manu (UEB) a urmărit în cadrul intervenției sale *Noi dimensiuni ale democrației participative din perspectiva problematicii ecoclimatice* sublinierea contribuțiilor novatoare ale practicilor civice din țări occidentale, precum Convenția cetățenească pentru climă din Franța la dezvoltarea democrației participative în contextul luptei contra schimbărilor climatice. Autorul a încercat și reușit să surprindă afirmarea unor elemente suplimentare, novatoare în contextul emergenței dreptului climei, a practicilor consultative și de participare la decizie a cetățenilor și societății civile în general, configurative ale noului „model participativ”.

*Receptarea regimului juridic al climei în dreptul UE* a făcut obiectul comunicării d-lui prof. univ. dr. Mihai Șandru, CP I ICJ și a cuprins considerații pertinente asupra modului în care Uniunea Europeană a receptat în special prevederile Acordului de la Paris și le-a exprimat în documentele sale strategice (Pactul Verde, Pactul pentru climă) și actele legislative (în special „legea-cadru”, regulamentul privind clima). S-au analizat și precizat reacțiile unional-europene în planul dreptului substanțial, procedural și cel al jurisprudenței pertinente.

Conf. univ. dr. Andrei Duțu-Buzura (Facultatea de Științe Administrative a SNSPA) a abordat, în continuarea unor preocupări meritorii anterioare, subiectul „*Pactul Verde*” – *strategie de creștere și cadru de dezvoltare al unui drept al UE al climei*. Pe lângă rolul de nouă strategie de creștere consolidată a UE pentru următorii 30 de ani, Pactul Verde și cele peste 50 de acțiuni cheie conexe vor implica în aplicarea lor revizuirea a circa 55 de directive și regulamente și adoptarea altora noi, putând constitui un veritabil „drept UE al climei”. Semnificative analize și contribuții inovante a cuprins intervenția din perspectiva prezentării preconizatei legi europene pentru climă. În completarea și particularizarea răspunsului juridic european la provocarea ecoclimatică, masterand Mircea Duțu-Buzura a abordat problema inovantă a *Pactului pentru climă* –

*instrument de promovare a democrației ecoclimatice.* Analizând documentul lansat de Comisia Europeană la 9 decembrie 2020 în dezvoltarea cadrului inițiat de *Green Deal* autorul a făcut interesante considerații asupra naturii sale juridice și a relevat, din perspectivă comparativă, unele experiențe concrete aferente punerii sale în aplicare din Austria și Germania.

*Last but not the least*, Florin Dragomir, vicepreședintele UNPIR, a prezentat importante considerații asupra contenciosului climatic din perspectiva problemelor ridicate în practică de prevederile de insolvență. De remarcat multiplele deficiențe ale legislației în vigoare vizând obligațiile de mediu în cadrul insolvenței și propunerile de *lege ferenda* formulate cu această ocazie.

În cadrul dialogului dezvoltat pe marginea comunicărilor prezentate de participanți (cadre didactice, cercetători, practicieni ai dreptului și studenți) s-a relevat necesitatea corelărilor conceptuale, surprinderii exacte a „climatizărilor” diferitelor ramuri tradiționale și relevării noilor dezvoltări generate de inedita sferă de preocupări. S-a subliniat, de asemenea, prioritatea analizei implicațiilor evoluțiilor manifestate la nivel internațional și înregistrate în special în dreptul UE pentru dreptul intern, căile de transpunere a primelor și de adaptare la realitățile românești. În privința cercetării științifice specializate s-a considerat necesară prefigurarea și promovarea unei orientări speciale – dreptul climei, susținută de eforturi interdisciplinare, cel mai potrivit sub îndrumarea teoretică a Academiei Române, și care să reunească reprezentanți de anvergură națională. Studiul noii discipline științifice trebuie să se introducă treptat. Nu în ultimul rând se impune promovarea colaborării cu structurile de cercetare din alte țări pe tematica aferentă.

Concluzionând asupra lucrărilor complexei manifestări științifice, prof. Mircea Dușu, directorul ICJ și președintele UEB remarca faptul că, născută din inițiativă individuală și urmând câteva asemenea acte de cercetare, conferința națională a reușit să reunească, pentru prima dată, un ansamblu de comunicări și reflecții juridico-climatice, să ofere cadrul unui dialog fertil, deschizând perspective noi pentru doctrina în materie. Participarea cercetătorilor aparținând diverselor structuri universitar-academice și preponderent tineri este semnul încurajator al nașterii unei durabile și promițătoare școli românești de drept al climei, integrată efortului creator pertinent european și internațional. Însăși implicarea ca organizatori ai manifestării a trei entități reprezentative – institutul-far al cercetării științifice în domeniul dreptului, singura universitate cu profil ecologic și publicațiile-fanion ale publicisticii juridice – denotă asumarea responsabilă a acestei misiuni și întărește speranța succesului acestui demers absolut necesar pentru știința dreptului și cultura juridică românești.

*Mircea M. Dușu-Buzura*

**Proiectul și structura de cercetare *Grupul de Cercetări Științifice*  
*Interdisciplinare privind Clima „Lex Clima” (GCIC)*  
– 22 aprilie 2021, ICJ –**

Schimbarea climatică și implicațiile sale tinde să devină preocuparea publică, politico-juridică și, nu în ultimul rând, științifică dominantă a epocii noastre. Percepută și impusă ca o urgență, susținută de constatările și evaluările periodice ale IPCC (din 1988), asumată la nivelul cooperării internaționale din 1992 odată cu adoptarea Convenției-cadru și încadrată astăzi prin Acordul de la Paris din 2015 și urmările sale, problematica ecoclimatică impune spre cunoaștere și soluționare abordări noi, prin excelență interdisciplinare, singurele capabile să ofere perspective eficiente, adecvate asupra fenomenului. Evoluțiile sunt perceptibile în această notă mai ales având în vedere ecuația specifică de înscriere a exigențelor aferente: pe de o parte, miza ecologică – limitarea la cel mult 2<sup>0</sup>C și dacă e posibil la 1,5<sup>0</sup>C a creșterii temperaturii medii globale în raport cu nivelurile preindustriale, din cauze antropice –, iar, pe de alta, cea tehnico-economică prin care calea aleasă spre atingerea acesteia – reducerea treptată a emisiilor de GES și atingerea neutralității climatice până în 2050, în cadrul unei tranziții ecologice, în general și energetice, în special – cu diverse fațete, de schimbare radicală a modului de a produce, a consuma și de a manifesta în raport cu mediul. În tot acest complex de transformări și provocări intervenția dreptului devine inevitabilă și de o importanță capitală. Experiențe majore, precum recentul *Leaders Summit on Climate* (22-23 aprilie 2021), relevă că, spre a deveni operaționale, declarațiile și promisiunile statelor trebuie circumscrise reglementărilor juridice, iar acestea, spre a răspunde scopului dat, au nevoie de adaptări și fasonări cărora numai o reflecție aprofundată și specializată le poate oferi configurarea necesară.

În același timp, dacă savoir-ul extrajuridic a devenit tot mai important în înțelegerea fenomenului dreptului, tot așa cunoașterea sa profundă și sporirea eficienței așteptate trecere prin cercetări empirice, care nu aparțin mai deloc culturii istorice a facultăților de drept, marcate de legalismul pozitivist și dogmatica juridică, singurele progrese în acest plan înregistrându-se în cadrul experiențelor instituționale de genul universităților pluridisciplinare de științe sociale și ale omului. Pentru depășirea impasului și spre oferirea cadrului necesar unui atare demers au apărut o serie de inițiative universitar-academice, care își asumă într-o abordare interdisciplinară obiectivul reflecției asupra reacției dreptului față de

schimbarea climatică. În lumina tradițiilor în materie de cercetare și a disponibilităților prezentului în lume s-au instituit diverse formule. În dezvoltarea preocupărilor proprii aferente inițierii ca disciplină științifică a dreptului climei, prof. univ. dr. Mircea Dușu, directorul ICJ și președintele Universității Ecologice din București a luat inițiativa instituirii și în țara noastră, după modelul francez, a unei structuri de cercetări interdisciplinare pe probleme ecoclimatice așa încât, deopotrivă, să se asigure o racordare la preocupările științifice internaționale și să se ofere o perspectivă românească a domeniului, precum și o particularizare a obiectivelor sale la contextul țării noastre. Instituit simbolic la 22 aprilie 2021, de Ziua Pământului, și la 5 ani de la deschiderea spre semnare, la sediul ONU din New York, a Acordului de la Paris, Grupul de Cercetări Științifice Interdisciplinare privind Clima „LexClima” (GCIC) își dovedește din plin utilitatea și prevestește rezultate deosebite în domeniul de interes anunțat. Publicăm mai jos „actul de naștere” al ineditului demers instituțional de cercetare științifică instituționalizată.

*A. D.-B.*

**Grupul de Cercetări Științifice Interdisciplinare privind Clima  
„Lex Clima” (GCIC)  
(Drept, climatologie, economie, sociologie)**

– Act constitutiv –

Se constituie *Grupul de Cercetări Științifice Interdisciplinare privind Clima – Lex Clima* (GCIC) (Drept, climatologie, științe economice, sociologie), ca structură non-formală, fără personalitate juridică, sub autoritatea științifică a Secției de Științe Economice, Juridice și Sociologie a Academiei Române și în organizarea Institutului de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu”. El cuprinde specialiști în domeniile de relevanță și își desfășoară activitatea sub forme specifice conform misiunii și obiectivelor arătate mai jos.

După inaugurarea sa, GCIC își va elabora și stabili propriul *Regulament de organizare și funcționare*, precum și programul de activitate științifică.

**Considerente  
justificative:**

Problemele relative la schimbările climatice și în general mizele ecologice sunt atât de grave, de complexe și de noi încât ne obligă la o revedere profundă a cunoștințelor noastre, inclusiv a celor din domeniul științelor sociale, în frunte cu sociologia, economia și dreptul. În privința acestuia din urmă, este vorba mai ales de redefinirea locului și rolului său în cadrul științelor socio-umane și revizuirea raporturilor întreținute cu științele direct implicate în studiul fenomenului precum ecologia, științele biologice sau climatologia.

În cadrul cercetărilor asupra climei accentul e pus pe dimensiunea științifică intrinsecă problemelor aferente domeniului cu care se confruntă omul și colectivitățile; aspectele istorice, juridice și interculturale nu sunt inițiate decât în mod accesoriu, cu titlu subsidiar, în timp ce ele constituie o parte tot mai importantă, inseparabilă a problemei, inclusiv în privința soluționării sale. În realitate fiecare spațiu de cunoaștere și activitate reacționează în felul său la încălzirea și dereglarea climei. Totuși, industria, lobby-urile și consumatorii nu sunt întotdeauna implicați. Dincolo de bunăstare și securitate acțiunea ecoclimatică este în același timp una pentru justiție intra și intergenerații, care presupune și nu poate fi garantată decât printr-o legislația inovantă și

instituții juridice adaptate acestui demers. În același timp, schimbarea climatică privind prin excelență cauzele antropice ale fenomenului, presupunând o abordare și acțiune globale și universale, răspunsul juridic la provocările sale devine un imperativ fundamental și cu un rol decisiv.

Acest versant istoric, juridic și intercultural al *global warming* constituie deja un deosebit interes și formează obiect de cercetare interdisciplinară, cu rezultatele așteptate în diferite orizonturi academico-universitare și răspunde unei priorități exprimate și promovate la nivelul UE și internațional. Cunoașterea și particularizarea *Pactului verde*, *legii europene* pentru climă și a *Pactului european pentru climă*, documente strategice majore pentru viitoarele decenii, implică în mod necesar și esențial o asemenea abordare, inițierea și desfășurarea cercetărilor de acest gen.

**Misiune:**

- Crearea de noi sinergii între drept, alte discipline socio-umane și științele dure – în special științele naturii și climatologia – în scopul de a stabili și promova un dialog fructuos și absolut necesar între diferitele științe implicate în cunoașterea fenomenului și rezolvarea problemelor pe care le generează;
- Sporirea vizibilității cercetărilor asociate demersului interdisciplinar național și în cadrul cooperării internaționale specializate;

**Obiective:**

- Abordarea interdisciplinară a răspunsului dreptului și politicilor publice la provocările schimbărilor climatice;
- Construirea unei veritabile platforme interdisciplinare de cunoaștere și promovare a emergenței de subiecte prioritare în sfera cercetării, în privința cărora legiuitorul și decidenții politici trebuie să reacționeze prompt și specific;
- Crearea unui fond documentar consultabil permanent, prin stabilirea în comun de referințe bibliografice și metodologii de lucru interdisciplinare;
- Oferirea unui cadru permanent de dezbateri, dialog în cadrul lumii științifice și cu societatea civilă și autoritățile publice și schimb de idei în materie de mediu și schimbare climatică.

**Priorități și orientări generale:**

Prioritățile și tematicile demersului interdisciplinar astfel preconizat trebuie să țină seama de următoarele:  
– Abordarea integrată a diferitelor probleme climatice și de mediu sub unghi științific, politic și juridic;

- Considerarea realității caracterului eminent interdisciplinar al cauzelor și consecințelor încălzirii globale legate de activitățile antropice și al soluțiilor de aplicat;
- Identificarea și promovarea indicatorilor dezvoltării și bunăstării populației într-un context care ține cont, între alți parametri, de schimbarea climei;
- Promovarea conceptelor și abordărilor integrate și globale pertinente (de genul: o singură sănătate, tranziție ecologică, neutralitate climatică);
- Elaborarea, adoptarea și propunerea de instrumente de politici publice, economico-financiare și juridice adecvate domeniului, integrate și eficiente;
- Configurarea unor ipostaze naționale ale strategiilor, planurilor și reglementărilor aferente *Pactului verde* ca nouă strategie de creștere consolidată a UE.

**București, 22 aprilie 2021**





**Marta Torre-Schaub (dir.), Les dynamiques du contentieux climatique.  
Usages et mobilisations du droit, Editions Mare&Martin,  
Collection de l'Institut des sciences juridique et philosophique  
de la Sorbonne, Paris, 2021, 461 p.**

Rezultat al unui proiect de cercetare desfășurat în cadrul Misiunii de cercetări Drept și Justiție, pus în operă de o echipă coordonată de reputata specialistă în domeniu Marta Torre-Schaub, cu un titlul aproape identic (respectiv, „Les dynamiques du contentieux climatique: usages et du mobilisations du droit pour la cause climatique”), volumul de față reunește 22 de studii pe tematica dată însoțite de o consistentă introducere, o semnificativă prefață și un relevant cuvânt-înainte. Acesta din urmă, semnat de prof. Loïc Cadiet, specialist în drept procesual, se referă la *contencioasele climatice dinamice în Franța și în lume*, găsind „fascinant fenomenul apariției și dezvoltării contencioaselor climatice și sarcina ce incumbă juriștilor de a gândi justiția climatică”. Responsabilitatea acestora este considerată a fi una redutabilă, întrucât litigiile sunt complexe, cu actori multipli și diverși, dreptul mobilizat variabil, la diferite niveluri (drept internațional, drepturi regionale, drepturi naționale), în diferite ramuri de drept (dreptul civil, drepturile omului, dreptul constituțional, dreptul administrativ, dreptul mediului ș.a.), în diferite instrumente (tratate internaționale, convenții regionale, *soft law*, protocoale, carte, decizii ale Conferinței Părților etc.). Societatea civilă devine un foaier al normativității juridice cerând puterilor publice să-și asume responsabilitățile cuvenite. De la cauza Urgenda la Cauza Secolului, din Olanda în Franța, în special, prin S.U.A., Columbia și Pakistan, indivizi, asociații, în sens larg societatea civilă, fac apel la justiție din cauza inacțiunii puterilor publice în lupta contra dereglării climatice. Și o altă constatare interesantă a autorului radiografiei contenciosului climatic: la momentul în care asistăm la o tendință majoră de dezvoltare a modurilor alternative de reglementare a conflictelor, care tind spre dejuridicizarea anumitor contencioase, în domeniul climatic suntem chemați, dimpotrivă să reflectăm asupra juridicizării cauzei ecoclimatice, a adaptabilității și eficacității procesului jurisdicțional asupra mobilizării sale în serviciul unei justiții a ecologiei ce necesită să clarificăm raporturile mediului și climei, ale justiției de mediu care are deja drept de cetate în sistemele juridice și justiția climatică, aflată încă în perioada căutării unui drum propriu. Și o concluzie: contenciosul climatic întâmpină multe dificultăți din partea dreptului, deopotrivă substanțial și

procedural; întrucât natura nu e recunoscută ca subiect de drept, prima problemă este cea a accesului la justiție (în pofida relativului succes al Convenției de la Aarhus); apoi, prin prisma instituțiilor juridice tradiționale, adaptările, în sensul „climatizării” și „aclimatizării”, rămân decisive. În orice caz, pretoriul a devenit noul, și deocamdată, loc de fabricare a dreptului climei.

În *Prefața* plasată sub titlul *Reflecții în jurul justiției climatice și al contenciosului climatic*, Michel Colombier și Laurence Tubiana abordează juridicizarea, prin forme multiple în materie ecoclimatică, subliniind caracterul transgresiv de categorii, reguli și proceduri. Lucrările de cercetare angajate în prezent, în special în cadrul *Grupului Interdisciplinar ClimaLex*, sunt din ce în ce mai bogate și reprezentative. Ele au sesizat deja cristalizarea și afirmarea progresivă a unui regim de drept internațional privind clima, precum și emergența bottom-up a unei mișcări civile de juridicizare a climei. Desigur, starea actuală a contenciosului climatic nu se ridică la nivelul mizelor ecoclimatice și imperativului urgenței în materie, dar dezvoltările preconizate și relansarea cooperării universale în cadrul punerii în aplicare a Acordului de la Paris deschid perspective promițătoare.

*Introducerea*, semnată de coordonatoarea proiectului de cercetare și a volumului ce publică rezultatele acestuia, urmărește *Emergența unui contencios climatic ca răspuns la urgența climatică: dinamici, uzaje și mobilizarea dreptului*. Pornind de la rolul esențial jucat adesea de către tribunale în susținerea cauzelor sociale importante (precum cele vizând drepturile civice aferente problemelor de sănătate și mediu) autoarea studiului și coordonatoarea întregii cercetări realizează o redutabilă radiografie sintetică și pertinentă a contenciosului climatic contemporan Identificând rațiunea sa de a fi într-o guvernanță climatică mondială deficientă ori prea lentă drept consecință, deopotrivă, a necesității de a găsi soluții pentru a înfrunta criza climatică, pe care dreptul internațional nu a reușit să le facă suficient de constrângătoare, și asumarea problemei dereglării climei ca o cauză proprie a societății civile, ansamblul de demersuri judiciare în materie devine din ce în ce mai relevant. El se afirmă și se dezvoltă pe continente și în peste 40 de țări, atât la nivel național, cât și internațional și regional. Provocarea centrală a acestui fenomen devine aceea de a ști în ce măsură contenciosul climatic aduce soluții, face să emeargă noi reglementări, explorează normativități ori aduce clarificări asupra noilor folosințe ale dreptului privind urgența și criza climatică. În această optică, proiectul de cercetare și lucrare publicate își asumă ca problemă, la care au dorit să răspundă în final, aceea de a ști ce perspective juridice și judiciare deschid procesul climatic, cunoscându-se în special capacitatea lor de a indica noi căi către tranziția ecologică și construcția de societăți reziliente și adaptate la schimbările climatice. Așadar, în fața crizei climatice actuale care amenință modurile noastre de viață și sistemele de activitate – recunoscută recent de numeroase parlamente ca „stare de urgență climatică” – societatea civilă recurge la forme de mobilizare inedite care se vor cât mai determinante, în frunte cu așa-zisul activism judiciar în fața pretorului. Regimul climatic, înțeles ca un „mediu normativ și politic” larg,

capabil să „creeze zone de influență” în mișcarea unui „momentum for the change” a fost inițiat de societatea civilă la sfârșitul anilor 1990 și multiplicat după 2015 sub impulsul Acordului de la Paris. Acest momentum a favorizat stabilirea unei mișcări mondiale de justiție climatică. Un asemenea mediu socio-politic și juridic exercită o influență considerabilă asupra producției normative legate de chestiunea climatică de-a lungul lumii, și aceasta la toate nivelurile. În cadrul său autoarea identifică existența unui spațiu juridic separat de cel al negocierilor, profund conectat și bogat în aport normativ care este cel al pretoriului. Creator de drepturi, de puternice propuneri inovante, procesul a devenit locul în fața căruia cererile venind din partea societății civile se succedă și afirmă în jurul unei „cauze climatice” pretutindeni în lume și, în special, în Europa după 2015. Astfel, în acest context, cetățenii au devenit, treptat, actori ai guvernantei climatice în scopul de a se manifesta activ în fața unei lipse de ambiție politică a autorităților publice.

În contribuția sa *Contenciosul și politica. Activismul judiciar privind clima, între mijloc de presiune și strategie de deformare* Stefan C. Aykut abordează problema din punct de vedere sociologic; el înscrie activismul judiciar în contextul mai larg al unei conflictualități care se desfășoară în prezent în jurul problemei climatice. Ambiția sa declarată de a analiza ipoteza unei „juridicizări a conflictelor legate de schimbarea climatică”, de a identifica caracteristicile acestui proces, dinamicele sociale pe care le presupun și de a scruta consecințele, dobândește răspunsuri adecvate și în orice caz incitante. Pentru aceasta, autorul respectiv a raliat dinamicele contenciosului juridic la două evoluții paralele: avântul unei mișcări sociale transnaționale pentru justiția climatică și transformările în curs ale guvernantei globale a climei. Demersul de cercetare ajunge să confirme ipoteza unei juridicizări a conflictelor climatice, care devin un element al mișcării mai vaste în favoarea justiției climatice, precum și necesitatea adoptării unei perspective diferențiate asupra relației dintre contencios și politică.

Într-un alt relevant studiu, Marta Torre-Schaub (*Spre un drept al urgenței climatice: dinamicile contenciosului climatic în Franța*) ajunge la concluzia că în această țară urgența climatică a devenit fundamentul a ceea ce ar putea fi calificat o „strategie contencioasă cu mai multe viteze, urmând o mobilizare a dreptului asupra unei temporalități variabile”. O primă perspectivă aparține contenciosului pe termen lung, care contestă o politică statală ori antreprenorială globală, fondat pe căutarea unei responsabilități. O a doua strategie caracterizează contencioasele a căror temporalitate se înscriu pe termen mediu, aferente contestării în fața tribunalelor a proiectelor zise „climaticide”, care aduc atingere obiectivelor de atenuare ale schimbării climatice. În fine, o alta mai imediată ar fi cea adusă de un activism militant fondat prin convocare la nesupunere civilă și a stării de necesitate pentru a reclama o acțiune urgentă în lupta contra dereglării climei și a efectelor sale. După o analiză complexă, de amplă cuprindere se ajunge la concluzia constituirii și afirmării unui contencios novator și original „à la française”. Statutul contenciosului schimbării climatice în Franța necesită ca judecătorul național să

devină un arbitru „eficient” al obligațiilor de drept internațional în scopul de a face să se aplice ansamblul de legi aferent guvernantei naționale, ceea ce nu înseamnă abandonarea insistențelor de juridicizare accentuată a dreptului național în materie. În acest context aplicarea conceptului francez de „daună ecologică pură” în domeniul schimbării climatice constituie o dezvoltare juridică importantă și poate deschide o nouă cale pentru contestarea actelor de guvernământ și ale întreprinderilor cu caracter prejudiciabil. Totodată, discuțiile în jurul extinderii dreptului la un mediu sănătos înscris în Carta mediului către „un drept la o climă stabilă”, încă în stadiu embrionar deschid noi perspective subiectului.

În același registru al dezvoltării specificităților dreptului climei se înscrie și *Schimbarea climatică, responsabilitate civilă și incertitudine*, studiu datorat prof. Mireille Bacache și preocupat de a desprinde ecoul particular al principiilor dreptului responsabilității în contenciosul climatic. Un loc aparte este acordat, în acest context, dificultăților ce afectează legătura de cauzalitate, răspunderea civilă cu funcția sa tradițională apărând astfel relativ neadaptată contenciosului climatic. Ele țin de mai mulți factori, iar autoarea identifică mai multe remedii la o atare situație. Primul constă în a gândi răspunderea nu din perspectiva funcției sale tradiționale de reparare a daunei cauzate, ci a uneia prin excelență preventivă, de anticipare a prejudiciilor printr-o acțiune de încetare a ilicitului. Astfel, proba legăturii de cauzalitate este mai laxă, vizează ralierea unui fapt ilicit la un simplu risc de daună. Condiția determinantă a acțiunii devine atunci faptul ilicit purtător de riscuri, altfel spus culpa. Un al doilea remediu ar consta în ieșirea din instituția răspunderii civile și orientarea către un alt sistem de indemnizare a daunelor în care debitorul reparației nu mai este cel care le-a cauzat. Reparația ar fi atunci asigurată prin fondurile de indemnizare, expresie a solidarității naționale ori mondiale. Exigențele cauzalității ar fi atunci cu mult mai diminuate, dar întreaga perspectivă depinde de o opțiune legislativă în acest sens. Stabilirea unui fond propriu pentru daunele de mediu și sanitare legate de riscurile climatice, finanțat public și impus de asemenea realității ar constitui o nouă provocare a domeniului.

O altă contribuție circumscrisă temelor prioritare ale demersului teoretic este cea vizând *Clima: un obiect al dreptului constituțional al mediului* aparținând prof. Marine Felury. Respingând teza potrivit căreia constituționalizarea luptei contra schimbării climatice ar fi inutilă din moment ce există norme ale legii fundamentale privind mediul, care i-ar surprinde din plin semnificațiile și ar impune deja obligația pentru autoritățile publice de acțiune pentru atenuarea încălzirii globale și adaptarea la efectele dereglării climei. Deși considerațiile autoarei au în vedere mai ales situația specială a dreptului constituțional francez, în cadrul căruia există din 2004 o Cartă a mediului anexasă Constituției și se manifestă susținute preocupări de înscriere expresă a problematicei climatice în textul acesteia, ele sunt purtătoare de mare interes și în afara acestui cadru, pentru probleme ca atare în general. „Climatizarea” discursurilor dreptului și despre drept este evidentă, deopotrivă, în plan internațional și național; preocuparea climatică s-

a infiltrat în politicile de protecție a mediului și se exprimă și în cadrul instrumentelor juridice, dar și în fața jurisdicțiilor, inclusiv a celei constituționale. „Climatizarea lumii” a condus la reformularea în termeni climatici a mizelor clasice ale protecției mediului (a mediilor, luptei contra poluării, biodiversității și extinderii sferei de acțiune spre agricultură și energie) și la apariția a noi reglementări și actori. Fenomenul marchează tot mai mult și discursul și actul politic, generează instituirea de structuri specializate, a unui contencios specific și jurisprudențe novatoare, inclusiv din perspectivă constituțională. Sunt premise crescânde de pătrundere a provocării ecoclimatice în textele legilor fundamentale, rezonanțelor aferente și în paginile doctrinei de specialitate.

Celelalte contribuții sunt aferente experiențelor naționale în domeniu (*Starea lucrurilor litigiilor în materie de schimbare climatică în S.U.A.*, Michael B. Gerrard, *Dinamica contenciosului climatic: resursele dreptului francez*, Christian Huglo, *Litigiu strategic climatic în America Latină: o chestiune de drepturi ale omului și justiție climatică*, Susana Borrás, *Reflecții în jurul ipotezei unei acțiuni judiciare climatice în Spania: posibilitate, oportunități, dificultăți*, B.S. Matteo) ori unor teme de deschidere diversă. Simpla enumerare, însoțită de precizarea unor abordări pertinente, cu o valorificare superioară a literaturii de specialitate și reale perspective practice devine relevantă: *Mobilizarea dreptului pentru apărarea climei, avocații și juriștii asociațiilor cauzei climatice* (Jean-Philippe Tonneau); *Conferințele Părților: limite ori levier ale contenciosului climatic?* (Charlotte Collin); *Dimensiunile istorice ale contenciosului climatic legat de catastrofele naturale: nașterea unei responsabilități în plină expansiune* (Thomas Thuillier); *Irevocabilitatea dreptului internațional al climei în fața judecătorului administrativ francez* (Sabrina Robert-Cuendet); *Circulația contencioaselor climatice: o mișcare globalizată* (Thomas Thuillier); *Contenciosul contra Carbon Majors: schița unui sistem de responsabilitate a întreprinderilor în domeniul schimbării climatice* (Luca d'Ambrosio); *De la Greenpace la Carvalho: 25 de ani de acțiuni declarate inadmisibile de CJUE. Câteva dinamici de evoluție a jurisprudenței Plaumann pentru a răspunde Comitetului de examinare a Convenției de la Aarhus până în 2021?* (Nathalie Hervé-Fournereau); *Jurisprudența CEDO privind drepturile de mediu* (J.-P. Marguénaud, S. Nadaud); *Răspunderea civilă în ajutorul victimelor schimbării climatice? Reflecții plecând de la cauza RWE* (Anne Stevignon); *Aplicații private și litigii climatice în fața CJUE* (Mario Pagano); *Perspective ale contenciosului climatic administrativ francez. Dificila identificare a unei obligații juridice prealabile în sarcina statului* (Pauline Marcantoni); *Contencioasele naționale ale planificării climatice* (Blanche Lormeteau); *Studiile de impact, un noninstrument contencios pentru climă?* (Marthe Lucas); *Industria petrolieră la proba îndatoririi de vigilență: cazul Total în fața riscului climatic* (François de Cambiaire, St. Mabile). Așadar, un volum reprezentativ, cu o panoplie de subiecte, dens ideatic, care reușește să caracterizeze și să prezinte particularitățile subiectului complex abordat. Sunt trasate astfel, prin

studii de referință, diferitele dinamici ale contenciosului climatic, relevându-se ideile forță ale unor investigații aprofundate asupra întinderii reale a puterii normative a judecătorului în contextul luptei contra schimbărilor climatice. El reflectă o nouă inițiativă de cercetare circumscrisă provocărilor juridice ale schimbării climei, dintr-o serie redutabilă ce marchează doctrina în ultima perioadă.

*Mircea M. Dușu-Buzura*

**Mircea Duțu, *Dreptul climei. Regimul juridic al combaterii și atenuării încălzirii globale și adaptării la efectele schimbărilor climatice*, Editura „Universul Juridic”, București, 2021, 359 p.**

Rezolvarea problematicii din ce în ce mai complexe, aflată în plină ascensiune, a încălzirii globale și schimbărilor climatice pe care aceasta le generează, cu un impact socio-economic major, presupune și un răspuns juridic corespunzător, tot mai amplu, elaborat și particularizat la specificul domeniului și manifestat, deopotrivă, și conjugat în plan național, regional și internațional. Structurarea, afirmarea și eficientizare acestei normativități emergente presupune și un inedit efort teoretic de analiză, conceptualizare și exprimare operațională ale provocărilor realităților ecoclimatice. Desigur, mai ales după adoptarea Convenției-cadru privind schimbările climatice din 1992 și în contextul procesului de reglementare internațională astfel inițiat, au apărut în mod natural și preocupările generării răspunsului teoretico-conceptual convenit, cu rezultatele treptate, de etapă în așteptarea impunerii mersului definitiv și cristalizarea specificității noului domeniu de reglementare și de reflecție juridică.

La aproape trei decenii de atari întrebări, preocupări și căutări oficiale din ce în ce mai evidente și încercări de a oferi răspunsuri adecvate s-a ajuns la momentul în care se acceptă cvasiunanim și se asumă ca obiective ale unei acțiuni globale responsabile, câteva perspective confirmate științific, acceptate politic și promovate civic: urgența climatică, imperatiile pragului de 2<sup>0</sup>C al creșterii temperaturii medii globale, neutralității climatice pe termen lung – 2050 și cel în dimensiune medie al reducerii cu cel puțin 55% a emisiilor de gaze cu efect de seră pentru 2030. Expresiile în planul literaturii de specialitate s-au reflectat până acum în apariția unor lucrări ce au încercat să surprindă secvențial, din perspective particulare, elemente concrete și orizonturi de evoluție ale dimensiunii juridice a procesului ecoclimatic. Întrebarea fundamentală a devenit: *ce drept pentru schimbarea climatică?*, iar răspunsurile, prin excelență interdisciplinare, relativ fragmentare dar din ce în ce mai intense, sunt în plină desfășurare. Într-un atare context general lucrarea profesorului Mircea Duțu, directorul Institutului de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române și președintele Universității Ecologice din București, *Dreptul climei. Regimul juridic al combaterii și atenuării încălzirii globale și adaptării la efectele schimbărilor climatice* reprezintă punctul culminant al unor asemenea evoluții și o contribuție românească excepțională la

dezvoltarea științei dreptului, în dimensiunile sale cele mai noi, mai inovante și provocatoare.

În justificarea excepționalului său demers teoretic de structurare a unui drept al climei, ca regim juridic autonom, complementar și atașat dreptului mediului, autorul pornește de la realități precum apelul din 12 decembrie 2020 al Secretarului general al ONU la responsabilii lumii să declare starea de urgență climatică în țările lor până la atingerea neutralității carbon, după ce Parlamentul European o făcuse deja la 28 noiembrie 2019, iar Marea Britanie și Franța în vara aceluiași an, sau multiplicarea anunțurilor și pozițiilor oficiale, state, regiuni, orașe și întreprinderi angajându-se să stingă neutralitatea climatică la mijlocul secolului, adică a nu emite CO<sub>2</sub> mai mult decât atâta cât absorbantii de carbon (pădurile, preeriile, mările și oceanele etc.) și tehnicile de sechestrare pot cuprinde. Sunt deja peste 100 de state (inclusiv S.U.A.), 1000 de actori nestatali și 1500 de întreprinderi (cu o cifră de afaceri cumulată de peste 12.500 miliarde de dolari) care și-au fixat sau s-au angajat să-și stabilească un atare obiectiv. Zero emisii nete de carbon a devenit o normă general proclamată și tot mai mult acceptată pentru societate și economie. Precum orice situație excepțională, consideră prof. Duțu, intervenția dreptului este inevitabilă, iar contribuția sa la soluționarea problemelor aferente hotărâtoare. Ca rezultat al acestui proces asistăm la nașterea și dezvoltarea unui ansamblu de reglementări ce se constituie într-un regim juridic particular și reclamă o inedită disciplină științifică, precum și la emergența unui nou drept fundamental, la o climă stabilă în cadrul unui fenomen denumit *dreptul climei*, aflat în plină desfășurare. El se distinge mai întâi prin caracterul global, deopotrivă al problemei reglementate și acțiunii desfășurate, și se exprimă în primul rând prin acorduri-cadru, globale și generale, structurante ale unui drept global.

Totodată, legi specifice pentru protecția climei le preiau obiectivele și țintele, le particularizează semnificațiile în plan regional și național și le conferă caracterul constrângător, obligatoriu măsurilor pe care le stipulează. În fine, prevederi subsecvente creează norme, standarde și o taxonomie comună. La capătul unor atari evoluții, declanșate în urmă cu trei decenii, un nou regim juridic specific, uniform prin tehnicitatea normelor și unicitatea obiectivelor, elaborate cu contribuția climatologiei și sub impulsul societății civile și cu ținte negociate, se afirmă, dobândind noi justificări și dimensiuni în starea de urgență climatică, și-și reclamă astfel „dreptul de cetate” în câmpul juridic greu încercat de constrângerile crizei sanitare globale generate de pandemie și inovările impuse de suportarea rigorilor sale. Astfel, conchide reputatul jurist, o inedită disciplină științifică în care interdisciplinaritatea devine regulă, dreptul își revizuieste locul în cadrul științelor sociale și în raport cu cele așa-zis „dure”, iar „scientoiusul” pare a-și înregistra astfel prima victorie oficială, își reclamă recunoașterea și impunerea ca atare.

La o jumătate de secol de acumulări normative specifice și circa 40 de ani de afirmare ca disciplină științifică, *Dreptul mediului* își adaugă în ultimele decenii un nou capitol dens, dinamic și reprezentativ de reglementări și contribuții teoretice



novatoare. Complementară și în interdependență cu celelalte probleme ecologice majore – poluarea generalizată și biodiversitatea –, provocarea climatică a generat un regim juridic prin excelență internațional și cu vocație universală privind combaterea și atenuarea încălzirii globale și adaptarea la schimbările climatice. Promotor al unor concepte, principii și instrumente novatoare de atingere a obiectivelor climatice asumate el își revendică deja, în virtutea particularităților evidente pe care le prezintă, o anumită autonomie și pretenția de *Drept al climei*. Și aceasta cu atât mai mult cu cât prin *Pactul verde* (Green Deal) al Uniunii Europene, urgența climatică a impus obiectivul neutralității carbon și a creditat tranziția ecologică ca o strategie continentală de creștere durabilă.

Având ca piloni definitorii emergența unui nou drept uman fundamental la o climă stabilă și propice, afirmarea justiției climatice ca valoare universală, concepte și principii specifice, noul domeniu de afirmare a dreptului mediului are ca nucleu rezultatele multilateralismului onusian și dezvoltările juridico-strategice din cadrul UE, exprimate în *Pactul verde*, *legea unional-europeană* pentru climă și *Pactul pentru climă*.

Revenirea S.U.A. în *Acordul de la Paris* (2015), recunoașterea unanimă a urgenței climatice și asumarea generală ca obiective a limitării creșterii temperaturii medii globale sub 2°C și asigurarea neutralității carbon până în 2050 definesc acțiunea globală în materie și acreditează *dreptul climei* ca unul prin excelență al prezentului și mai ales al viitorului.

O lucrare de excepție și înainte de toate o prioritate românească, pe care trebuie să o privim și mai ales să o prețuim ca atare.

Cele șapte capitole ale lucrării, precedate de un relevant *Argumentum* și o substanțială și binevenită *Introducere*, însoțită de o bibliografie adecvată, ne oferă imaginea clară și convingătoare a analizei și concluziilor teoretice remarcabile astfel formulate.

Deosebit de binevenite, deopotrivă din perspectiva unei înțelegeri superioare și ca o marcă inconfundabilă a interdisciplinarității domeniului, sunt aprecierile aferente introducerii și vizând unele premise teoretice generale (precum schimbările climatice ca efect al activității umane, necesitatea și particularitățile intervenției juridice în condițiile incertitudinii științifice, clima ca obiect perceptibil de drept), evoluțiile reglementare prin excelență internaționale și cu vocație universală ori particularitățile inerente (de genul dimensiunii științifice accentuate a dreptului climei ori justițiabilitatea specifică).

Capitolul I: *Prefigurări generale* are ca repere de investigare și concluzii de exprimare elemente precum: o guvernare climatică mondială, afirmarea istorică a unor dezvoltări rapide, sistematice și adecvate, dreptul climei ca o nouă ecuație a raportului dintre dreptul intern și cel internațional, un proces normativ bazat pe diagnosticul științific al IPCC, instrumentele particularizate de acțiune juridice, impactul asupra practicilor democrației sociale și progresele și particularizările inspirate în domeniu ș.a.

Capitolul II: *Conținut general, delimitări și interferențe* se remarcă mai ales prin aspectele referitoare la izvoarele inovante, de drept suplu și hard law, care are un pronunțat caracter tehnic, natura dreptului climei (marcat puternic de ecologie și climatologie, al tranziției ecoclimatice și cu o evoluție rapidă spre un drept *pentru cimă*), interacțiunile și diferențierile în raport cu celelalte ramuri de drept și discipline juridice.

Capitolul III. *Principii generale și concepte fundamentale*, pune un accent prioritar asupra particularizărilor principiilor dreptului mediului în materie, afirmării dimensiunilor proprii climei, principiilor regimului internațional al climei și conceptelor fundamentale specifice (urgență climatică, atenuare, adaptare, justiție climatică ș.a.).

Capitolul IV: *Impactul schimbărilor climatice asupra drepturilor omului. Spre un drept uman fundamental la o climă stabilă*, reprezintă spațiul ideatic al unor contribuții originale remarcabile ale autorului, recunoscute la nivel internațional. Este vorba cu precădere de demonstrarea necesității, relevarea emergenței, sublinierea căilor de afirmare și surprinderea profilului juridico-instituțional al unui nou drept uman fundamental, dreptul la o climă stabilă și propice, ca element principal al sistemului dreptului la un mediu sănătos și echilibrat ecologic.

Capitolul V: *Contenciosul climatic ca expresie a justiției climatice și rolul său în impulsivizarea dezvoltării dreptului climei* are ca preocupare centrală o radiografiere a unui contencios climatic extins la nivel planetar, din ce în ce mai particularizat, purtător de progres reglementar și stimulativ pentru acțiunea practică a factorilor implicați. Un deziderat exprimat de autor în acest context: apariția proceselor climatice și în România și o nouă contribuție a acestuia: demonstrarea obligației legale a autorităților publice din țara noastră de a acționa pentru reducerea emisiilor de GES și adaptarea la efectele schimbărilor climatice.

Capitolul VI: *Dreptul UE al climei. Pactul verde pentru Europa* reprezintă una dintre temele de forță ale lucrării, în viziunea sa reglementarea și strategia unional-europeană în materie purtând nucleul și modelul de dezvoltare viitoare a dreptului climei. Mai mult decât atât, adoptarea *Pactului verde* și consecințele sale politico-legislative sunt de natură să consolideze acțiunea comună a statelor membre în materie de mediu și schimbări climatice. Dezvoltarea cadrului juridic unional-european aferent prin adoptarea legii (regulamentului) privind clima și modificarea, adaptarea și amplificarea corespunzătoare a întregului dispozitiv normativ al UE în raport cu cerințele noii strategii de creștere durabilă, accentuează funcția ecoclimatică a dreptului UE, presupune și întărește integrarea cerințelor de mediu în toate politicile acesteia și reprezintă, în același timp, un puternic factor inovant pentru întreaga construcție juridică unională. În condițiile în care circa 40 la sută din legislația unional-europeană privește mediul și clima și 75-80% din dreptul mediului intern al statelor membre este de sorginte comunitară, dimensiunea juridică a *Pactului verde* contribuie masiv la integrarea strategico-

juridică ecoclimatică, în planul orizontal și vertical al (reglementărilor) acțiunii europene generale și cel al conexiunii acestora cu cele aferente statelor membre și accelerarea succesului general spre integrare și uniformizare cât mai deplină a complexului acțional-normativ aferent. Avansurile juridice se prefigurează a fi majore pentru procesul de construire a dreptului climei, în cadrul și ca o treaptă, în multe privințe superioară a dreptului mediului. În această direcție semnalele ferme se înmulțesc și diversifică, provenind din toate orizonturile de interes.

Capitolul VII: *Concluzii generale și perspective posibile. De la Dreptul mediului la Dreptul mediului și al climei?* surprinde în aceeași perspectivă contributivă originală constatările principale și evoluțiile definitorii în materie. Fenomene precum relansarea multilateralismului ecoclimatic, prin revenirea S.U.A. în Acordul de la Paris, „valul” legilor naționale privind clima, interconexiunile dintre criza sanitară Covid-19 și cea climatică, rolul hotărâtor al anului 2021 în relansarea negocierilor internaționale în domeniul climei și cel al biodiversității ș.a. sunt aspecte ce configurează reprezentativ și convingător liniile viitoare ale acțiunii politico-juridice ecoclimatice.

Provocatoare, prin punctele tematice pe care le abordează și considerațiile pe care le poartă, *Postfața* încheie această lucrare științifică de referință. Dintre multiplele contribuții originale, novatoare, sintetizatoare și sistematizatoare aferente lucrării ne vom opri numai la două.

Prima se referă la surprinderea și caracterizarea nașterii dreptului climei ca o reacție juridică în condițiile incertitudinii științifice prin promovarea principiului precauției. Istoria (de trei decenii) a apariției și evoluției reglementărilor aferente și construirii (rapide) a dreptului climei reprezintă o ilustrare deplină a importanței și semnificațiilor operaționale ale principiului precauției azi, a capacității sale de a se converti treptat în cel al prevenirii și a posibilității de a constitui fundamentul abordărilor juridice ale marilor probleme ecologice planetare. Într-adevăr, prin natura și particularitățile sale, problematica ecoclimatică se înscrie în cadrul marilor dosare (alături, spre exemplu, de cele ale diminuării stratului de ozon, utilizării organismelor modificate genetic, gestionării efectelor câmpurilor electromagnetice ori nanotehnologiilor) în care, în fața pericolului ireversibilității consecințelor asupra mediului, sănătății umane ori societății în general, a fost promovată o nouă formă de prevenție pentru a proteja împotriva riscurilor încă necunoscute ori/și incerte. Dubiul sau controversa științifică nu justifică lipsa ori amânarea reacției ci, dimpotrivă, impune acțiune promptă și cât mai adecvată de previzionare și evitare a producerii daunelor grave, iremediabile. În domeniul vizat, confruntată cu spectrul unui risc (încă) incert de afectare gravă și ireversibilă a societății umane și mediului, cu „efectele nefaste” ale dereglării climei, comunitatea internațională a înțeles, la finele secolului trecut, să inițieze și promoveze un cadru juridic interstatal menit să permită și să favorizeze adoptarea de măsuri provizorii, treptate și proporționate pentru a para, pe cât posibil, realizarea eventualelor efecte prejudiciabile pentru starea planetei și condiția

umană. În aceeași perspectivă, și ca o justificare a adoptării sale, a funcționat mecanismul asumării analizei care postulează „pluralismul adevărurilor” și optează pentru promovarea variantei tezei pozitive a instituirii de măsuri consistente prospective, decât să nu se facă nimic! Însăși nașterea ideii unei convenții internaționale, și deci a unui drept în materie, stă sub semnul abordării precaute și acțiunii responsabile în privința unei provocări ecologice planetare sesizată de știință și care devenea public preocupantă.

În 1988 s-a înființat Grupul Interguvernamental pentru Evoluția Climei având ca misiune principală a analiza stadiul cunoașterii, a sintetiza cunoștințele disponibile și a formula concluziile pertinente în materie, exprimate prin elaborarea și publicarea unor rapoarte periodice. Specificul acțiunii juridice și asigurarea progresului reglementar au presupus, așadar, inițial în mod inspirat, cvasiprezumarea cauzelor antropice a încălzirii globale generatoare a dereglărilor climatice. Legătura între activitatea umană și stabilitatea climei globale s-a atestat mai puțin la nivel științific la începuturi și apoi a fost larg admisă de comunitatea internațională. O atare preocupare a fost înscrisă în demersul onusian general privind protecția mediului, care a atins vârful dezvoltării sale la începutul anilor 1990 prin hotărârile și documentele conferinței de la Rio. Dacă dreptul internațional al mediului introducea noțiunea de dezvoltare durabilă și încercarea de rezolvare a tensiunilor dintre creșterea economică și exigențele ecologice, dreptul (internațional) al climei se naștea din preocuparea și încercarea de a asigura coabitarea mai mult sau mai puțin forțată dintre patru dinamici majore: a științei, economiei, politicii și a celei juridice.

În funcție de gradul de certitudine a acestui raport de cauzalitate exprimat în concluziile rapoartelor IPCC au fost marcate obiectivele și viziunile celor trei principale acte internaționale adoptate succesiv în materie: Convenția-cadru adoptată la New York la 9 mai 1992 asupra schimbărilor climatice, Protocolul de la Kyoto din 11 decembrie 1997 la Convenția-cadru a Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice și Acordul de la Paris privind clima din 12 decembrie 2015. Sunt tot atâtea etape succesive și progresive ale procesului juridic climatic, fiecare marcată de un factor esențial: inițial o normativitate, un caracter foarte general, orientativ și neobligatoriu, apoi un stadiu caracterizat printr-o forță obligatorie mai mare și o puternică coloratură economică nuanțată și este astăzi în faza angajamentelor voluntare și instrumentelor mai variate și mai bine adaptate la evoluțiile comunității internaționale și societății civile.

Cea de-a doua privește relevarea în lucrare a rolului științelor în asigurarea tranziției ecoclimatice. Așa cum se remarcă de către specialiști cu preocupări în materie, niciodată știința nu a fost prezentă în spațiul public, capitalul său simbolic captat din toate părțile, prestigioasa cauțiune de care dispune revendicată de responsabili politici, șefi de întreprindere, lobbisti ori organizații militante precum azi și aceasta din cauza faptului că, deopotrivă activitatea științifică hrănește inovația tehnică și creșterea și permite evaluarea impactului – benefic ori distrugător – al

întregului evantai de acțiuni antropice asupra sănătății și mediului. În acest context în care societatea umană își asumă ca obiectiv și promovează tranziția ecologică, științele direct implicate într-un atare demers își redefinesc misiunile tradiționale, le nuanțează semnificațiile și îmbogățesc conținuturile spre a favoriza un răspuns adecvat la noile provocări în acest mod incitant. Analiza rolurilor pe care le pot juca achiziția și transmiterea cunoașterii în tranziția ecologică în condițiile în care aceasta, omniprezentă la nivelul discursurilor, rămâne încă în mare parte absentă în politicile publice – face deja obiectul preocupărilor pertinente. Primul și cel mai important rămâne, fără îndoială, cel al expertizei și consolidării cunoștințelor dobândite, un exemplu major constituind-l în acest sens rapoartele periodice ale IPCC care adună și sintetizează ansamblul cunoștințelor disponibile privind schimbările climatice și fixează consensul științific privind acțiunea publică poate ori ar putea să se sprijine. Nu pot fi ignorate nici contradicțiile ce apar între științele naturii și cele economice în această privință, de exemplu, ridicându-se problema reconcilierii proiecțiilor alarmante ale specialiștilor în materie de climă și de biodiversitate și a analizelor cost-beneficiu ale științei economice dominante care relativizează puternic chestiunea.

Într-un plan mai precis și substanțial, pentru a preveni pe viitor și a înlătura repercusiunile manifestate ale unor asemenea catastrofe planetare e nevoie să dezvoltăm o gândire științifică capabilă să răspundă noilor mize, țesând legături indispensabile între toate disciplinele. Un ecolog al sănătății (Jean-François Guégan), evocând astfel cele două mari câmpuri ale cunoașterii implicate direct în actuala mare provocare – ecologia și medicina – chema, alături de alți specialiști, la o colaborare mai strânsă între științele experimentale și cele umane și sociale. „Toate problematicile planetare necesită dezvoltări de cercetări integrative și transversale ce constituie o inedită disciplină științifică, *dreptul climei* sau al *schimbării climatice*. El se constituie într-un ansamblu normativ, cu un puternic caracter inovator, marcat de datele științei, parcurgând deja o serie de etape, de la cea inițială, dominată de semnificațiile principiului precauției și cu reglementări cu caracter foarte general și neobligatoriu, apoi un stadiu caracterizat printr-o sporită certitudine științifică, o forță obligatorie mai mare și o coloratură economică mai marcată și ajuns în prezent în faza principiului prevenirii, angajamentelor voluntare, cu instrumente variate, mai bine adaptate și obiective bine determinate științific. Apoi, dar tot atât de important, asistăm la emergența unui „drept la o climă stabilă, aspect esențial al drepturilor fundamentale la viață și la mediu adecvat și echilibrat ecologic, care să mențină locuibilă Terra pentru generațiile actuală și viitoare și ca o reacție la incapacitatea, ori cel puțin lentoarea, acțiunii publice de evitare a cursului spre posibilul colaps ecoclimatic”. Desigur, sunt multiple dimensiunile originale ale lucrării de față, pornind de la însăși teza structurării deja a unui regim juridic complex cu evidente tendințe de particularizare și autonomizare privind combaterea și atenuarea fenomenului încălzirii globale și adaptarea la efectele schimbărilor climatice. Deopotrivă, stadiul

încă de cristalizare și căutări în contrarea unor perspective și soluții proprii obligă la construirea unei arhitecturi speciale, mereu deschisă schimbării și adaptării de perspectivă, îmbogățirii și nuanțării, corectării și adiționării normativului interdisciplinar.

Dincolo de orice, lucrarea profesorului Duțu se remarcă prin îndrăzneală și creativitate: a afirma și, mai ales, a demonstra cu mijloace juridice rafinate, marcate de inter și pluridisciplinaritate existența unui *drept al climei*, a-l poziționa într-un veritabil motor de dinamizare a dreptului mediului, a construi ipostaza unui drept al mediului și al climei și a încheia cu perspectiva unui nou drept global al mediului sunt repere care acreditează ca atare asemenea calități intrinseci.

*Conf. univ. dr. Gabriel Manu*

**George Zlati, *Tratat de criminalitate informatică, vol. I,*  
Editura Solomon, București, 2020, 658 p.**

Apariție relativ singulară în peisajul publicistic românesc, lucrarea este structurată pe titluri și capitole, analizându-se conceptul de criminalitate informatică (aspecte terminologice), accesul neautorizat la un sistem informatic (sunt analizate atât reglementările naționale în domeniu, decizii ale Curții Constituționale (CCR) cât și ale Înaltei Curți de Casație și Justiție, cât și reglementări internaționale pertinente).

Scopul volumului este acela de a acoperi lipsurile actuale identificate în literatura de specialitate autohtonă și de a oferi soluții jurisprudențiale lipsite de echivoc la diverse probleme ce au generat o practică judiciară neunitară sau soluții discutabile în plan juridic. Deși ocazional analiza este una în plan conceptual, centrul de greutate al acestui tratat constă în analiza separată a sute de exemple identificate îndeosebi la nivelul practicii judiciare și propunerea unor încadrări juridice concrete, însoțite de argumente în vederea respingerii altor construcții juridice apreciate ca fiind discutabile.

Se analizează *in extenso* trei infracțiuni: accesul neautorizat la un sistem informatic (art. 360 C.pen.), fraudă informatică (art. 249 C.pen.) și falsul informatic (art. 325 C.pen.). Totodată, autorul face o analiză a conceptului de criminalitate informatică, analizând decizii ale Curții Constituționale și ale Înaltei Curți de Casație și Justiție. Autorul identifică definiții ale fraudei informatice, exemplificând astfel: OCDE a propus o definiție care să acopere „orice conduită ilegală, lipsită de etică sau neautorizată în legătură cu procesarea ori transmiterea datelor”. Autorul identifică soluții de practică judiciară în care instanțele au enumerat infracțiuni care fac parte din conceptul de criminalitate informatică: „*infracțiuni de criminalitate informatică*” respectiv *acces fără drept la un sistem informatic, alterarea integrității datelor informatice, fals informatic, fraudă informatică*”. A fost identificată de asemenea, o definiție generală precum următoarea: „*orice infracțiune care este facilitată ori comisă folosind un sistem informatic, o rețea ori un dispozitiv hardware*”. Autorul mai menționează cu această ocazie o definiție dată de Ministerul de Interne din Franța, care a avut în vedere „ansamblul de infracțiuni comise prin rețelele informatice, îndeosebi prin rețeaua Internet”. O altă definiție, mai larg răspândită stabilește conținutul „*criminalității informatice*”, arată autorul, prin raportare la următoarele categorii: infracțiuni îndreptate împotriva sistemelor ori datelor informatice, acestea fiind

ținta conduitei infracționale; infracțiuni unde sistemul informatic este doar un mijloc pentru a comite infracțiunea, caz în care sistemul informatic este doar o unealtă pentru realizarea conduitei infracționale; activități infracționale ce sunt incidentale pentru comiterea altor infracțiuni tradiționale.

Sunt analizate de asemenea, și legislațiile altor state în domeniul criminalității informatice: SUA, Germania, Austria, Italia; aspectele terminologice sunt analizate și prin prisma reglementărilor europene dar și internaționale. Este analizată și legea nr. 455/2001, în care este dată o definiție a „datelor informatice”, autorul arătând că „legiuitorul nu se referă la date informatice, ci la date în formă electronică. Cele două noțiuni, se mai arată, sunt interschimbabile”. Autorul, în continuare, analizează exemple de date informatice: înregistrare tehnică, informație stocată pe banda magnetică, raportul dintre datele informatice și programele informatice, programe informatice licite, *firmware*. Se analizează și noțiunea de „instrument de plată electronică”, atât prin prisma reglementărilor europene cât și al dreptului intern.

În cuprinsul Titlului II este analizat accesul neautorizat la un sistem informatic (art. 360 C. pen.), precum și raporturile juridice deosebit de complexe existente fie între infracțiunile informatice, fie între acestea și alte infracțiuni tradiționale. Analiza este, așadar, extinsă dincolo de sfera criminalității informatice. Este analizată pe larg reglementarea europeană în acest domeniu: Reglementarea Consiliului Europei din 1989, Convenția Consiliului Europei privind criminalitatea informatică din 2001 și Raportul explicativ al acesteia, Directiva 2013/40/EU privind atacurile împotriva sistemelor informatice. În Capitolul II al acestui titlu sunt analizate Decizii ale Curții Constituționale, recursuri în interesul legii și Decizii ale Curții Europene a Drepturilor Omului.

Este analizat și raportul dintre accesul neautorizat la un sistem informatic și violarea secretului corespondenței (în ceea ce privește accesarea corespondenței electronice), furtul (cu privire la accesarea sistemului informatic sustras anterior), furtul de folosință (în ceea ce privește utilizarea fără drept a terminalului de comunicații) etc.; raportul dintre fraudă informatică și infracțiunea de înșelăciune (comisă prin mijloace informatice), alterarea integrității datelor informatice, perturbarea funcționării unui sistem informatic, falsul informatic, furtul de folosință (în ceea ce privește utilizarea fără drept a serviciului de Internet sau de telefonie), abuzul de încredere, distrugerea, delapidarea etc.; raportul dintre falsul informatic și infracțiunea de înșelăciune, falsificarea unei înregistrări tehnice, evaziunea fiscală sau infracțiunile tradiționale de fals în înscrisuri. Totodată, lucrarea încearcă să contureze anumite criterii pentru o mai bună delimitare între infracțiunea de fraudă informatică și înșelăciunea tradițională comisă prin mijloace informatice sau între infracțiunea de fals informatic și infracțiunile tradiționale de fals în înscrisuri.

Lucrarea tratează, în mod detaliat, accesul propriu-zis la un sistem informatic prin autentificare, folosirea de la distanță (*remote access*) a unui sistem informatic prin intermediul Team Viewer, accesarea unui cont bancar on line, autentificarea fără drept la interfața de administrare a unei pagini web, accesarea unui bancomat



prin intermediul unui instrument de plată electronică, alterarea fără drept a unei pagini web prin înlocuirea ori modificarea modului în care aceasta este afișată (*defacing*), depășirea limitelor autorizării ori menținerea neautorizată a accesului, folosirea în continuare a unei baze de date prin intermediul unui cod de acces, deși perioada de încercare (*trial access*) a expirat, accesarea unei baze de date în mod autorizat, continuată de cereri SQL, în vederea accesării unor informații privilegiate, continuarea accesului la un sistem informatic fără plata redevenței, primirea datelor de autentificare într-un cont de e-mail pentru o verificare punctuală și omisiunea cu intenție a deconectării. Sunt analizate și ipoteze particulare care nu vizează un acces la un sistem informatic ca: transmiterea unui e-mail, transmiterea unui program informatic; atacuri de tip *denial-of-service*, scanarea porturilor, obținerea de date informatice prin *phishing*, contrafacerea de pagini web, punerea în vânzare, pe Internet, a unor bunuri fictive, captarea informației lizibile pe monitor, interacțiunea fizică cu un bancomat.

Având ca premisă o vastă practică judiciară neunitară și anticipând amplificarea acestui fenomen odată cu apariția unor noi conduite infracționale, lucrarea tranșează probleme de real interes, oferind, pe cât posibil, soluțiile considerate cele mai potrivite. De asemenea, pentru a anticipa discuții ce vor face obiectul unor controverse în viitorul mai mult sau puțin apropiat, sunt analizate inclusiv conduite infracționale ce momentan nu au beneficiat de atenția cuvenită. Cu titlu de exemplu, este avută în vedere sustragerea de monede virtuale sau utilizarea frauduloasă a puterii de calcul a unui sistem informatic pentru „minarea” de monede virtuale (*cryptojacking*).

Existența contemporană este foarte diferită de ceea ce se întâmpla nu mai târziu de 50 de ani în urmă, când era dificil de imaginat comiterea unor activități infracționale asupra sau prin intermediul bancomatelor (*automated teller machine* – ATM), instrumentelor de plată electronică (cardurile bancare), terminalelor POS (*point of sale*), ceasurilor, telefoanelor sau televizoarelor inteligente, a dispozitivelor din categoria *Internet of Things* (IoT) ori a rețelelor de socializare. Această particularitate a atras după sine și apariția criminalității informatice, care afectează modul în care, în prezent, ne trăim viața și impune o reflecție specială în scopul înțelegerii riscurilor pe care aceasta le implică. Astfel, criminalitatea informatică trebuie să reprezinte o preocupare firească pentru orice jurist, la fel cum analiza violenței constituie un obiect de studiu pentru orice cercetător al naturii umane.

Tratatul abordează, pe larg, și problematica fraudei informatice (art. 249 Cod penal). Evoluția tehnologică care a permis această tranziție a generat probleme de ordin conceptual, deoarece, de multe ori, interacțiunea agentului nu se realizează cu o persoană, ci cu un dispozitiv ce poate îndeplini toate condițiile legale, desprinse din prevederile art. 180 alin. (1) C. pen, pentru a fi calificat drept un veritabil sistem informatic. Sunt avute în vedere, în acest sens, retragerea de numerar de la un bancomat, efectuarea de plăți on line prin utilizarea unor instrumente de plată electronică, obținerea unor servicii în mod fraudulos, etc. Relevantă pentru analiza efectuată în Tratat este apariția, în dreptul intern, a infracțiunii de fraudă

informatică. Această infracțiune a fost reglementată anterior intrării în vigoare a noului Cod penal, în art. 49 din Legea 161/2003. Intervenția legislativă pune în discuție raportul problematic dintre înșelăciunea tradițională (art. 244 C. pen) și fraudă informatică (art. 249 C. pen.) practica judiciară fiind neunitară cu privire la soluționarea acestui raport juridic. Autorul observă că o bună parte din înșelăciunile tradiționale comise prin intermediul unui sistem informatic au fost mutate în mod artificial în sfera fraudelor informatice. O asemenea abordare ridică o problemă deosebită, și anume aceea de a identifica conduite infracționale care se pliază pe art. 249 C. pen., altele decât cele care, în realitate, nu sunt altceva decât înșelăciuni tradiționale. Această analiză dificilă se datorează inclusiv incriminării distincte a unei forme particulare de fraudă informatică, constând în efectuarea de operațiuni financiare în mod fraudulos (art. 250 C. pen.). Tot în cadrul acestei analize găsim și raportul dintre reglementarea națională și instrumentele juridice supranaționale. Frauda informatică, în dreptul național, nu reprezintă o creație a legiuitorului român. Relevante, în analiză, sunt următoarele instrumente, comentate pe larg de autor: Recomandarea Consiliului Europei din 1989; Convenția Consiliului Europei privind Criminalitatea informatică din 2001 și Raportul explicativ al Convenției privind criminalitatea informatică; Decizia Cadru 2005/2002/JAI privind atacurile împotriva sistemelor informatice; Directiva 2013/413/JAI de combatere a fraudei și a contrafacerii în legătură cu mijloacele de plată fără numerar.

Armonizarea legislației, inclusiv în ceea ce privește fraudă informatică, este necesară pentru a evita un vid legislativ la nivelul unui alt stat membru. O asemenea consecință ar putea genera o impunitate cu privire la conduite specifice fraudei informatice, aspect ce ar crea dificultatea/imposibilitatea tragerii la răspundere penală ori ar genera dificultăți în materia asistenței judiciare în materie penală. Dincolo de existența unor obligații asumate în ceea ce privește incriminarea unor conduite specifice fraudei informatice, se pune problema în ce măsură sancționarea acestor conduite nu se putea realiza prin intermediul infracțiunilor tradiționale de înșelăciune, abuz de încredere sau furt. Autorul arată că dacă în ceea ce privește infracțiunea de acces neautorizat la un sistem informatic nu există rezerve referitor la incriminare, în ceea ce privește fraudă informatică, problema este de o complexitate deosebită. Deși conduitele specifice fraudei informatice ar trebui să fie sancționate în mod corespunzător, se pune problema în ce măsură textul de incriminare prevăzut de art. 249 C. pen. nu generează mai multe probleme decât rezolvă. Autorul, arată, în analiza sa, că în doctrină și jurisprudență se identifică o serie de ipoteze ca fiind exemple de fraudă informatică, printre care: modificarea sumelor de bani în sistemul bancar și ridicarea respectivelor sume de la bancă, folosirea frauduloasă a serviciului de Internet prin conectarea fără drept la rețeaua wireless, rotunjirea automată a sumelor ce urmează a fi trase de pe un instrument de plată electronică la momentul efectuării unei rezervări on line, modificarea distanței parcurse de un vehicul închiriat pentru a plăti mai puțin, schimbarea prețului licitației on line chiar înainte de închiderea acesteia, efectuarea

de convorbiri telefonice frauduloase, modificarea frauduloasă a prețului pentru efectuarea unor convorbiri telefonice, utilizarea frauduloasă a cardurilor bancare, folosirea frauduloasă a jocurilor de noroc, deconectarea utilizatorului de la serviciul Internet oferit de furnizorul legitim al respectivului serviciu și conectarea acestuia la un serviciu cu suprataxă etc.

Autorul analizează ipoteza dacă este o politică penală eficientă elaborarea unui text de incriminare distinct pentru acoperirea unor ipoteze particulare, cu restul expansiunii cantitative a dreptului penal, ceea ce generează o insecuritate juridică din perspectiva raporturilor juridice existente între diverse texte de incriminare. Devine evident, în acest context, că legiuitorul național are două opțiuni atunci când vine vorba de actualizarea cadrului legislativ, pentru a fi în acord cu schimbările tehnologice. Autorul identifică drept primă opțiune modificarea textelor de incriminare tradiționale prin introducerea unor forme asimilate sau reformarea acestora într-o asemenea manieră, încât acestea să acopere și noua gamă de conduite specifice criminalității informatice. A doua opțiune identificată de autor este aceea de a crea texte de incriminare distincte, rezultatul fiind o expansiune cantitativă a dreptului penal.

Ținând cont și de faptul că înseși noțiunile de „criminalitate informatică” sau de „criminalitate în cyberspațiu” sunt în continuare relativ echivoce și dificil de definit, precum și de „tinerețea” doctrinei în acest domeniu, *Tratatul* elaborat de George Zlati constituie o apariție remarcabilă, de același calibru cu principalele lucrări publicate în literatura juridică străină.

Este o lucrare voluminoasă, însă era natural să fie astfel, întrucât niciuna dintre sferele vieții sociale susceptibile de a fi afectate prin comiterea infracțiunilor sus-menționate nu rămâne neatinsă de analiză, autorul relevând o deosebită capacitate de a înțelege vulnerabilitățile la care sunt expuse persoanele fizice sau juridice în momentul folosirii unui sistem informativ. Astfel, sunt studiate cu un pronunțat accent practic, printre altele: obținerea de date informatice prin *phishing*; contrafacerea de pagini web, punerea în vânzare, pe Internet, a unor bunuri fictive; folosirea de la distanță [*remote access*] a unui sistem informatic prin intermediul Team Viewer; accesarea unui cont bancar online; atacurile de tip *denial-of-service* [DoS attack]; utilizarea unui program informatic tip *keylogger*, pentru a intercepta datele introduse de la tastatură de către victimă; infectarea unor sisteme informatice cu un program malițios (virus); furtul [transferul neautorizat] de monede virtuale; activitatea de *phishing* și *pharming*; emiterea frauduloasă a unui instrument de plată electronică sau furtul de identitate.

Se analizează pe larg și posibilitatea reformării articolului 249 Cod penal. O eventuală reformă ar consta în simplificarea raporturilor juridice existente între diverse texte de incriminare, prin reducerea numărului acestora și abrogarea celor care creează un paralelism problematic. Autorul este de părere că ar fi de preferat să avem un singur text de incriminare care să acopere o gamă cât mai largă de conduite și nu multiple texte de incriminare care sancționează conduite particulare. În acest context, este sugerată modificarea art. 244 alin. (1) C. pen. prin

introducerea unei teze distincte de incriminare care să acopere și conduitele specifice ale fraudei informatice. O altă soluție legislativă sugerată ar fi aceea a lărgirii sferei de aplicabilitate a art. 244 alin. (1) C. pen.

În titlul IV al lucrării autorul se ocupă de falsul informatic (art. 325 C. pen), arătând că infracțiunea de fals informatic nu este nouă în dreptul român, aceasta datând încă din 2003. Se arată faptul că infracțiunea de fals informatic este confundată cu fraudă informatică, arătându-se că analiza acestei infracțiuni trebuie raportată la instrumentele juridice internaționale, aceasta nereprezentând o creație a legiuitorului român. Se arată că nu toate statele membre au incriminat falsul informatic ca infracțiune autonomă. Rațiunea incriminării, paralelismul dintre falsul informatic și falsurile tradiționale a fost evidențiat în literatura de specialitate cu mențiunea că lipsa unor prevederi neutre ar face oricum imposibilă includerea falsului informatic în sfera de aplicabilitate a infracțiunilor tradiționale de fals în înscrisuri, autorul considerând că o intervenție legislativă ar fi fost necesară. Extinderea falsurilor tradiționale pentru a acoperi inclusiv falsificarea datelor informatice, fără o intervenție legislativă, ar fi implicat o analogie în defavoarea inculpatului vădit incompatibilă cu principiul legalității incriminării. Legiuitorul român a ales ultima variantă, aceea de a incrimina falsul informatic ca infracțiune distinctă.

În ceea ce privește raportul dintre falsul informatic și falsurile numite „tradiționale” autorul arată, că, în mod regretabil, practica judiciară a evitat să se pronunțe cu privire la acest subiect, în ciuda faptului că au existat suficiente situații în care s-ar fi putut pune problema raportului dintre falsurile tradiționale și falsul informatic. Doar în mod excepțional practica judiciară s-a aplecat asupra acestui subiect, arată autorul, concluzia fiind că în redactarea noului Cod penal, infracțiunea de fals informatic este reglementată ca infracțiune cu caracter special în raport cu infracțiunile de fals, în înscrisuri oficiale, intelectual sau înscrisuri sub semnătură privată.

„Din această perspectivă, prin analiza pragmatică a faptelor îndreptate împotriva sistemelor ori datelor informatice ori a celor unde făptuitorul folosește sistemul informatic pentru a comite infracțiunea, *Tratatul de criminalitate informatică* se învederează a fi o veritabilă lecție de viață, care oferă un spor de înțelepciune în utilizarea obiectelor inteligente într-o lume informatică complexă și plină de riscuri”.

*Dr. Versavia Brutaru*

***Actualité Juridique Pénale*, Ed. Dalloz, nr. 2/2021, 120 pagini**

*Actualité Juridique Pénale* este o revistă care apare lunar pentru a oferi tuturor profesioniștilor în drept penal o selecție comentată de știri juridico-penale, într-o abordare multidisciplinară.

Nr.2/2021 are în Cuprins următoarele rubrici:

- *Tribuna*: Deprogramarea cercetării
- *De-a lungul lunii*, rubrică lunară
- *Dosar*: Legea Parchetului European și Justiția Penală specializată
- *Practici*: Amenda proporțională: stadiul actual și mizele
- *Jurisprudența*: cu mai multe secțiuni
- *Cifre pentru a înțelege*

Având în vedere multitudinea subiectelor abordate, vom încerca să prezentăm succint fiecare dintre rubricile menționate anterior.

1. *Tribuna: Deprogramarea cercetării* este semnat de Jean-Baptiste Perrier (prof. la Universitatea Aix-Marseille) și Jean-Baptiste Thierry (Conf. la Institutul François Génys) care consideră că, dincolo de problemele referitoare la modurile de recrutare, care trebuie incontestabil să evolueze, dar, cu certitudine, nu în această manieră, căci astfel însăși independența cercetării este în pericol.

2. La rubrica *De-a lungul lunii*, regăsim scurte intervenții care vizează preponderent aspecte criminologice, cum ar fi despre violențe sexuale.

O secțiune *Pe scurt* cuprinde următoarele titluri: cartografierea anticorupție, criminalitatea în 2020, violențele în familie, femicidul, Controlorul general al penitenciarelor, Respectul principiilor republicii, Justiția de proximitate, etc.

O altă secțiune, intitulată *Bilet literar*, scrisă de Jean-Baptiste Thierry, semnalează apariția și conținutul pe scurt a primului roman polițist, tetralogie, *Travail soigné*, apărut la Editions du Masque, în 2006, aparținând lui Pierre Lemaître. Reținem motto-ul romanului: „În literatură, crima este la fel de veche ca amorul”.

3. *Dosar: Legea Parchetului European și Justiția Penală specializată* se referă la Legea nr. 2020-1672 din 24 decembrie 2020 privind Parchetul European, justiția mediului și justiția penală specializată decline procedura care va permite intrarea efectiv în activitate a Parchetului European în Franța. Arhitectura inițială, originară a instituției, legată de jurisdicțiile naționale, prevede ca biroul central – format dintr-un șef și doi adjuncți, deopotrivă și 22 procurori europeni (unul pentru

fiecare stat membru) – se va sprijini în state pe procurorii europeni delegați (PED). În Franța PED îmbracă atribuțiile veritabile ale unui judecător de instrucție, până la punctul în care acest procuror de nouă generație pune la îndoială însăși existența magistratului instructor în Franța. O altă noutate introdusă de această lege se referă la reglarea competenței CJIP care înglobează de acum un câmp infracțional mai vast și semnalează suprimarea condiției unei recunoașteri prealabile a faptelor în cadrul informării judiciare.

În plus, legea îndeplinește așteptările noii generații privind crearea de poli regionali specializați în materie daune/atacuri asupra mediului.

Deși nu rezolvă toate problemele, respectiv cele privind competența, fără îndoială, traseul ales/marcat este binevenit/fericit.

În legătură cu dispozițiile acestei legi, au apărut trei intervenții:

– *Dispozițiile legii din 24 decembrie 2020 privind Parchetul European unde ascensiunea procurorului este „în creștere”*, de Jocelyne Leblois-Happe. În intervenția sa, autoarea, profesor la Universitatea din Strasbourg, Centrul de drept privat fundamental, tratează un aspect ce vizează Crearea Parchetului European, Arhitectura originală a acestuia, Procedura prevăzută prin reglementarea UE 2017/1939, Nominalizarea procurorilor europeni delegați, Legea franceză, Statutul și prerogativele procurorilor europeni delegați ( PED în număr de 5, sunt magistrați de ordin judiciar în poziție de detașare, misiunea lor fiind exclusiv europeană), Delicte vamale, Competențe prioritare ale Parchetului european, Investigațiile PED (anchete – principiu ? sau instrucție – excepție?), Adaptarea regulilor instrucției, Atribuțiile PED, Atribuțiile judecătorului de libertăți și detenție, Drepturile părților, închiderea procedurii, Echipele comune anchetei, Substituirea eventuală a procurorului european cu procurorul european delegat, procurorul european delegat – o nouă figură a parchetului (creat de statul francez pentru a se conforma obligațiilor europene: un fel de Janus, procuror și judecător în același timp).

– *CJIP:ajustări aduse legii din 24 decembrie 2020* articol scris de Eric Russo, are așa cum rezultă din titlu în două părți. Prima parte, *ajustări aduse legii din 24 decembrie 2020 de CJIP*, subsumează următoarele teme: extinderea sferei infracționale de aplicare, înlăturarea condiției de recunoaștere a faptelor în contextul informării judiciare, Publicarea de CJIP pe site-urile ministerelor Justiției și Bugetului, luarea în considerare a taxelor de justiție de către persoanele juridice. Cea de-a doua parte, autorul, de profesie avocat asociat, se concentrează pe *Luarea în considerare a cooperării persoanei juridice* (în legătură cu care precizează că la acest moment noțiunea de cooperare la investigații nu figurează la articolul 41-1-2 din Codul de procedură penală, în timp practica judiciară puțin câte puțin o condiție a CJIP) și *Soarta persoanelor fizice*.

– *Polii regionali specializați în materie de daune/ atacuri asupra mediului* este un articol ce aparține conf. univ. Mathieu Martinelle și se referă la Eficacitatea limitată în Justiția mediului anterioară, Tehnicitatea excesivă a dreptului penal al mediului, complexitate și inaccesibilitate: trei cauze ale acestei slabe eficacități,

Remediul: tratamentul judiciar specializat și teritorializat, Obiective atinse? În continuare, autorul propune spre reflecție *O nouă jurisdicție* în care stăruie asupra unei competențe teritoriale extinse la toate fazele procedurii, o competență de atribuire dublu condiționată și revenirea la obiective. Prin această nouă jurisdicție să se răspundă dificultăților de tehnicitate, complexitate și inaccesibilitate la justiția mediului. În final, analizează *O nouă repartizare a competențelor* subliniind că poliții regionali specializați se adaugă unei organizări judiciare deja dense, competențele în materia mediului fiind preluate de jurisdicțiile de drept comun sau de jurisdicții speciale deja existente. În ceea ce privește Parisul, el rămâne competent și pentru litigii privind poluarea mediului, iar Marseille și în materie de litigii privind catastrofele mediului și industriale. Ori în ciuda anumitor interese ale reformei operate prin legea din 24 decembrie 2020, ea pare a fi o oportunitate lipsită de simplificarea procedurii (globale) a mediului. De aceea, autorul susține că este necesară revenirea asupra obiectivelor, considerând că în acest stadiu, legea din 24 decembrie 2020 se prezintă ca un aglomerat de trei tematici independente care sunt Parchetul European, justiția specializată și justiția mediului.

4. *Practici*: Amenda proporțională: stadiul actual și mizele este titlul articolului scris de Christophe Ingrain (avocat), Remi Lorrain (avocat) și Maxim Voss (avocat-stagiar). Ei consideră că amenda proporțională recâștigă interesul legiuitorului, fără ca această pedeapsă atipică să facă obiectul unei reflecții de ansamblu. Legată de infracțiune sau de cifra de afaceri a persoanei juridice în cauză, constituționalitatea acestei amenzi condiționate ridică întrebări cu atât mai mult cu cât mizele sunt considerabile. Amenda proporțională există ca instituție în dreptul penal francez de câteva secole (1863). Secțiunile articolului vizează următoarele aspecte:

– Amenda corelată sau nu cu infracțiunea unde se face diferențierea între amenzi proporționale în care plafonul este legat de infracțiune (instrumentul, obiectul sau produsul infracțiunii) și cele al căror plafon este corelat cu cifra de afaceri, căreia i se aplică un coeficient determinat.

– Amenda condiționată și fixă, delimitată în materie de tentativă sau amendă indexată în funcție de cifra de afaceri.

În final, se remarcă faptul că legiuitorul recurge la amenzi proporționale din ce în ce mai des.

Cel de-al doilea articol, aparținând aceluiași autori, Christophe Ingrain (avocat), Remi Lorrain (avocat) și Maxim Voss (avocat-stagiar), este o continuare a primului, având următorul titlu: Amenda proporțională: mize. Una dintre secțiuni se referă la amenda corecțională care nu este corelată cu gravitatea infracțiunii, reținându-se că în materie contravențională acestea sunt foarte rare, în materie penală sunt puține, în timp ce în materie contravențională se întâlnesc cel mai frecvent. Autorii atrag atenția că amenda proporțională nu se articulează cu alte mecanisme prevăzute în codul de procedură penală și în cazurile în care este necesar se coordonează mai mulți factori multiplicatori sau se judecă mai mulți

inculpați (pluralitatea – complicitatea, coautoratul) sau mai multe infracțiuni (concurusul real). Poate fi vorba, de exemplu, despre o persoană fizică aflată în complicitate cu o persoană juridică.

5. *Jurisprudența*: cuprinde o serie de articole ce acoperă o paletă largă de subiecte, cum ar fi :

– *Stupefiante, cannabis și cannabidiol (CBD)*, articol scris de Yann Bisiou (conf. univ. dr. la Universitatea Paul Valéry; Montpellier 3) care are ca premise CJUE 19 noiembrie 2020, cauza C-663/18-BS și CA c/Ministerului public și Consiliului național al ordinului farmaciștor;

– în domeniul Dreptului penal, semnalăm articolul *Aplicarea imediată a legilor în materia prescripției și art. 4 al legii din 27 februarie 2017*, publicat de Maxime Lassalle;

– articolul *CPI: procurorul decide să nu deschidă Ancheta privind crimele comise de forțele britanice în Irak*, este semnat de Ghislain Poissonnier are la bază o decizie de clasare de îndată, fără examinare preliminară, dispusă de un procuror de la Curtea Penală Internațională în ceea ce privește situația din Irak c/ UK și se subsumează rubricii Crime de război.

– Marie-Cristine Sordino își intitulează articolul *Precizări procesuale și substanțiale privind delictul de bancrută*, prin deturnarea activului, articol încadrat la rubrica *Infracțiuni*.

– În cadrul secțiunii *Procedură penală*, Thomas Lebreton semnează articolul *O zi fără sfârșit*, pornind de la decizia nr. 20-80259 a Curții de Casație din 12 ianuarie 2021.

– Despre *Competența autorității judiciare în materie de extrădare post-mandat de arestare europeană* a făcut mai multe analize Bernadette Aubert, bazându-se pe o speță din 2 decembrie 2020 a Curții de Casație, respectiv ds. nr. 19-87.428, încadrându-se la rubrica *Cooperare judiciară*.

– O decizie a Curții de Justiție a UE ( ds. C-584/19 ) este premisa articolului *Independența autorității în emiterea unei decizii de anchetă europeană* a autorului Maxime Lasalle.

– La rubrica *Daune și interese*, Jerome Lasserne Capdeville comentează decizia din 10 noiembrie 2020 a Curții de casație în articolul intitulat *Precizări privind condamnarea solidară la plata daunelor-interese*.

– Gildas Roussel, în rubrica *Anchetă preliminară*, înscrie articolul *Procurorul Republicii poate autoriza instalarea de mijloace de supraveghere video pe drumurile publice*, analizând un caz din 8 decembrie 2020 al Curții de Casație ( nr. 20-84.885).

– Rubrica *Evocare*, publică articolul lui Florian Engel, intitulat *Evocare și admisibilitate în apelul părții civile uitate*, având ca premisă decizia din ds. 19-80962, din 10 noiembrie 2020 a Curții de Casație, cu argumente din Codul de procedură penală și Convenția europeană a drepturilor omului.



– *Noțiunea de domiciliu în dreptul penal: către elementar ?* este titlul unui articol scris de Jerome Leborne, subsumat rubricii *Percheziție*. Articolul comentează pe marginea dosarului nr. 19-87.656, din 20 octombrie 2020 a Curții de Casație

– *Proba* este rubrica în care se publică articolul *Principiile de loialitate și legalitate în fața probelor furnizate de jurnaliști*, articol în care Coralie Ambroise-Casterot analizează dosarul nr. 20-82.078, din 1 decembrie 2020 a Curții de Casație

– Următoarea intervenție dezbate, în cadrul rubricii *Secretul instrucției*, cererea nr. 61470/15 (Sellami v. Franța), aflată pe rolul Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care a constatat că nu a existat nicio încălcare a articolului 10 (libertatea de exprimare) din Convenția europeană a drepturilor omului. Este vorba despre condamnarea penală a unui jurnalist în urma publicării unui portret-robot întocmit de poliție ca parte a unei investigații în curs. De aceea, articolul scris de Guillaume Royer se numește *Difuzarea unui portret-robot: exigență a „jurnalismului responsabil”*.

– Rubrica *Pe scurt* grupează intervenții foarte scurte, cum ar fi: *Constituirea părții civile, Expertiză, Restituire, Camera de instrucție, Judecător unic, Interpretare, Mandatul de arestare european*, toate având ca premise dosare aflate pe rolul Curții de Casație, secția penală, în ianuarie 2021.

– În ceea ce privește rubrica *Executarea pedepselor*, regăsim două scurte intervenții: *Pedeapsa* ( definiție), care prezintă o precizare a CEDO (19 ianuarie 2021) în privința naturii juridice a unei supravegheri administrative și Penitenciar (suprapopulare) care se referă la o decizie a Curții de Casație, secția penală (decembrie 2020).

**6. Cifre pentru a înțelege** este o rubrică amplă coordonată științific de Jean-Paul Jean

Primul articol prezintă și analizează *Bugetul justiției penale și legea finanțelor pentru 2021*, fiind semnat de către Antoinette Hastings-Marchadier (prof. de drept public, Universitatea Nantes). Încă de la început aceasta precizează că, dacă bugetul Justiției pentru anul 2021 este în creștere față de 2020, bugetul votat pentru anul 2021 urmează îndeaproape traiectoria stabilită prin legea din 23 martie 2019 privind programarea 2018–2022. Astfel, bugetul pentru justiție se înscrie pe de o parte în continuarea construcției penitenciare și judiciare și de transformare numerică deja demarată, iar, pe de altă parte, susține noile reforme privind: justiția pentru minori, ajutorul judiciar și justiția de proximitate.

Temele propuse anterior sunt detaliate în următoarele secțiuni ale articolului: un buget în creștere, credite bugetare, plafonul angajaților, stabilitatea politic-bugetară, justiția penală de proximitate, repartizarea creșterii bugetare. O altă secțiune importantă atrage atenția asupra *Problemelor puțin vizibile în arhitectura bugetară de asamblu*, autoarea subliniind că bugetul justiției penale rămâne imposibil de izolat de ansamblul bugetului justiției. Autoarea continuă analiza cu *Obiective și indicatori de performanță care clarifică politica penală (justiția pentru minori, consecințele crizei sanitare, condițiile de detenție,*

*aglomerarea justiției penale.* Urmare a acestei analize, profesoara concluzionează că este necesară o finanțare bugetară prioritară pentru justiția penală justificată prin creșterea locurilor vacante în administrația penitenciară, prin programele de construcție judiciară (ameliorarea condițiilor de lucru în clădirile instanțelor), facilitarea accesului la justiție (reforma ajutorului judiciar), taxe judiciare.

Toate aspectele enumerate mai sus, sunt susținute de mai multe tabele care vizează: T1-justiția pentru minori-Axe și obiective de performanță, T2.1. Indicatori ai condițiilor de detenție carcerală, T2.2 – Indicatori privind supraaglomerarea dosarelor penale, T3- Compararea proiectelor de lege a finanțelor 2020 și 2021 cu legea nr. 2019-222 din 23 martie 2019 de programare 2018–2022 și reforma pentru justiție, T4- Repartizarea dotărilor bugetare ale misiunilor Justiției prin programe (în euro), T5- Repartizarea creditelor programului Justiție judiciară prin natură, T6- Repartizarea creditelor programului Justiție judiciară prin acțiune).

În final, această ediție a revistei, se încheie cu o scurtă prezentare a volumului „Drept procesual” (drept comun și drept comparat al procesului echitabil) conceput de un colectiv coordonat de profesorul emerit Serge Guinchard, de la Universitatea Pantheon-Assaa. Cartea este foarte actuală, având în vedere Brexit-ul de la 1 ianuarie 2021 și problemele care se ridică cu siguranță în legătură cu rolul Europei în protecția drepturilor lor fundamentale, în coordonarea cu instrumentele naționale care simbolizează suveranitatea celor 27 state care compun de acum Uniunea Europeană. Un loc aparte este dedicat jurisprudenței Consiliului Constituțional.

*Cerc. șt. gr. III Aura Preda*

***Revue internationale de Criminologie et Police technique et scientifique,*  
avril-juin, nr.2/2019, ISSN 1424-4683, Geneva, publicație a Asociației  
Criminologilor de Limbă franceză (AICLF), 120 pag.**

Al doilea număr din 2019 al revistei debutează cu o intervenție, în memoriam prof. D. Szabo. Așadar, primul articol se intitulează ***Qui était Denis Szabo, ce Hongrois fondateur de la criminologie québécoise ?*** ( Cine a fost Denis Szabo, acest fondator maghiar al criminologiei din Quebec?) articol scris de Maurice Cusson, unul dintre discipolii renumitului profesor, considerat un spirit enciclopedic, un om original, empatic, dar și controversat. În continuare sunt descrise etape din evoluția sa școlară, universitară și profesională, începând din Ungaria, continuând cu Belgia, apoi Franța și , în final, în Canada unde și-a întemeiat și o familie. Așadar, autorul a decelat următoarele perioade: 1929–1945, 1946–1949, 1949–1957, 1958–1962 (două evenimente din această perioadă: doctoratul obținut la Universitatea din Louvain în Științe sociale și politice cu tema „*Crime și orașe*” (1956), precum și absolvirea Școlii Practice de Înalte Studii de la Paris (Sorbona), cu lucrarea „*Incestul în mediul urban*” (1958) marchează începutul conversiei definitive a sociologului către criminologie), 1963–1979, 1980–2010. Profesorul Denis Szabo a fost o personalitate complexă cu o carieră completă căruia criminologia îi datorează foarte mult, dedicându-i-se mai mult de jumătate de secol. La 13 octombrie 2018, Denis Szabo, tată al criminologiei din Quebec, a murit de pneumonie în Magog, Québec, Canada.

***Les homicides sexuels en France*** (Omuciderile sexuale), un articol scris de Jonathan James, Jean Proulx, Marie-Laure Brunel-Dupin, Stéphanie Le Maout, Audrey Renard și Elen Vuidard, privește o tematică mai puțin explorată în literatură de specialitate.

Obiectivul acestui studiu era de a descrie și compara modul de operare al criminalilor sexuali în serie (MSS- două sau mai multe victime) și al criminalilor sexuali non-serial (MSNS: o victimă) care au comis omucideri în Franța, precum și factorii contextuali și situaționali asociați acestora.

În plus, acest studiu își propunea să verifice generalizarea rezultatelor revizuirii sistematice efectuate de James și Proulx (2016), care au descris modul de operare al unui eșantion de criminali sexuali care au comis infracțiunile în principal în Statele Unite ale Americii sau Anglia. Pentru aceasta, au fost analizate datele detaliate a 120 de criminali sexuali francezi (criminali sexuali în serie, n = 33; criminali sexuali non-seriali, n = 87) au fost comparate din patru domenii de

variabile: precrimă, modus operandi, post-crime, victimologie. Rezultatele acestui studiu sugerează că proprietățile de structurare a alegerii care modelează modul de operare al criminalilor sexuali francezi sunt o continuare a celor evidențiate de James și Proulx: modul de operare al MSS francez este modelat de omucid, sadic și viol, iar MSNS francez este modelat de nevoia de a-și satisface nevoile imediate, în special în domeniul sexual.

Cu toate acestea, este interesant de observat că, spre deosebire de modus operandi al MSNS american și britanic, cel al MSNS francez pare să fi fost modelat mai mult de devianța sexuală decât de devianța generală. Autorii recizează că de curând au fost aplicate teorii criminologice la domeniul agresiunilor sexuale. Aceste teorii sugerează că natura modului de operare este direct și indirect legată de caracteristicile contextului locului în care agresiunea este comisă. Fiecare tip de infracțiune este fasonat de de secvențe de decizie, de proprietățile structurante ale infracțiunii, de constrângerile externe (rezistența la factorii situaționali: consumul de alcool, răni identificate pe victimă, etc.), cât și constrângeri interne (credițele agresorului). Autorii identifică și teorii psihologice ce explică *modus operandi*. Analizând un eșantion de 180 agresori sexuali contra femeii au fost identificate 3 modalități de trecere la act: sadic, furios, oportunist, în funcție de trăsăturile de personalitate ale agresorului.

Articolul *Les motivations des cybercriminels*, scris de doamna Faten Skaf, demonstrează că, printre factorii determinanți în comiterea infracțiunilor informatice se află motivația. Aceasta este elementul principal, forța motrice care stă la baza transformării unor oportunități criminale în infracțiuni și este apreciat ca element de diferențiere foarte util în înțelegerea criminalității informatice.

Într-adevăr dacă nu ar exista cel puțin un motiv pentru ca un infractor să acționeze, infracțiunea nu ar exista. Asemeni infracțiunilor informatice, motivațiile criminalilor specializați în această direcție, sunt multiforme, diverse. Infractorii cibernetici nu reprezintă încă o categorie clar definită de indivizi, de aceea motivele unui atac informatic prin computer sunt pe atât de diverse pe cât de multe tipuri de infractori cibernetici există.

Astfel, există diverse motivații pentru ca indivizii să preia ilegal controlul asupra sistemelor informatice aparținând altora. Unii sunt motivați de nevoia de auto-recunoaștere, iar alții sunt motivați de dorința de recunoaștere socială. Însă aceste motivații ale fraudatorilor nu pot fi trezite decât din cauza existenței unui mediu favorabil infracțiunilor informatice.

Următorul articol schimbă perspectiva de abordare, referindu-se la o temă foarte actuală: desistarea activității infracționale. Erwan Dieu prin lucrarea sa *Que faire des modèles de la désistance dans l'accompagnement des auteurs d'infraction ?* încearcă să răspundă la întrebarea menționată.

Sprijinul de desistare acordat infractorilor suferă schimbări profunde în francofonie, odată cu integrarea modelului de prevenire a recidivei și a practicilor de intervenție cognitiv-comportamentală și motivațională. Pentru profesioniștii din

practicile de intervenție, modelele de desistare sunt încă puțin cunoscute sau utilizate în ajutorarea infractorilor. Modelele de desistare încearcă fiecare să teoretizeze atât menținerea comportamentelor prosociale la un infractor, cât și traiectoria neliniară în momentul ieșirii din activitatea delincventă. În timp ce nevoile primare de bază ale infractorilor și elementele pozitive ale vieții lor par adesea secundare factorilor de risc pentru recidivă și nevoi criminogene, se pot stabili legături puternice între nevoile prioritare ale subiecților, factorii de protecție și lipsa de orientare a sprijinului. Scopul articolului este de a prezenta modelele de desistare pentru a sprijini profesioniștii, a pune în discuție luarea în considerare a așa-numiților factori pozitivi de protecție în urmărirea infractorilor și posibila legătură între anumite modele de desistare, factori pozitivi și, eventual, alte modele conexe care permit ieșirea treptată din traiectoria delincventă și menținerea comportamentelor prosociale.

Un alt articol, *Adéquation du matériel de référence dans l'expertise des écritures : Quelles sont les différences entre l'écriture à la peinture en spray et l'écriture au stylo d'une même personne ?* (Adecvarea materialului de referință în expertiza în scriere: Care sunt diferențele dintre scrierea cu vopsea spray și scrierea cu pixul, de către o persoană ?) scrisă de Sandrine Cuany, Raymond Marquis, Céline Weyermann și Liv Cadola. În cazul opiniei experților cu privire la scrierile manuale ale inscripțiilor pe perete cu vopsea spray, este posibil ca materialul de referință al suspectului să fie doar sub formă de scrieri convenționale, scrise cu un pix pe hârtie. Prin urmare, acest studiu își propune să stabilească dacă este adecvat să se utilizeze acest tip de referință pentru a realiza expertiza inscripțiilor de perete. Pentru a face acest lucru, caracteristicile de scriere ale persoanelor care scriu vertical folosind vopsea spray au fost comparate cu caracteristicile scrisului lor convențional pe o suprafață orizontală, folosind un pix. Inscripțiile pe perete produse de 27 de voluntari au fost analizate și, respectiv, comparate cu scrierile lor produse cu un stilou. S-au observat variații în spațiul dintre litere și între cuvinte, înclinația, forma și modul de formare a literelor, legăturile, precum și pentru proporțiile măsurate pe literele „h”, „p” și „y”. Pe baza rezultatelor obținute, autorii recomandă cu tărie utilizarea materialului de referință produs în condiții similare pentru a realiza expertiza.

*Collecte de données post mortem en situation de crise par l'unité gendarmerie d'identification de victimes de catastrophe: intérêt du formulaire post mortem rapide «Quickscan»* ( Colectarea datelor post-mortem într-o situație de criză de către unitatea de jandarmerie pentru identificarea victimelor dezastrului: beneficiul formularului rapid post-mortem „Quickscan”) aparținând coautorilor Emmanuel Gaudry, Eline Zimmermann, Charles Agostini, Laurent Tamisier, Thierry Noloy și François Heulard se referă la atacul din data de 16 ianuarie 2016 asupra hotelului Splendid și a cafenelei-restaurant Cappuccino din Ouagadougou (Burkina-Faso) a produs treizeci de victime, printre care doi cetățeni francezi și un cetățean francez-marocan (care au murit din cauza rănilor lor). Cei trei atacatori au

fost neutralizați. Un detașament al Unității de Jandarmerie pentru Identificarea Victimelor Catastrofelor (UGIVC-IRCGN) a fost planificat a doua zi după evenimentele de la fața locului, la cererea Ministerului Afacerilor Externe, pentru a oferi asistență autorităților burkinabe.

Lucrarea *La discrimination des traces de sang sur une scène d'investigation : un soutien pour la sélection de traces pertinentes* (Diferențierea urmelor de sânge pe o scenă de investigație: suport pentru selectarea urmelor relevante) scrisă în coautorat de Valentin Carlier, Andy Bécue și Olivier Delémont se constituie practic într-o recenzie a literaturii care tratează metode ce fac posibilă diferențierea urmelor de sânge și, în special, în funcție de sursa lor (între diferite specii de animale, între sânge periferic și sânge menstrual, între diferiți indivizi umani). Această problemă este de primă importanță pentru anchetatorii care lucrează pe scenă, deoarece este adesea necesar ca aceștia să selecteze urmele care vor fi luate pentru analiză. Printre tehnicile acoperite, este necesar să se enumere fotografia, morfo-analiza, utilizarea câinilor de poliție, imagistica hiperspectrală, spectroscopia, cromatografia cuplată cu spectrometria de masă, imunodectia și biologia moleculară. Fiecare metodă este descrisă pe scurt pentru a oferi cititorilor o imagine de ansamblu asupra modului în care funcționează și ce tip de rezultat se obține prin aplicarea acestora. O discuție critică face posibilă evidențierea avantajelor și limitărilor fiecăreia. În cele din urmă, articolul prezintă un proiect de cercetare în curs de desfășurare în instituție pe această temă. Este vorba despre Universitatea Lausanne (Elveția), Școala de Științe Criminale, unde primul autor este doctorand, iar ceilalți autori, doi profesori universitari.

Ultima intervenție aparține a doi co-autori, Olivier Delémont și Olivier Ribaux, respectiv *Notes de police scientifique*.

*Cerc. șt. gr. III Aura Preda*