

APPLICATION/REQUÊTE N° 8410/78

X. v/the FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

X. c/RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

DECISION of 13 December 1979 on the admissibility of the application

DÉCISION du 13 décembre 1979 sur la recevabilité de la requête

Article 4, paragraph 2 of the Convention : *Forced or compulsory labour is that labour which is imposed on somebody against his will and which is unjust or oppressive and involves unavoidable hardships.*

The obligation on notaries to perceive reduced fees, when they act for certain non-profit making organisations, does not impose forced or compulsory labour on them.

Article 6, paragraph 1 of the Convention : *An appeal to a constitutional court does not concern the determination of civil rights and obligations and thus falls outside the scope of Article 6, paragraph 1.*

Article 14 of the Convention, in conjunction with Article 4, paragraph 2 of the Convention : *By reason of the quasi-exclusive competence which the notaries exercise, it is not discriminatory to impose on them certain obligations which are not required of other professions.*

Article 1 of the First Protocol : *The mere expectation of notaries that the existing rates for their fees would not be reduced by law does not constitute a property right within the meaning of Article 1 of the Protocol.*

Article 4, paragraphe 2, de la Convention : *Un travail forcé ou obligatoire est un travail imposé à une personne contre son gré, présentant un caractère injuste ou oppressif et constituant une épreuve inévitable.*

L'obligation faite aux notaires de ne percevoir que des honoraires réduits, lorsqu'ils instrumentent pour certaines organisations sans but lucratif, ne leur impose pas un travail forcé ou obligatoire.

Article 6, paragraphe 1, de la Convention : *Un recours à une juridiction constitutionnelle ne porte pas sur une contestation sur des droits et obligations de caractère civil et échappe donc à l'article 6, paragraphe 1.*

Article 14 de la Convention, combiné avec l'article 4, paragraphe 2, de la Convention : *En raison du quasi-monopole dont jouissent les notaires, il n'est pas discriminatoire de leur imposer certaines obligations qui sont épargnées aux membres d'autres professions.*

Article 1^{er} du Protocole additionnel : *Ne constitue pas un « bien » l'espérance des notaires que le taux de leurs honoraires ne vienne pas à être réduit par la loi.*

Summary of the facts

(français : voir p. 221)

The applicant, a notary, lodged along with other notaries a constitutional appeal against the German legislation which obliges them to reduce their fees, in certain cases by 80%, for deeds drawn up for universities, churches and other non-profit making organisations. In March 1978, the Federal Constitutional Court upheld the appeal, deciding that the legislation in question was incompatible with the basic law insofar as it provided for a reduction of notarial fees of more than 50%. Notaries are still obliged, however, to render their services to non-profit making organisations on the basis of a 50% reduction of their fees.

In April 1971 the applicant lodged a further constitutional appeal concerning the levy of turnover tax for notarial acts and the obligation to charge an execution fee (Vollzugsgebühr) for authenticated contracts. This appeal was rejected in 1978.

THE LAW

1. The applicant has complained about the length of two sets of proceedings before the Federal Constitutional Court.

One of these proceedings concern constitutional appeals lodged by the applicant and other notaries in 1970 complaining of new regulations according to which notaries' fees were in certain cases reduced by 80%. These proceedings were terminated by a decision given by the Federal Constitutional Court on ... March 1978.

The second proceedings concern mainly the compatibility with the Federal Constitution (Grundgesetz) of the obligation of notaries to charge their clients turnover tax for an act of recording and further the obligation to charge an execution fee (Vollzugsgebühr). These proceedings lasted from April 1971 until ... July 1978.

Article 6, paragraph 1 of the Convention stipulates, *inter alia*, that in the determination of his civil rights and obligations everyone is entitled to a public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal.

The Government has argued that the Federal Constitutional Court cannot be considered as a tribunal in the sense of this provision. The Commission does not accept this argument. On the other hand, it is true that the Commission has already stated in certain cases that proceedings before a Constitutional Court do not fall under Article 6, paragraph 1 (e.g. decision on admissibility of Application No. 5767/77 a.o., 16 Austrian Communes v. Austria, Coll. 46, p. 118).

But the Commission also has to take into account the judgment of the European Court of Human Rights in the König case (given on 28 June 1978). The Court decided that the nature of the proceedings in question is of little consequence for the applicability of Article 6, paragraph 1. Thus, even proceedings concerning administrative measures taken by the competent bodies in the exercise of public authority may fall under Article 6, paragraph 1. According to the Court, all that is relevant under this provision is the fact that the object of the case in question is the determination of rights of a private nature (paragraph 94 of the judgment). In the König case the Court was concerned with the length of Administrative Court proceedings related to the legality of the withdrawal of authorisations to run a private clinic and to exercise the medical profession. The Court pointed out that both activities are of a private nature (paragraphs 92, 93 of the Judgment). It therefore concluded that the Administrative Court proceedings in question were decisive for private, i.e. civil, rights.

The same does not, however, apply with regard to proceedings before a Constitutional Court. Such court is not called upon to determine any private rights on the basis of the relevant existing substantive law, be it of civil or public character. A Constitutional Court is only concerned with constitutional rights, that means it decides on issues as to the compatibility with the national constitution of any acts or measures by public authorities in the exercise of public power. The Commission therefore maintains its previous case-law and finds that Article 6, paragraph 1 is not applicable to the two sets of proceedings in question. This part of the application must therefore be rejected as being incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention within the meaning of Article 27, paragraph 2.

2. The applicant has further complained that public notaries are, according to Section 144 (3) of the Act on Costs, obliged to render their services for certain privileged clients at reduced fees. He considers that this regulation

violates Article 4, paragraph 2 of the Convention and Article 1, paragraph 1 of the First Protocol separately and also read in conjunction with Article 14 of the Convention.

The applicant has not referred to any particular cases in which he had to render his services as a notary at reduced fees. He has only generally alleged that the reduced fees do not represent an adequate remuneration for notaries. It may be assumed in the applicant's favour that he inevitably has to deal with cases at reduced fees and that he must therefore be considered as a victim in the sense of Article 25 of the Convention.

a. As regards the alleged violation of Article 4, paragraph 2 of the Convention the Commission refers to its case-law according to which the elements of forced or compulsory labour are, first, that the work or service is performed against the will of the person concerned and, secondly, that the requirement that the work or service is performed is unjust or oppressive or the work or service itself involves unavoidable hardship (see decision on the admissibility of Application No. 4653/73, X. v. the Federal Republic of Germany, Collection of Decisions 46, pp. 22, 32).

The applicant has not complained that he has as a notary to act against his will for certain clients. He only complains that in certain matters he can only claim a certain percentage of the full fees. In these circumstances it is already questionable whether the first element of forced or compulsory labour can be considered to be established.

In any event the service required of notaries at reduced fees can in no way be considered to be unjust or oppressive since it is part of their normal functions and a correlative of their nearly exclusive competence of recording as established by the Act on Recording (Beurkundungsgesetz) of 28 August 1969.

Finally the applicant failed to show that he himself had to render services at reduced fees to a considerable extent and that he suffered any substantial losses in consequence of the regulation in question such as to create any real hardship for him.

It follows that the application is in this respect manifestly ill-founded within the meaning of Article 27, paragraph 2 of the Convention.

b. The applicant has next invoked Article 1 of Protocol No. 1 which guarantees the right to the peaceful enjoyment of possessions.

However, a notary's claim for fees can only be considered as possession in the meaning of this Article when such claim has in a particular matter come into existence on the ground of services rendered by the notary and on the basis of the existing regulations for notaries' fees. The mere expectation

of notaries that the existing legal regulations on fees will not be changed in the future can on the other hand not be considered as a property right.

It follows that this part of the application is incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention within the meaning of Article 27, paragraph 2 of the Convention.

c. The applicant has finally invoked Article 14 in conjunction with Article 4, paragraph 2 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1. Article 14 is not directed against discrimination in general but only against discrimination in relation to the rights and freedoms guaranteed by the Convention.

As the Commission just found that the applicant's expectation that the regulations on fees for notaries would remain unchanged did not constitute a property right within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1 a question of discrimination with regard to the rights guaranteed by this Article consequently does not arise.

The Commission has therefore examined under Article 14 in conjunction with Article 4, paragraph 2 of the Convention the applicant's allegation that no other profession is required—as are notaries—to render their services at reduced fees with regard to certain clients.

However the Commission considers that any factual difference which may exist between the situation of notaries and the situation of other professions is fully justified taking into account that notaries exercise special functions in the administration of justice and have a quasi-exclusive competence of recording under the Act on Recording of 28 August 1969.

An examination of this complaint does not, therefore, disclose any appearance of a violation of Article 14 read in conjunction with Article 4, paragraph 2 of the Convention. It follows that this part of the application is again manifestly ill-founded within the meaning of Article 27, paragraph 2 of the Convention.

For these reasons, the Commission

DECLARES THIS APPLICATION INADMISSIBLE.

Résumé des faits

Le requérant, qui est notaire, a introduit avec plusieurs de ses collègues un recours constitutionnel contre la législation allemande qui lui fait obligation de percevoir des honoraires réduits, dans certains cas jusqu'à 80 %, pour les actes dressés en faveur des universités, églises et autres organisations sans but lucratif. Introduit en décembre 1970, le recours fut partiellement admis par la Cour constitutionnelle fédérale en mars 1978, en ce sens que les réductions d'honoraires furent limitées à 50 %.

En avril 1971, le requérant saisit la Cour constitutionnelle fédérale d'un autre recours, dans lequel il se plaignait de l'obligation faite aux notaires de percevoir l'impôt sur le chiffre d'affaire sur les actes de leur ministère ainsi que, pour les contrats authentiques, un émolument d'exécution (Vollzugsgebühr). Ce recours fut rejeté en juillet 1978.

(TRADUCTION)

EN DROIT

1. Le requérant se plaint de la durée de deux procédures qui se sont déroulées devant la Cour constitutionnelle fédérale.

L'une de ces procédures concerne des recours constitutionnels formés en 1970 par le requérant et d'autres notaires contre l'introduction d'une nouvelle réglementation qui réduit de 80 %, dans certains cas, les honoraires des notaires. La procédure a pris fin avec un arrêt rendu par la Cour constitutionnelle fédérale le ... mars 1978.

La deuxième procédure concerne essentiellement la compatibilité avec la Constitution fédérale (Grundgesetz) de l'obligation faite aux notaires de facturer à leurs clients l'impôt sur le chiffre d'affaire pour tout acte et de leur faire payer en outre un droit d'exécution (Vollzugsgebühr). L'affaire a duré d'avril 1971 à juillet 1978.

L'article 6, paragraphe 1 de la Convention stipule notamment que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial qui décidera des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil.

Le Gouvernement fait valoir que la Cour constitutionnelle fédérale ne saurait être considérée comme un tribunal au sens de cette disposition. La Commission ne partage pas cette opinion. Il est exact, en revanche, que la Commission a déjà affirmé dans certains cas que la procédure devant une cour constitutionnelle ne relève pas de l'article 6, paragraphe 1 (p. ex. décision sur la recevabilité de la requête N° 5767/77 et al. Seize communes autrichiennes contre l'Autriche, Rec. 46, p. 118).

Mais la Commission doit également tenir compte de l'arrêt rendu le 28 juin 1978 par la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire König. Dans cette affaire, la Cour a décidé que la nature des procédures litigieuses importe peu quant à l'applicabilité de l'article 6, paragraphe 1. Ainsi, même des procédures concernant des mesures administratives prises par les autorités compétentes dans l'exercice de la puissance publique peuvent relever de l'article 6, paragraphe 1. Selon la Cour, seul compte le fait que les contestations dont il s'agit ont pour objet la détermination de droits de caractère privé (paragraphe 94 de l'arrêt). Dans l'affaire König, la Cour avait à apprécier la durée de procédures devant des tribunaux administratifs portant sur la légitimité du retrait de l'autorisation de gérer une clinique privée et d'exercer la profession de médecin. La Cour souligna que l'une et l'autre de ces activités ont un caractère privé (Paragraphe 92 et 93 de l'arrêt). Elle en conclut donc que les procédures litigieuses devant les tribunaux administratifs étaient décisives pour des droits de caractère privé, c'est-à-dire des droits civils.

Toutefois, il n'en va pas de même de la procédure devant une cour constitutionnelle. Pareille juridiction en effet n'est pas appelée à trancher une contestation portant sur des droits de caractère privé, en se fondant sur le droit positif existant, qu'il soit du droit privé ou du droit public. Une cour constitutionnelle ne s'occupe que des droits constitutionnels, autrement dit elle tranche des litiges portant sur la compatibilité avec la Constitution nationale d'actes ou de mesures pris par les pouvoirs publics dans l'exercice de la puissance publique. La Commission confirme donc sa jurisprudence antérieure et estime que l'article 6, paragraphe 1 n'est pas applicable aux deux procédures litigieuses en l'espèce. Cette partie de la requête doit donc être rejetée comme incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, au sens de l'article 27, paragraphe 2.

2. Le requérant se plaint en outre qu'aux termes de l'article 144, paragraphe 3 de la loi sur les frais et émoluments, les notaires sont obligés d'instrumenter moyennant des honoraires réduits pour certains clients privilégiés. Il estime cette réglementation contraire à l'article 4, paragraphe 2 de la Convention et à l'article 1, paragraphe 1 du Protocole additionnel, considérés séparément ou en combinaison avec l'article 14 de la Convention.

Le requérant n'a pas signalé de cas particuliers où il ait effectivement dû, en tant que notaire, instrumenter moyennant des honoraires d'un taux réduit. Il a seulement allégué d'une manière générale que les honoraires ainsi réduits ne constituent pas une rémunération adéquate pour les notaires. La Commission part de l'hypothèse, en faveur du requérant, que, devant inévitablement traiter de certaines affaires à un taux réduit, il peut donc être considéré comme « victime », au sens de l'article 25 de la Convention.

a. En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 4, paragraphe 2, de la Convention, la Commission se réfère à sa jurisprudence selon laquelle

les éléments constitutifs du travail forcé ou obligatoire sont, premièrement, que le travail ou le service est accompli contre la volonté de l'intéressé et, deuxièmement, que ce travail ou service est injuste ou oppressif ou porte un préjudice inévitable (voir décision sur la recevabilité de la requête N° 4653/73, X. contre République Fédérale d'Allemagne, Recueil 46, pp. 22, 32).

Le requérant ne s'est pas plaint qu'en tant que notaire il ait dû instrumenter contre son gré pour certains clients. Il se plaint seulement de ne pouvoir, dans certaines affaires, réclamer qu'une fraction du montant habituel des honoraires. Cette circonstance à elle seule permet de douter que l'on puisse considérer comme établie l'existence du premier élément du travail forcé ou obligatoire.

Au demeurant, on ne peut en aucune manière considérer le service requis des notaires à un taux d'honoraires réduit comme injuste ou oppressif, puisqu'il fait partie des fonctions normales de cette profession et qu'il est un corollaire de la compétence quasi exclusive des notaires en matière d'actes authentiques, ainsi que le prévoit la loi du 28 août 1969 sur les actes authentiques (Beurkundungsgesetz).

Enfin, le requérant n'a pas montré qu'il ait eu à instrumenter très souvent moyennant des honoraires réduits et qu'il ait subi, du fait de la réglementation litigieuse, des pertes telles qu'elles lui aient porté un véritable préjudice.

Il s'ensuit que la requête est à cet égard manifestement mal fondée, au sens de l'article 27, paragraphe 2 de la Convention.

b. Le requérant a ensuite invoqué l'article 1^{er} du Protocole additionnel qui garantit à toute personne le droit au respect de ses biens.

Toutefois, une créance d'honoraires de notaire ne pourrait être considérée comme un bien, au sens de cette disposition que lorsque cette créance est née en raison d'un acte dressé dans un cas précis et se fonde sur la réglementation en vigueur sur les honoraires dus aux notaires. On ne saurait d'autre part considérer comme un droit de propriété la simple espérance des notaires que la réglementation légale existant en matière d'honoraires ne soit pas modifiée.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est incompatible ratione materiae avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 27, paragraphe 2, de la Convention.

c. Le requérant invoque enfin l'article 14, combiné avec l'article 4, paragraphe 2 de la Convention et l'article 1^{er} du Protocole additionnel. L'article 14 n'interdit pas toute discrimination en général, mais seulement les discriminations dans l'exercice des droits et libertés garantis par la Convention.

La Commission vient de constater que le fait pour le requérant d'espérer l'immutabilité de la réglementation des honoraires des notaires ne constitue

pas un droit de propriété, au sens de l'article 1^{er} du Protocole additionnel. Il ne se pose donc aucune question de discrimination au regard des droits garantis par cet article.

La Commission a donc examiné sous l'angle de l'article 14, combiné avec l'article 4, paragraphe 2 de la Convention, l'allégation du requérant selon laquelle aucune autre profession n'est, comme celle de notaire, tenue de fournir ses services à tarif réduit à certains clients.

La Commission estime toutefois que les différences de fait entre la situation des notaires et celle des autres professions sont pleinement justifiées car les notaires exercent des fonctions particulières dans l'administration de la justice et disposent d'une compétence quasi exclusive de dresser des actes authentiques aux termes de la loi du 28 août 1969 sur les actes authentiques.

L'examen de ce grief ne révèle donc aucune apparence de violation de l'article 14 combiné avec l'article 4, paragraphe 2 de la Convention. Il en découle que cette partie de la requête est, elle aussi, manifestement mal fondée, au sens de l'article 27, paragraphe 2, de la Convention.

Par ces motifs, la Commission

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE.