Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MACIEJ SZPUNAR
prezentate la 21 septembrie 2016 [1]

Cauza C-342/15

Leopoldine Gertraud Piringer

[cerere de decizie preliminară formulată de Oberster Gerichtshof (Curtea Supremă, Austria)]

„Directiva 77/249/CEE — Reglementare a unui stat membru care impune ca autenticitatea semnăturii unei cereri de înscriere în cartea funciară să fie atestată de un notar — Articolul 56 TFUE — Justificare — Buna funcționare a sistemului de carte funciară”

1. În prezenta cerere de decizie preliminară introdusă de Oberster Gerichtshof (Curtea Supremă, Austria) în cadrul unui recurs formulat de doamna Leopoldine Gertraud Piringer, resortisant austriac, un tribunal districtual din Austria a refuzat să efectueze înscrierea în cartea funciară austriacă a mențiunii privind intenția de vânzare a unui bun imobil pentru motivul că autenticitatea semnăturii de pe această cerere fusese atestată de un avocat ceh, iar nu de un notar.

2. Propunem Curții să afirme că această cauză trebuie apreciată din perspectiva liberei prestări a serviciilor, consacrată la articolul 56 TFUE. În acest context, este necesar să se furnizeze instanței de trimitere elemente utile în scopul aprecierii proporționalității în cadrul unei justificări care poate fi dată unei restricții nediscriminatorii.

I – Cadrul juridic

A – *Dreptul Uniunii*

3. În temeiul articolului 1 alineatul (1) din Directiva 77/249/CEE a Consiliului din 22 martie 1977 de facilitare a exercitării efective a libertății de a presta servicii de către avocați [2]:

„Prezenta directivă se aplică, în limitele și în condițiile pe care le prevede, activităților de avocat exercitate prin prestare de servicii. Fără a aduce atingere dispozițiilor prezentei directive, statele membre pot rezerva unor categorii determinate de avocați întocmirea actelor autentice care să permită administrarea bunurilor unor persoane decedate, precum și constituirea sau transferul de drepturi reale imobiliare.”

1 — Limba originală: franceza.

2 — JO 1977, L 78, p. 17, Ediție specială, 06/vol. 1, p. 46.

4. Articolul 4 din această directivă prevede:

„(1) Activitățile privind reprezentarea și apărarea unui client în justiție sau în fața autorităților publice se exercită în fiecare stat membru gazdă în condițiile prevăzute pentru avocații stabiliți în acest stat, cu excluderea oricărei condiții de ședere sau de înscriere într-o organizație profesională în statul respectiv.

[…]

(4) Pentru exercitarea altor activități decât cele menționate la alineatul (1), avocatului i se aplică condițiile și normele profesionale ale statului membru de proveniență, fără a aduce atingere respectării normelor care reglementează profesia în statul membru gazdă, oricare ar fi sursa lor, în special celor cu privire la incompatibilitatea între exercitarea activităților de avocat și cea a altor activități în acest stat […]. Aceste norme nu se aplică decât în cazul în care pot fi respectate de către un avocat care nu este stabilit în statul membru gazdă și în măsura în care respectarea acestora este justificată obiectiv pentru asigurarea, în statul respectiv, a exercitării corecte a activităților de avocat, a demnității profesiei și a respectării normelor privind incompatibilitatea.”

5. Potrivit considerentului (10) al Directivei 98/5/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 februarie 1998 de facilitare a exercitării cu caracter permanent a profesiei de avocat într-un stat membru, altul decât cel în care s-a obținut calificarea [3]:

„[…] [P]rezenta directivă nu aduce în niciun fel atingere dispozițiilor în temeiul cărora, în fiecare stat membru, anumite activități sunt rezervate altor profesii decât cea de avocat […]”

6. Articolul 5 alineatul (2) din această directivă, intitulat „Domeniul de activitate”, prevede următoarele:

„Statele membre care autorizează, pe teritoriul lor, o anumită categorie de avocați să întocmească acte care conferă competența de a administra bunurile persoanelor decedate sau de a constitui sau a transfera drepturi reale imobiliare care, în alt stat membru, sunt rezervate altor profesii decât aceea de avocat pot exclude de la astfel de activități pe avocații care profesează sub un titlu profesional din statul membru de origine conferit în unul din aceste din urmă state membre.”

B – *Dreptul austriac*

7. Articolul 31 din Allgemeines Grundbuchsgesetz (Legea federală privind cartea funciară), astfel cum a fost modificată ultima dată (BGBl. 87/2015 I, denumită în continuare „GBG”), prevede:

„1. Înscrierea în cartea funciară […] se poate realiza numai pe baza unor acte autentice sau a unor înscrisuri sub semnătură privată autentificate judiciar sau notarial, iar în cazul persoanelor fizice nota de autentificare trebuie să conțină și data nașterii acestora.

[…]

3. Autentificarea actelor străine este reglementată prin convenții internaționale. Actele autentificate de autoritatea de reprezentare austriacă în jurisdicția căreia acestea au fost redactate sau autentificate sau de autoritatea de reprezentare națională a statului în care acestea au fost redactate sau autentificate nu necesită autentificare suplimentară.

[…]”

3 — JO 1998, L 77, p. 36, Ediție specială, 06/vol. 3, p. 24.

8. Articolul 53 din GBG prevede următoarele:

„1. Proprietarul are dreptul să solicite înscrierea în cartea funciară a mențiunii privind intenția unei vânzări sau a instituirii unui gaj, pentru a institui ordinea de prioritate aplicabilă la momentul acestei solicitări în ceea ce privește drepturile care trebuie înregistrate ca urmare a vânzării sau a gajului.

[…]

3. Totuși, mențiunile privind asemenea solicitări pot fi aprobate numai în cazul admisibilității intabulării dreptului care trebuie înregistrat sau al radierii dreptului existent în conformitate cu situația din cartea funciară și atunci când semnătura de pe solicitări este autentificată judiciar sau notarial. Se aplică dispozițiile articolului 31 alineatele (3)-(5).

[…]”

II – Situația de fapt din litigiul principal și întrebările preliminare

9. Doamna Piringer este proprietara unei jumătăți dintr-un bun imobil situat în Austria.

10. La 25 februarie 2009, aceasta a semnat la České Budějovice (Republica Cehă) o cerere de înscriere în cartea funciară austriacă a mențiunii privind intenția de vânzare a cotei-părți care îi revenea din acest bun imobil pentru a institui ordinea de prioritate. Semnătura reclamantei care figura pe această cerere a fost autentificată de un avocat ceh, care, în conformitate cu dreptul său național, a redactat în acest scop o notă care conținea printre altele data nașterii reclamantei, precum și documentele prezentate de aceasta pentru a face dovada identității sale. În notă, avocatul semnatar confirmă că doamna Piringer a semnat personal, în fața sa, cererea menționată, redactată într-un singur exemplar.

11. La 15 iulie 2014, doamna Piringer a depus această cerere de înscriere la Bezirksgericht Freistadt (Tribunalul Districtual din Freistadt, Austria), instanță care ține registrul funciar. Tribunalul respectiv a respins această cerere, prin decizia din 18 iulie 2014, pentru motivul că semnătura reclamantei nu fusese autentificată de o instanță sau de un notar, astfel cum prevede articolul 53 alineatul 3 din GBG. În plus, potrivit acestei instanțe, autentificarea semnăturii de către un avocat ceh nu intră în domeniul de aplicare al Convenției dintre Republica Austria și Republica Socialistă Cehoslovacia privind cooperarea judiciară în materie civilă, recunoașterea actelor oficiale și comunicarea informațiilor juridice, încheiată la 10 noiembrie 1961 (BGBl. nr. 309/1962), care se aplică încă în raporturile bilaterale cu Republica Cehă [BGBl. nr. 123/1997 (denumită în continuare „Convenția austro-cehă”)], și, în orice caz, nu respectă condiția aplicării unui sigiliu oficial, astfel cum impun articolele 21 și 22 din aceeași convenție.

12. Prin ordonanța din 25 noiembrie 2015, Landesgericht Linz (Tribunalul Regional din Linz, Austria) a confirmat această decizie, considerând că, printre altele, chiar dacă declarația care atestă veridicitatea semnăturii ar constitui un act autentic în sensul dreptului ceh, recunoașterea acesteia în Austria ar intra sub incidența articolului 21 alineatul (2) din Convenția austro-cehă. Or, dat fiind că această dispoziție limitează recunoașterea reciprocă la actele sub semnătură privată întocmite „de către o instanță, o autoritate administrativă sau de către un notar public din Austria”, extinderea domeniului său de aplicare la actele întocmite de avocați cehi ar fi nu numai în contradicție cu litera acestui articol, ci și contrară înseși voinței părților contractante.

13. Sesizată cu recursul introdus de doamna Piringer, Oberster Gerichtshof (Curtea Supremă) consideră în esență că Convenția austro-cehă nu este aplicabilă în speță și are îndoieli cu privire la compatibilitatea cu dreptul Uniunii a cerinței unei atestări notariale prevăzute la articolul 53 alineatul 3 din GBG.

14. În aceste condiții, instanța de trimitere a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 1 alineatul (1) a doua teză din Directiva 77/249 de facilitare a exercitării efective a libertății de a presta servicii de către avocați trebuie interpretat în sensul că un stat membru poate excepta de la libera prestare a serviciilor de către avocați autentificarea semnăturii de pe documentele necesare transferului de drepturi reale imobiliare și să rezerve această activitate notarilor publici?

2) Articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei dispoziții naționale a statului membru de înscriere (Austria), potrivit căreia autentificarea semnăturilor de pe documentele necesare constituirii sau transferului de drepturi reale imobiliare este rezervată notarilor publici, cu efectul că declarația pe proprie răspundere referitoare la autenticitatea semnăturii, dată în fața unui avocat stabilit în Republica Cehă, în statul său de reședință nu este recunoscută în statul de înscriere, chiar dacă, potrivit dreptului ceh, această declarație are efectul juridic al unei autentificări oficiale, în special întrucât:

   a) problema recunoașterii unei declarații privind autenticitatea unei semnături de pe o cerere de înscriere în cartea funciară, în statul de înscriere, date în Republica Cehă, în fața unui avocat stabilit acolo se referă la exercitarea unei prestări de servicii de către un avocat, care nu este permisă avocaților din statul de înscriere, iar, în consecință, refuzul recunoașterii unei asemenea declarații nu se supune interdicției de restricționare a recunoașterii

sau

   b) o asemenea rezervă este justificată în scopul garantării legalității și securității juridice a actelor (documentelor privind tranzacții juridice) și, prin urmare, servește motivelor imperative de interes general fiind, în plus, necesară, pentru a atinge acest obiectiv în statul de înscriere?”

15. Au depus observații doamna Piringer, guvernele austriac, ceh, german, spaniol, francez, leton, luxemburghez, polonez și sloven, precum și Comisia Europeană. Doamna Piringer, guvernele austriac, ceh, german, spaniol, francez, luxemburghez și polonez, precum și Comisia au fost ascultate în ședința din data de 6 iunie 2016.

III – Analiză

A – *Cu privire la prima întrebare*

16. Prin intermediul primei întrebări preliminare, instanța de trimitere urmărește în esență să se stabilească dacă dispozițiile Directivei 77/249 se opun ca un stat membru să rezerve notarilor autentificarea semnăturilor depuse pe documentele necesare constituirii sau transferului de drepturi reale imobiliare.

1. Cu privire la articolul 1 alineatul (1) prima teză din Directiva 77/249

17. În conformitate cu articolul 1 alineatul (1) prima teză, Directiva 77/249 se aplică, în limitele și în condițiile pe care le prevede, *activităților de avocat* exercitate prin prestare de servicii.

a) Inexistența deplasării prestatorului de servicii

18. Cele mai multe dintre guvernele care au formulat observații consideră că Directiva 77/249 nu este aplicabilă în speță, întrucât nu ar fi existat o deplasare fizică a unui avocat stabilit într-un stat membru într-un alt stat membru.

19. Nu împărtășim o astfel de interpretare a dispozițiilor Directivei 77/249.

20. Al doilea considerent al Directivei 77/249 precizează că această directivă „se referă numai la măsurile destinate să faciliteze exercitarea efectivă a activităților de avocat prin prestare de servicii". Articolul 4 din această directivă reglementează „[a]ctivitățile privind reprezentarea și apărarea unui client în justiție sau în fața autorităților publice" și stabilește o distincție clară între statul de proveniență și statul gazdă al avocatului.

21. Deducem, așadar, din această dispoziție că, prin Directiva 77/249, legiuitorul Uniunii avea drept obiectiv să reglementeze deplasarea unui avocat într-un alt stat membru și urmărea în special să faciliteze reprezentarea unui client în fața unei autorități publice sau a unei instanțe, care necesită prezența fizică a avocatului, cu respectarea condițiilor enunțate în Directiva 77/249.

22. Or, astfel cum arată Comisia în observațiile prezentate, aceasta nu exclude includerea altor forme de servicii transfrontaliere prestate de un avocat în Directiva 77/249. Chiar dacă, prin forța lucrurilor, Directiva 77/249, adoptată în anul 1977, nu putea să abordeze raporturile care există în prezent între avocați, clienți, autorități și instanțe datorită comunicațiilor electronice, niciun motiv nu justifică neincluderea acestor moduri de prestare a serviciilor în domeniul de aplicare al Directivei 77/249, în măsura în care obiectivul de protecție urmărit de dispozițiile acesteia rămâne neafectat.

23. Un serviciu poate fi prestat chiar dacă nu avocatul este cel care se deplasează, ci destinatarul acestui serviciu. Pe de altă parte, poate fi avută în vedere și o situație în care serviciul ar fi cel care s-ar deplasa, de exemplu în cazul consilierii juridice oferite prin telefon sau transmise prin poștă ori printr-un mesaj electronic.

b) Cu privire la noțiunea „activitate de avocat"

24. Directiva 77/249 nu furnizează în sine o definiție a „activității de avocat"[4].

25. În schimb, această directivă definește în detaliu, la articolul 1 alineatul (2), ce se înțelege prin „avocat" în statele membre respective ale Uniunii. Aceasta ar putea susține teza potrivit căreia orice activitate încredințată unui avocat, potrivit dreptului său național, constituie o activitate de avocat și că, altfel spus, ar fi vorba despre o noțiune care nu este autonomă la nivelul Uniunii și este descentralizată. Aceasta ar avea drept consecință faptul că o activitate precum „declarația de autenticitate a semnăturii", în temeiul articolului 25a din Legea cehă privind profesia de avocat, ar constitui o activitate de avocat.

26. Pe de altă parte, Directiva 77/249 se înscrie într-o logică a recunoașterii reciproce, astfel cum reiese cu claritate din articolul 2 din aceasta, potrivit căruia fiecare stat membru recunoaște ca avocat, în vederea exercitării activităților prevăzute la articolul 1 alineatul (1) din această directivă, orice persoană menționată la alineatul (2) al aceluiași articol. „Recunoaștere reciprocă" înseamnă, în principiu, că standardele, normele sau definițiile provin din dreptul național.

4 — Pe de altă parte, această directivă nu precizează dacă activitatea trebuie să constituie o activitate de avocat în statul de origine, și anume în Republica Cehă, în statul gazdă, și anume în Austria, sau dacă este vorba despre o definiție autonomă independentă de activitățile exercitate în fiecare dintre aceste două state membre.

27. Totuși, în temeiul unei jurisprudențe constante, termenii unei dispoziții de drept al Uniunii care nu face nicio trimitere expresă la dreptul statelor membre pentru a stabili sensul și domeniul său de aplicare trebuie, în mod normal, să primească în întreaga Uniune o interpretare autonomă și uniformă [5].

28. Considerăm că această jurisprudență nu este aplicabilă în speță, dat fiind că noțiunea „avocat” este definită prin trimitere la dreptul național.

29. Considerăm mai degrabă că noțiunea „activitate de avocat” este o noțiune hibrid, în măsura în care conține elemente autonome și elemente care trebuie definite de fiecare stat membru.

30. În ceea ce privește elementele autonome, articolul 4 alineatul (1) din Directiva 77/249 face referire la „[a]ctivitățile privind reprezentarea și apărarea unui client în justiție sau în fața autorităților publice” [6].

31. În plus, se poate presupune că noțiunea „activitate de avocat” include de asemenea furnizarea de consiliere juridică.

32. În opinia noastră, autentificarea unei semnături, ca atare, nu îndeplinește o astfel de cerință, din moment ce nu sunt necesare cunoștințe juridice. Prin urmare, avem îndoieli serioase cu privire la calificarea unei simple autentificări a semnăturii drept o „activitate de avocat”, cel puțin din perspectiva legislației naționale în discuție în litigiul principal, întrucât această noțiune conține elemente autonome, astfel încât privește activități legate de deținerea de cunoștințe juridice.

2. Cu privire la articolul 1 alineatul (1) a doua teză din Directiva 77/249

33. Potrivit articolului 1 alineatul (1) a doua teză din Directiva 77/249, statele membre pot rezerva unor categorii determinate de avocați întocmirea actelor autentice care să permită administrarea bunurilor unor persoane decedate sau constituirea ori transferul de drepturi reale imobiliare.

34. Astfel cum susțin guvernul german și Comisia, această dispoziție a fost introdusă în beneficiul Regatului Unit și al Irlandei, pentru a ține seama de situația juridică specială a acestor două state membre, în care anumite categorii de avocați își exercită activitățile în domeniul dreptului imobiliar. Această dispoziție urmărește, astfel, să evite ca avocați din alte state membre să poată exercita activitățile respective în Regatul Unit sau în Irlanda.

35. În anul 1977, statele membre altele decât Regatul Unit sau Irlanda nu aveau nevoie de o astfel de reglementare derogatorie, întrucât rezervau deja acest tip de activitate notarilor și nu era contestat faptul că astfel de activități nu intrau în domeniul de aplicare al Directivei 77/249.

36. În aceeași ordine de idei, articolul 5 alineatul (2) din Directiva 98/5 prevede că „[s]tatele membre care autorizează, pe teritoriul lor, o anumită categorie de avocați să întocmească acte care conferă competența de a administra bunurile persoanelor decedate sau de a constitui sau a transfera drepturi reale imobiliare care, în alt stat membru, sunt rezervate *altor profesii decât aceea de avocat* [7] pot exclude de la astfel de activități pe avocații care profesează sub un titlu profesional din statul membru de origine conferit în unul dintre aceste din urmă state membre”.

5 — A se vedea Hotărârea din 16 iulie 2015, Abcur (C-544/13 și C-545/13, EU:C:2015:481, punctul 45 și jurisprudența citată).

6 — Articolul 5 alineatul (1) din această directivă face de asemenea referire la „exercitarea activităților referitoare la reprezentarea și apărarea unui client în justiție”.

7 — Sublinierea noastră.

37. În plus, considerentul (10) al Directivei 98/5, potrivit căruia „este necesar să se prevadă, la fel ca în Directiva [77/249], posibilitatea de a exclude din activitățile avocaților care profesează sub titlul profesional din țara lor de origine în Regatul Unit și Irlanda anumite acte în materie imobiliară și succesorală”, confirmă de asemenea această interpretare.

38. În opinia noastră, dacă economia și termenii dispozițiilor Directivei 77/249 permit, directiva menționată ar trebui interpretată în coroborare cu dispozițiile Directivei 98/5. Astfel, Directivele 77/249 și 98/5 urmăresc același scop și se încadrează în aceeași logică, și anume liberalizarea activităților profesionale transfrontaliere ale avocaților, fie în mod temporar, precum în cazul Directivei 77/249, fie în mod stabil, precum în cazul Directivei 98/5 [8].

39. În consecință, propunem să se răspundă la prima întrebare preliminară că dispozițiile Directivei 77/249 nu se opun ca un stat membru să rezerve notarilor autentificarea semnăturilor depuse pe documentele necesare constituirii sau transferului de drepturi reale imobiliare.

B – *Cu privire la a doua întrebare*

40. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere urmărește în esență să se stabilească dacă articolul 56 TFUE se opune ca un stat membru să rezerve notarilor autentificarea semnăturii depuse pe documentele necesare constituirii sau transferului de drepturi reale imobiliare.

41. Trebuie arătat de la început că condițiile de formă necesare pentru înscrierea în cartea funciară sunt reglementate de dreptul național [9]. Reiese că dreptul aplicabil este cel al statului membru care ține registrul. Prin urmare, în cauza principală, dreptul austriac este cel care prevede condițiile de formă necesare pentru înscrierea în cartea funciară.

42. Deși condițiile de formă necesare pentru înscrierea în cartea funciară sunt reglementate de dreptul național, acestea trebuie să fie în mod evident compatibile cu dreptul Uniunii și, în speță, în special cu libertatea fundamentală a liberei prestări a serviciilor, consacrată la articolul 56 TFUE.

1. Cu privire la restricția privind libera prestare a serviciilor

43. Potrivit articolului 56 TFUE, „restricțiile” privind libera prestare a serviciilor sunt interzise.

44. Reiese dintr-o jurisprudență constantă că libera prestare a serviciilor prevăzută la articolul 56 TFUE impune nu numai eliminarea oricărei discriminări pe motive de cetățenie sau de naționalitate față de prestatorul de servicii stabilit în alt stat membru, ci și, în egală măsură, înlăturarea oricărei restricții, chiar dacă aceasta se aplică fără a distinge între prestatorii naționali și cei din alte state membre, atunci când este de natură să interzică, să îngreuneze sau să facă mai puțin atractive activitățile prestatorului stabilit în alt stat membru, unde acesta furnizează în mod legal servicii similare [10].

45. În plus, în conformitate cu jurisprudența Curții, articolul 56 TFUE impune eliminarea oricărei restricții privind această libertate fundamentală impuse în temeiul faptului că prestatorul este stabilit în alt stat membru decât cel în care se efectuează prestația [11].

8 — A se vedea de asemenea Barnard, C., *The substantive law of the EU. The four freedoms*, Oxford University Press, ediția a patra, 2013, p. 320, potrivit căreia aceste două directive fac parte din același puzzle (*jigsaw*).

9 — De altfel, fără a afecta domeniul de aplicare a articolului 81 TFUE, nu există niciun instrument juridic al Uniunii care să trateze această problematică.

10 — A se vedea în special Hotărârea din 18 iulie 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, punctul 35 și jurisprudența citată).

11 — A se vedea Hotărârea din 19 iunie 2014, Strojírny Prostějov și ACO Industries Tábor (C-53/13 și C-80/13, EU:C:2014:2011, punctul 34 și jurisprudența citată).

46. Astfel cum arată în mod întemeiat Comisia în observațiile prezentate, reglementarea în discuție exclude autentificarea în mod valabil a unei semnături de pe o cerere de înscriere în cartea funciară de către orice persoană care nu este notar austriac. O astfel de măsură nu creează discriminări între avocații austrieci și avocații cehi în raport cu originea serviciului. Totuși, aceasta limitează libera prestare a serviciilor pentru avocații cehi.

47. Ne aflăm, astfel, în prezența unei restricții privind libera prestare a serviciilor care rezultă din faptul că produsul unui serviciu efectuat într-un stat membru nu este recunoscut în anumite situații într-un alt stat membru. Autentificarea unei semnături, efectuată în Republica Cehă, nu este utilizabilă în Austria în vederea înscrierii în cartea funciară [12].

48. În sfârșit, trebuie subliniat că Curtea a precizat deja pe larg, în Hotărârea din 24 mai 2011 Comisia/Austria [13], că activitatea de autentificare încredințată notarilor austrieci nu presupune ca atare o participare directă și specifică la exercitarea autorității publice în sensul articolului 51 primul paragraf TFUE. În consecință, excepția privind exercitarea autorității publice care decurge din articolul 62 și din articolul 51 primul paragraf TFUE nu poate fi invocată.

2. Cu privire la justificare

49. În opinia noastră, nucleul juridic al prezentei cauze se situează la nivelul unei eventuale justificări.

50. Deși unele detalii ale argumentelor lor diferă, toate statele membre care au prezentat observații, și anume guvernele austriac, ceh, german, spaniol, francez, leton, luxemburghez, polonez și sloven, consideră că legislația în discuție este justificată, în timp ce Comisia are o opinie contrară.

a) Motiv imperativ de interes general: buna funcționare a sistemului de carte funciară

51. În Hotărârea din 24 mai 2011, Comisia/Austria [14], Curtea a considerat că „faptul că activitățile notariale urmăresc obiective de interes general care vizează în special asigurarea legalității și a securității juridice ale actelor încheiate între particulari reprezintă un motiv imperativ de interes general care permite să se justifice posibile restricții în ceea ce privește articolul [49 TFUE] rezultate din caracteristicile proprii ale activității notariale precum încadrarea la care sunt supuși notarii în cadrul procedurilor de recrutare aplicate, limitarea numărului acestora și a competențelor lor teritoriale sau regimul de remunerare, de independență, de incompatibilități și de inamovibilitate, în măsura în care aceste restricții permit atingerea obiectivelor menționate și sunt necesare în acest scop”.

52. În acest context, asemenea guvernelor german și polonez, considerăm că buna funcționare a sistemului de carte funciară are legătură cu asigurarea legalității și a securității juridice ale actelor.

53. Astfel cum subliniază în mod întemeiat guvernul german, în anumite state membre, precum Austria și Germania, cartea funciară are, în general și în special în tranzacțiile imobiliare, o importanță decisivă. Astfel, înscrierea în cartea funciară are un efect constitutiv în sensul că dreptul de proprietate ia naștere numai prin înscrierea în cartea funciară. Protejarea cărții funciare și a exactității înscrierilor efectuate în aceasta contribuie la asigurarea bunei funcționări a justiției [15].

12 — Prin urmare, argumentul guvernului german potrivit căruia, în temeiul caracterului oficial al legislației austriece, nu ar exista un efect limitativ cu privire la activitatea de avocat nu poate fi admis.

13 — C-53/08, EU:C:2011:338, punctele 91-95.

14 — C-53/08, EU:C:2011:338, punctul 96.

15 — Care este, în temeiul jurisprudenței Curții, un motiv imperativ de interes general. A se vedea Hotărârea din 12 decembrie 1996, Reisebüro Broede (C-3/95, EU:C:1996:487, punctul 36).

54. În continuare, trebuie examinat aspectul dacă faptul de a rezerva notarilor autentificarea unei semnături în scopul înscrierilor în cartea funciară în împrejurările din litigiul principal îndeplinește cerința proporționalității.

b) Proporționalitatea legislației austriece

55. Pentru a îndeplini cerința proporționalității, o măsură trebuie, în primul rând, să fie corespunzătoare (sau aptă ori de natură) să garanteze realizarea obiectivului urmărit.

56. Capacitatea de a garanta realizarea obiectivului invocat este recunoscută numai în cazul în care măsura în discuție răspunde cu adevărat preocupării privind atingerea acestuia în mod coerent și sistematic [16].

57. Astfel cum subliniază în mod întemeiat guvernul polonez, adecvarea legislației austriece nu pare să poată fi pusă la îndoială în speță. Faptul de a rezerva notarilor competența de autentificare a semnăturilor este de natură să asigure buna funcționare a cărții funciare.

58. În al doilea rând, măsura nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivului său. Atunci când mai multe măsuri permit atingerea aceluiași obiectiv, ar trebui reținută aceea care restrânge cel mai puțin libera prestare a serviciilor.

59. Constatăm de la început că nici instanța de trimitere în cererea de decizie preliminară, nici guvernul austriac în observațiile prezentate nu au abordat acest aspect, care constituie totuși, în opinia noastră, esența problemei. În special, nici instanța de trimitere și nici guvernul austriac nu au indicat că cerințele pe care trebuie să le îndeplinească notarii austrieci și avocații cehi ar fi în cazul Cehiei de natură să compromită buna funcționare a sistemului de carte funciară în Austria.

60. O autentificare precum cea în discuție în cauza principală nu necesită cunoștințe de drept austriac și nici chiar, în plus, cunoștințe de drept. Astfel cum subliniază în mod întemeiat Comisia, autentificarea nu necesită redactarea unor acte sau furnizarea de consiliere juridică privind aspecte complexe, ci constă pur și simplu în constatarea identității persoanei prezente și în confirmarea faptului că aceasta a semnat un document.

61. A rezerva sistematic prestarea unui astfel de serviciu unui notar austriac ar putea să pară, la prima vedere, vădit excesiv.

62. Considerăm totuși, pe baza informațiilor de care dispune Curtea, că legislația în discuție, care prevede rezervarea pentru notari a autentificării semnăturilor de pe documentele necesare constituirii sau transferului de drepturi reale imobiliare, este proporțională.

63. Republica Austria rezervă această competență notarilor, întrucât acordă o încredere ridicată instanțelor și notarilor în vederea ținerii cărții funciare. În acest context, în ceea ce privește în special notarii, nu intenționăm să punem în discuție opțiunea legiuitorului austriac de a rezerva autentificarea unui profesionist din domeniul juridic care este supus unui control strict din partea statului.

16 — A se vedea Hotărârea din 16 decembrie 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, punctul 70), precum și, în ceea ce privește libera circulație a mărfurilor, Concluziile noastre prezentate în cauza Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, punctul 48 și următoarele).

64. În plus, credem că este foarte dificil ca Republica Austria să supravegheze în mod corespunzător activitatea avocaților străini de redactare a declarațiilor necesare pentru cartea funciară și să sancționeze eventualele încălcări prin măsuri disciplinare. Un stat membru precum Republica Austria, care prevede un sistem de administrare preventivă a justiției, cu instituirea unei cărți funciare și a garanțiilor pe care aceasta le conține în scopul protejării proprietății imobiliare, poate cu greu să renunțe la funcțiile controlului statal și la o garantare efectivă a controlului înscrierilor în cartea funciară.

65. În orice caz, în ceea ce privește cauza principală, sistemul de supraveghere a avocaților cehi, astfel cum este prezentat de guvernul ceh, nu oferă garanții suficiente [17].

66. Pe baza informațiilor de care dispune Curtea, un astfel de sistem nu este, în opinia noastră, în măsură să asigure un control real, performant și eficient, care să fie comparabil cu controlul notarilor din țările care mențin notariatul de tip latin și care ar asigura un nivel ridicat de încredere.

67. Prin urmare, propunem Curții să răspundă la a doua întrebare că articolul 56 TFUE nu se opune unei reglementări naționale precum articolul 31 din GBG, care rezervă instanțelor și notarilor autentificarea semnăturilor depuse pe documentele necesare constituirii sau transferului de drepturi reale imobiliare.

IV – Concluzie

68. În lumina considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Oberster Gerichtshof (Curtea Supremă, Austria) după cum urmează:

„Nici dispozițiile Directivei 77/249/CEE a Consiliului din 22 martie 1977 de facilitare a exercitării efective a libertății de a presta servicii de către avocați, nici articolul 56 TFUE nu se opun ca un stat membru să rezerve notarilor autentificarea semnăturilor depuse pe documentele necesare constituirii sau transferului de drepturi reale imobiliare.”

17 — Guvernul ceh a explicat în ședință că, în ceea ce privește autentificarea semnăturii, în Republica Cehă registrele ținute de notari și de avocați sunt controlate în mod regulat. Registrele notarilor sunt controlate pe două niveluri, inclusiv de Ministerul Justiției, în timp ce registrele avocaților sunt controlate numai de barou.