CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL PEDRO CRUZ VILLALÓN prezentate la 14 septembrie 2010 [1]

1. Comisia Europeană, în temeiul articolului 226 CE, reproșează Republicii Portugheze că, prin neadoptarea măsurilor necesare în vederea aplicării Directivei 2005/36 privind recunoașterea calificărilor profesionale [2] în privința profesiei de notar în statul respectiv, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestei directive.

2. În mod similar cauzelor C-47/08, C-50/08, C-51/08, C-53/08, C-54/08 și C-61/08, al căror obiect este de asemenea profesia de notar, este necesar să se stabilească în prealabil dacă articolul 45 primul paragraf CE, care prevede o derogare pentru activitățile care participă la exercitarea autorității publice, este aplicabil în prezenta cauză [3]. Cu toate acestea, spre deosebire de cauzele citate, Comisia nu vizează, în acțiunea sa, existența clauzelor de cetățenie, având în vedere că în Portugalia nu există în principiu o astfel de limitare. Motivul prezentei acțiuni constă în existența unui sistem de acces la profesia de notar în Portugalia diametral opus celui impus de legislația comunitară, și anume Directiva 2005/36, cu privire la calificările profesionale.

1 — Limba originală: spaniola.

2 — Directiva 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 (JO L 255, p. 2, Ediție specială, 05/vol. 8, p. 3).

3 — Trebuie menționat de la bun început că, deși notarul de tip latin, care face obiectul prezentelor acțiuni, continuă să fie cel mai răspândit în Europa, acesta coexistă în Uniunea Europeană cu alte variante a căror includere sub incidența articolului 45 primul paragraf CE nu este pusă în discuție, fie pentru că notarul este deplin integrat în administrația publică, fie pentru că intervenția acestuia este lipsită de efectele specifice autentificării, în sensul care se va da acestei noțiuni în prezentele concluzii. În sfârșit, diversitatea situației din Europa s-a accentuat în ultimii ani odată cu eliminarea condiției cetățeniei în unele state care mențin sistemul notarial de tip latin (Italia, Spania).

I — Cadrul juridic

A — *Dreptul comunitar*

3. Directiva 89/48/CEE privind sistemul general de recunoaștere a diplomelor de învățământ superior acordate pentru formarea profesională cu durata minimă de trei ani [4] prevedea un termen de transpunere care, conform articolului 12 din această directivă, expira la 4 ianuarie 1991.

4. La articolul 2 din directivă, textul prevedea:

„Prezenta directivă se aplică oricărui resortisant al unui stat membru care dorește să-și exercite, cu statut de independent sau de salariat, o profesie reglementată în statul membru gazdă.

Prezenta directivă nu se aplică în cazul profesiilor care fac obiectul unei directive speciale care stabilește o recunoaștere reciprocă a diplomelor între statele membre."

5. Profesia de notar nu a fost reglementată prin niciun instrument la care face trimitere al doilea paragraf al articolului citat anterior.

6. Directiva 89/48 a fost abrogată și a făcut obiectul unei codificări prin Directiva 2005/36. Noul text păstrează conținutul de bază al Directivei 89/48, dar considerentul (41), ca o noutate față de directiva precedentă, prevede următoarele:

„Prezenta directivă nu aduce atingere aplicării articolului 39 alineatul (4) și a articolului 45 din tratat, în special în ceea ce privește notarii."

B — *Dreptul național*

7. În Portugalia, profesia de notar este reglementată prin Decretele-lege 26/2004 și 27/2004 ale ministrului justiției din 21 aprilie 2004. Prin Decretul 398/2004, tot din 21 aprilie 2004, guvernul a adoptat regulamentul prin care se stabilește regimul de atribuire a calificării de notar. Acest ansamblu de dispoziții a efectuat o liberalizare a profesiei de notar în Portugalia ale cărei atribuții aferente erau exercitate de funcționari ai administrației supuși unui regim de drept public.

8. La articolul 1 din Decretul-lege 26/2004 se prevede că „notarul este un expert juridic ale cărui documente scrise, întocmite în exercițiul funcțiunii sale, au caracter autentic".

4 — Directiva 89/48/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1988 (JO 1989, L 19, p. 16, Ediție specială, 05/vol. 2, p. 76).

9. Notarul este în același timp un funcționar care autentifică acte juridice, precum și un liber profesionist care intervine în baza unei depline independențe și imparțialități. Articolul 1, citat anterior, prevede de asemenea că caracterul public și privat al funcției de notar sunt indisociabile.

10. Astfel cum a admis Portugalia în memoriul în răspuns, autentificarea reprezintă activitatea principală a profesiei de notar. Autentificarea este o procedură prin care statul deleagă notarului competența de a întocmi acte autentice. Conform articolului 21 din Decretul-lege 26/2004, simbolul care exprimă intervenția notarială este sigiliul sau echivalentul său numeric, al cărui titular este exclusiv notarul. Notarul intervine la cererea părților, garantându-le acestora legalitatea, arhivarea și păstrarea actelor în care a intervenit.

11. Conform articolului 371 din Codul civil portughez, documentele autentificate au o forță probantă absolută ce nu poate fi contestată decât prin proceduri speciale (articolul 372 din Codul civil). De asemenea, articolul 46 din Codul de procedură civilă prevede că autentificarea conferă documentului caracter executoriu.

12. Conform articolului 25 din Decretul-lege 26/2004, accesul la profesia de notar este condiționat de patru aspecte: persoana să fie aptă pentru exercitarea funcțiilor publice, să fie titularul unei licențe în drept recunoscute de legislația portugheză, să fi efectuat o perioadă de stagiu și să fi promovat examenul de acces organizat de Consiliul Notarilor.

13. Deși notariatul este o profesie liberală, accesul la acesta se supune, în temeiul articolului 6 din Decretul-lege 26/2004, unui *numerus clausus*. De asemenea, notarul intervine într-un spațiu teritorial determinat – circumscripția – și ca urmare a atribuirii unei licențe de instalare. Onorariile notarilor se calculează pe baza unor bareme aprobate de ministrul justiției, în care se stabilesc valori minime și maxime, fiind prevăzută în același timp posibilitatea existenței anumitor servicii notariale libere în ceea ce privește prețul.

II — Procedura precontencioasă și procedura contencioasă

14. La 21 decembrie 2001, Comisia a adresat Portugaliei o scrisoare de punere în întârziere, semnalând netranspunerea Directivei 89/48 în ceea ce privește profesia de notar. Portugalia a formulat un răspuns prin adresa din 17 iunie 2002, invocând faptul că guvernul pregătea o reformă legislativă în acest sens.

15. La 18 octombrie 2006, Comisia a transmis avizul său motivat Portugaliei, solicitând încetarea neîndeplinirii obligațiilor în termen

de două luni. Portugalia a răspuns acestui înscris prin adresa din 24 ianuarie 2007, afirmând că notarii portughezi participă în mod direct și efectiv la exercitarea autorității publice și că, prin urmare, nu se află sub incidența libertății de stabilire sau a legislației derivate de punere în aplicare a acestei libertăți.

16. Cadrul juridic național relevant pentru această acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor este, prin urmare, cel în vigoare la 18 decembrie 2006, dată la care a expirat termenul acordat de Comisie statului pârât în avizul motivat.

17. La 12 februarie 2008, Comisia a introdus la Curte o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 226 CE, urmată de memoriile în apărare, în replică și, respectiv, în duplică depuse de reclamantă și de statul membru pârât. De asemenea, Regatul Unit a intervenit în sprijinul Comisiei, iar Republica Cehă, Lituania, Slovenia și Slovacia au intervenit în favoarea Portugaliei.

III — Concluziile părților

18. Comisia solicită Curții:

— constatarea faptului că, prin netranspunerea Directivei 2005/36, în special în ceea ce privește accesul la profesia de notar, Republica Portugheză și-a încălcat obligațiile care îi revin în temeiul acestei directive;

— obligarea Republicii Portugheze la plata cheltuielilor de judecată.

19. La rândul său, Republica Portugheză solicită Curții să respingă acțiunea ca fiind neîntemeiată și să oblige Comisia la plata cheltuielilor de judecată.

IV — Admisibilitatea acțiunii

20. În calitatea de intervenient, guvernul sloven susține o excepție de inadmisibilitate prin care se contestă normele invocate de Comisie. În opinia sa, Comisia a reproșat încălcarea Directivei 89/48 în faza precontencioasă a acestei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, pentru ca acum, în faza contencioasă, să reproșeze încălcarea Directivei 2005/36, act care îl înlocuiește pe cel anterior.

21. Această excepție nu poate fi admisă.

22. Potrivit unei jurisprudențe constante, regularitatea procedurii precontencioase constituie o garanție esențială urmărită de tratat nu numai pentru protejarea drepturilor statului membru în cauză, ci și pentru a garanta că eventuala procedură contencioasă va avea ca obiect un litigiu clar definit. Numai pe baza unei proceduri precontencioase conforme cerințelor legale, procedura contradictorie în fața Curții poate permite acesteia să aprecieze dacă statul membru și-a încălcat în mod efectiv obligațiile clar definite, a căror nerespectare este invocată de Comisie [5].

23. Or, astfel cum a subliniat Curtea, deși concluziile cuprinse în cererea introductivă nu pot fi extinse, în principiu, dincolo de neîndeplinirea obligațiilor invocată în dispozitivul avizului motivat și în scrisoarea de punere în întârziere, nu este mai puțin adevărat că, dacă în cursul procedurii precontencioase se produce o modificare a dreptului comunitar, „Comisia poate solicita constatarea neîndeplinirii obligațiilor care provin din versiunea inițială a unei directive, modificată sau abrogată ulterior, și care au fost menținute prin noi dispoziții” [6].

24. Așadar, astfel cum a arătat Comisia, în urma unei analize comparative a dispozițiilor respective, rezultă că Directiva 2005/36 a consolidat și a codificat dispozițiile Directivei 89/48. Prin urmare, majoritatea obligațiilor care reveneau statelor membre ca urmare a Directivei 89/48 rămân aplicabile în temeiul Directivei 2005/36.

25. Rezultă că este necesară respingerea excepției de inadmisibilitate, având în vedere că se referă la obligații rezultate din Directiva 2005/36 care erau deja aplicabile în temeiul directivei abrogate.

V — Cu privire la motivul acțiunii în constatarea neîndeplinirii obligațiilor

26. În prezenta procedură în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, Comisia reproșează Republicii Portugheze faptul că nu a transpus Directiva 2005/36 în ceea ce privește profesia de notar. La rândul său, Portugalia susține că articolul 45 primul paragraf CE este aplicabil profesiei respective și, prin urmare, directiva menționată nu este aplicabilă activității notariale.

27. Pare inoportun să se reamintească aici toate argumentele deja expuse detaliat în Concluziile noastre prezentate astăzi în cauzele C-47/08, C-50/08, C-51/08, C-53/08, C-54/08

5 — Ordonanța din 11 iulie 1995, Comisia/Spania (C-266/94, Rec., p. I-1975, punctele 17 și 18).

6 — A se vedea printre altele Hotărârea din 9 noiembrie 1999, Comisia/Italia (C-365/97, Rec., p. I-7773, punctul 36), și Hotărârea din 5 iunie 2003, Comisia/Italia (C-145/01, Rec., p. I-5581, punctul 17).

și C-61/08. Prin urmare, ne vom limita la a expune principalele linii ale argumentației dezvoltate în concluziile menționate pentru a proceda în continuare la aplicarea acestora în cazul Portugaliei.

A — *Cu privire la activitățile asociate exercitării autorității publice, în sensul articolului 43 CE și al articolului 45 primul paragraf CE*

28. În măsura în care Portugalia invocă articolul 45 primul paragraf CE pentru a justifica netranspunerea Directivei 2005/36, este necesar să ne pronunțăm în primul rând asupra conținutului acestei dispoziții.

29. Astfel, articolul 43 CE și articolul 45 primul paragraf CE alcătuiesc o veritabilă unitate normativă pornind de la o regulă (libertatea de stabilire) și de la o excepție (activitățile asociate exercitării autorității publice), care conturează în acest mod sfera de aplicare a acestora. Din coroborarea acestor două reguli rezultă norma determinantă pentru soluționarea prezentei cauze. Prin urmare, nu ne aflăm în prezența unei reguli (articolul 43 CE) de la a cărei aplicare este pur și simplu *se derogă* (articolul 45 primul paragraf CE), ci în prezența unei alte reguli: aceea care stabilește sfera de aplicare a libertății de stabilire pentru exercitarea activităților care *nu* sunt asociate participării la exercitarea autorității publice. Aceasta este sfera de aplicare a libertății concrete pe care o garantează tratatul și astfel trebuie înțeles demersul Comisiei de a invoca încălcarea articolului 43 CE și a articolului 45 CE.

30. După ce ajunge la concluzia că o activitate este într-adevăr asociată exercitării autorității publice, interpretul trebuie să realizeze un control al proporționalității. În contextul dispozițiilor citate, controlul proporționalității se aplică, dacă este cazul, prin efectuarea unei analize asemănătoare celei utilizate de Curte în jurisprudența sa [7] care pune în balanță 1) incisivitatea măsurii adoptate, pe de o parte, și 2) gradul în care activitatea respectivă participă la exercitarea autorității publice, pe de altă parte. Cu cât este mai directă sau imediată participarea, cu atât mai largă este gama de măsuri acoperite de articolul 45 primul paragraf CE. Cu cât participarea este mai puțin directă, cu atât măsurile justificabile în temeiul acestui articol vor fi mai puțin importante, atât din punctul de vedere al cantității, cât și al intensității.

31. Cu toate acestea, principala dificultate interpretativă pe care o ridică articolul 43 CE și articolul 45 primul paragraf CE constă, cum era de așteptat, în definirea exactă a conceptului „autoritate publică".

7 — A se vedea, printre cele mai recente, Hotărârea din 12 septembrie 2006, Cadbury Schweppes și Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, Rec., p. I-7995, punctul 61 și următoarele), și Hotărârea din 3 octombrie 2006, Fidium Finanz (C-452/04, Rec., p. I-9521, punctul 46). În ceea ce privește principiul și rolul său ca normă de ponderare în cadrul libertăților, a se vedea Tridimas, T., *The General Principles of EU Law*, ediția a doua, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 193 și următoarele, și Galetta, D.-U., *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 1998, p. 103 și următoarele.

32. După cum s-a arătat deja în Concluziile prezentate în cauzele C-47/08, C-50/08, C-51/08, C-53/08, C-54/08 și C-61/08, sunt puține la număr elementele care se pot desprinde din jurisprudență în vederea examinării naturii sau a calității de „autoritate publică” la care se face referire în dispoziția respectivă [8].

33. Definiția a ceea ce reprezintă autoritatea publică în sensul articolului 45 primul paragraf CE [9] trebuie să plece de la o anumită *înțelegere prealabilă* a ideii de autoritate publică în calitate de categorie comună a teoriei statului, în care trebuie integrată din punct de vedere conceptual Uniunea în calitate de comunitate a statelor [10].

34. În acest sens, „autoritatea publică” este, în primul rând, o „putere”, și anume acea capacitate de impunere a unui comportament conform unei voințe ce nu poate fi combătută. Potrivit unei interpretări necontestate și în sensul cel mai larg, această capacitate aparține exclusiv statului, și anume instituției în care este personalizată ordinea juridică în calitate de instrument de administrare și organizare a forței legitime [11]. Autoritatea publică reprezintă astfel puterea suveranului, *qui superiorem non recognoscens in regno suo*.

35. Cu alte cuvinte, în stat nu există o altă forță legitimă decât aceea administrată de autoritatea publică, fie în interesul existenței statului și al atingerii obiectivelor acestuia (interesul general), fie în serviciul așteptărilor legitime de comportament ale unor particulari în raport cu alți particulari (interesul privat), în acest din urmă caz, întotdeauna cu respectarea unor condiții stabilite în prealabil [12].

8 — A se vedea, printre altele, Hotărârea din 21 iunie 1974, Reyners (2/74, Rec., p. 631), Hotărârea din 5 decembrie 1989, Comisia/Italia (C-3/88, Rec., p. 4035), Hotărârea din 29 octombrie 1998, Comisia/Spania (C-114/97, Rec., p. I-6717), Hotărârea din 9 martie 2000, Comisia/Belgia (C-355/98, Rec., p. I-1221), Hotărârea din 31 mai 2001, Comisia/Italia (C-283/99, Rec., p. I-4363), Hotărârea din 13 decembrie 2007, Comisia/Italia (C-465/05, Rep., p. I-11091), și Hotărârea din 22 octombrie 2009, Comisia/Portugalia (C-438/08, Rep., p. I-10219).

9 — Ale cărui diferite versiuni se servesc în aceeași măsură de doi termeni susceptibili, în plan teoretic, de anumite nuanțe, și anume termenii „autoritate publică” și „putere publică”. Se vorbește, de exemplu, de „autoritate publică” în versiunile franceză („l'exercice de l'autorité publique”), engleză („the exercise of official authority”), portugheză („exercício da autoridade pública”), română („exercitării autorității publice”) și malteză („l-eżerċizzju ta' l-awtorità pubblika”), iar versiunile spaniolă („ejercicio del poder público”), germană („Ausübung öffentlicher Gewalt”), italiană („esercizio dei pubblici poteri”) și suedeză („utövandet av offentlig makt”) preferă expresia „putere publică”.

10 — Deși cea din urmă noțiune trebuie definită în cadrul dreptului Uniunii, nu este mai puțin adevărat că, în calitate de interpret suprem al acestui drept, Curtea își trasează definiția luând mereu ca punct de reper diferitele abordări naționale ale conceptului în cauză. Despre toate acestea, Schlag, M., „Art. 45”, în *EU-Kommentar* (J. Schwarze, Hrs.), 2. Aufl., Nomos, Baden-Baden, 2009.

11 — A se vedea, în cadrul unei vaste bibliografii, Passerin d'Entreves, A., *La dottrina dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1962.

12 — Nu va fi luat în considerare, în mod evident, cazul forței monopolizate de alt stat care coexistă cu primul, cu respectarea sferelor respective de suveranitate delimitate de dreptul internațional.

36. Desigur, scopul forței monopolizate și administrate de stat constituie un prim criteriu atunci când se trasează linia de demarcație dintre autoritatea publică și particulari.

37. În acest sens, criteriul urmat în mod tradițional pentru identificarea autorității publice este capacitatea autorității publice de a-și impune voința în mod unilateral, mai exact, fără să fie necesar consimțământul subiectului de drept vizat. Dimpotrivă, particularul nu poate să își impună voința în fața altui particular decât în baza unui consimțământ al acestuia din urmă.

38. Urmând această analiză, trebuie să ne referim la calitatea de stat modern, ca formă de organizare a puterii mult mai sofisticată decât cele anterior cunoscute. Acestea din urmă se reduceau la aplicarea constrângerii fizice prin proceduri ce defineau condițiile extrem de simplificate de exercitare a acesteia. Prin urmare, pentru a justifica fenomenul autorității publice în toată complexitatea sa, este practic inevitabil în prezent să se opereze cu un concept de autoritate publică clădit pe logica ordinii juridice în care acționează respectiva autoritate.

39. În această idee, ordinea juridică reprezintă un proces de organizare a exercitării forței legitime care poate conduce, după caz, la aplicarea respectivei forțe într-un caz concret. În aceste condiții, nu ar trebui să existe niciun inconvenient în a admite că actele prin care se realizează ordinea juridică (în cazul în care procesul forței legitime se încheie cu un act care pune capăt acestei proceduri, conferindu-i caracter definitiv) apar drept cea mai desăvârșită expresie a ordinii juridice [13].

40. Conform acestei abordări, criteriul determinant pentru calificarea unui act ca derivat din autoritatea publică ar fi, prin urmare, acela al naturii relației acesteia cu ordinea juridică a statului. Concret, calitatea unei activități ar trebui să fie considerată o expresie a unei participări la exercitarea autorității publice pe baza criteriului integrării acesteia (a gradului său de *apartenență*) în respectiva ordine juridică. Criteriul nu ar fi, prin urmare, acela al simplei sale conformități cu ordinea în cauză, ci acela al încorporării sale ca act al ordinii juridice respective [14].

13 — Cu privire la conceperea ordinii juridice ca o succesiune de imputări reductibile la o primă normă pozitivă, expresie a puterii suverane, a se vedea, de exemplu, Kelsen, H., *Reine Rechtslehre*, ediția a doua, Deuticke, Viena, 1960.

14 — De unde ideea că cercetarea cu privire la aspectul dacă o anumită activitate participă sau nu participă la exercitarea autorității publice nu impune un efort de asociere cu una dintre cele trei puteri și/sau funcții statale, și anume puterea legislativă, puterea executivă sau puterea judecătorească, în special cu aceasta din urmă, astfel cum s-a arătat în argumentările contradictorii din prezenta procedură.

41. Din această perspectivă, puterea judecătorească poate fi considerată expresia cea mai caracteristică a autorității publice. Astfel, instanțele pronunță hotărâri definitive și, în acest sens, ordinea juridică se confundă cu acestea [15]. Însă, tocmai de aceea putem afirma că autoritate publică este aceea ale cărei acte pot îndeplini această condiție fără a avea nevoie de *iurisdictio*. În primul rând, legea este executorie prin ea însăși, ca și dispoziția administrativă sau ordinul forțelor publice. Este vorba tot despre acte și dispoziții supuse controlului judecătoresc, dar în orice caz care nu au nevoie de *autorizare* pentru a-și produce imediat efectele.

42. Pornind de la aspectele menționate anterior, este clar că niciun particular nu poate produce acte juridice ce pot fi impuse unui terț decât prin intervenția unei autorități publice. Din moment ce utilizarea forței de către particulari este exclusă, realizarea drepturilor acestora necesită întotdeauna o autorizare publică. Autoritatea publică nu se limitează în astfel de ipoteze la *controlul* exercitat asupra unui act susceptibil de a institui prin el însuși efecte obligatorii pentru terți, precum în cazul actelor administrației, ale guvernului sau ale puterii legislative. Dimpotrivă, în asemenea ipoteze, autoritatea publică intervine întotdeauna în calitate de autoritate *constitutivă* față de obligația pe care un particular dorește să o impună unui terț. Este vorba în acest caz despre obligații care se pot naște dintr-un concurs de voințe (contract/principiul disponibilității), însă impunerea executării acestora nu este la latitudinea particularului, ci necesită intervenția publică.

43. Prin urmare, ca o concluzie la cele de mai sus, trebuie precizat, deși cu gradul de abstractizare impus de prezentele cauze, că printre caracteristicile ce definesc autoritatea publică în diferitele tradiții naționale trebuie să se numere aceea care se traduce prin capacitatea acesteia de a atribui voinței statului, transpusă prin intermediul ordinii juridice, un act, o dispoziție sau un comportament. Astfel, aceasta reprezintă cel mai mic numitor comun în care coincid toate aceste tradiții ce descoperă, în ideea că o voință concretă poate fi atribuită voinței generale a statului, criteriul determinant pentru trasarea granței ce desparte sfera publică de cea privată.

44. Considerațiile anterioare trebuie să permită abordarea problemei centrale ridicate de activitatea notarială cu un grad mai mare de certitudine.

45. În lumina acestor elemente, trebuie admis că, în Portugalia, instituția notarială

15 — Merkl, A., *Die Lehre von der Rechtskraft*, Deuticke, Leipzig, 1923.

exercită prin autentificare, în mod direct și specific, o activitate cu caracter public în sensul că prin aceasta conferă în mod anticipat particularilor o autorizare de exercitare a drepturilor acestora pe care, altfel, ar trebui să o solicite de la caz la caz. Intervenția notarială scutește de necesitatea de a solicita intervenția altei autorități publice atunci când se dorește valorificarea realității declarate autentică de către notar și, prin urmare, conferă actului autentificat o valoare juridică absolută, publică, ce nu mai poate fi contestată decât în fața instanței (cum se poate întâmpla de altfel cu orice act al autorității publice). În mod evident, imunitatea în fața controlului jurisdicțional – imposibilă într-un stat de drept – nu este calitatea determinantă a condiției de autoritate publică, ci prezumția calificată de legitimitate a propriilor acte și, prin urmare, un anumit grad de exigență în ceea ce privește condițiile necesare în vederea controlului acestor acte.

46. Este evident că notarul nu exercită o constrângere și nici nu impune în mod unilateral vreo obligație. Însă, astfel cum s-a arătat, nu acesta este singurul criteriu determinant al calității de autoritate publică. Autentificarea conferă caracter public actelor particularilor, în sensul că le conferă anticipat o valoare juridică pe care, în lipsa autentificării, particularii ar trebui să o solicite de la (altă) autoritate publică pentru ca actele respective să își producă efectele conform legii. Este vorba, dacă se poate spune astfel, despre o autoritate publică ce se desfășoară pe un teren mai apropiat de cel al particularilor, care prin definiție este acela al autonomiei voinței. Însă dimensiunea sa publică este incontestabilă dacă se face referire la capacitatea sa de a transforma în public ceea ce este strict privat și de a-i conferi astfel forța inerentă autorității publice.

47. Acest lucru nu împiedică faptul că, admițându-se, eventual, nivelul mai mic de intensitate a legăturii sale cu exercitarea autorității publice în sensul cel mai strict (prin legătura cu atribuțiile puterii suverane), activitatea notarială poate fi supusă în cursul exercitării sale unor condiții mai puțin stricte decât cele rezervate pentru cazul autorităților mai implicate în exprimarea suveranității.

48. În consecință și în măsura în care autentificarea răspunde acestei funcții, considerăm că este vorba despre o activitate care participă în mod direct și specific la exercitarea autorității publice, având în vedere că acordă o calificare proprie actelor, dispozițiilor și comportamentelor care altfel nu ar avea o valoare juridică mai mare decât cea a exprimării unei voințe private.

49. În măsura în care autentificarea constituie nucleul indisociabil al funcției notariale în toate Republica Portugheză, trebuie să se afirme, prin urmare, că profesia de notar, în general și înțeleasă în ansamblul său, participă în mod direct și specific la exercitarea autorității publice [16].

B — *Aplicabilitatea Directivei 2005/36 la profesia de notar*

50. În considerentul (41) al Directivei 2005/36 se prevede că „[p]rezenta directivă nu aduce atingere aplicării articolului 39 alineatul (4) și a articolului 45 din tratat în special în ceea ce privește notarii". Cu toată ambiguitatea acestei prevederi, legiuitorul pare să dea de înțeles în mod implicit că răspunsul la problema aplicării articolului 45 primul paragraf CE în privința activității notariale *ar atrage după sine* răspunsul la problema aplicării directivei la această profesie.

51. În cererea introductivă, Comisia exclude în mod corect ideea că acest considerent (41) din Directiva 2005/36 ar servi drept parametru de interpretare a articolului 45 primul paragraf CE. Astfel, afirmația ce figurează în directivă referitor la acest aspect nu este determinantă pentru calificarea activității notariale ca activitate asociată exercitării autorității publice. Cu toate acestea, Comisia recunoaște că în considerentul respectiv se confirmă că, dacă o activitate este asociată exercitării autorității publice, articolul 43 CE și articolul 45 primul paragraf CE sunt aplicabile. Prin urmare, din cererea Comisiei rezultă că, în cazul în care o activitate precum cea notarială, privită nu din punct de vedere abstract, ci în lumina circumstanțelor specifice cauzei, este asociată exercitării autorității publice, dispozițiile Directivei 2005/36 nu sunt aplicabile.

52. Pentru motivele expuse la punctele 45-48 din aceste concluzii, considerăm că, în Portugalia, notariatul, astfel cum era structurat la 18 decembrie 2006, era asociat în mod direct și specific exercitării autorității publice. Prin urmare, împărtășim opinia Comisiei și este necesar să se ajungă la concluzia că, la acea dată, Directiva 2005/36 nu era aplicabilă activității notariale în Portugalia.

53. Republica Portugheză a susținut, în special în ședință, că profesia de notar a făcut obiectul mai multor reforme în scopul introducerii unei concurențe mai mari în acest sector. Pentru obținerea acestui rezultat, agentul Republicii Portugheze a informat Curtea că legiuitorul portughez a eliminat caracterul obligatoriu al unei părți foarte importante

16 — A se vedea Hotărârea Reyners, citată anterior.

din actele juridice care înainte solicitau intervenția notarului și care în prezent pot fi întocmite în prezența altor experți. Dacă aceasta este situația, aceste circumstanțe ar putea fi suficient de importante pentru a infirma eventual calificarea activității notariale efectuată în aceste concluzii. Cu toate acestea, în prezenta procedură nu trebuie abordate astfel de modificări, având în vedere că data relevantă în vederea acestei proceduri este termenul indicat de Comisie pentru ca statul pârât să pună capăt nerespectării obligațiilor, semnalată în avizul motivat. După cum s-a menționat anterior, acest termen s-a împlinit la 18 decembrie 2006.

54. De asemenea, faptul că în prezentele concluzii se consideră că în Portugalia notariatul este asociat exercitării autorității publice nu înseamnă că a fost soluționată dezbaterea cu privire la sfera de aplicare a articolului 43 CE și a articolului 45 primul paragraf CE în privința activității notariale din Portugalia. După cum s-a susținut în Concluziile noastre prezentate în cauzele C-47/08, C-50/08, C-51/08, C-53/08, C-54/08 și C-61/08, citate anterior, constatarea că o activitate este asociată exercitării autorității publice atrage după sine realizarea unui control al proporționalității în lumina articolului 43 CE și a articolului 45 primul paragraf CE. Cu toate acestea, faptul că în prezenta procedură Comisia a susținut o singură concluzie cu privire la Directiva 2005/36 exclude o examinare a cauzei pornind de la parametrul respectiv.

55. Prin urmare, acțiunea trebuie respinsă.

VI — Cheltuieli de judecată

56. Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Republica Portugheză a solicitat obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată, iar Comisia a căzut în pretenții se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

57. În temeiul alineatului (4) primul paragraf al aceluiași articol, Republica Cehă, Republica Lituania, Republica Slovenia, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord și Republica Slovacă, care au intervenit în litigiu, suportă propriile cheltuieli de judecată.

VII — Concluzie

58. Pentru aceste motive, propunem Curții:

1) să respingă acțiunea;

2) să oblige Comisia la plata cheltuielilor de judecată;

3) să oblige Republica Cehă, Republica Lituania, Republica Slovenia, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord și Republica Slovacă la suportarea propriilor cheltuieli de judecată.