Nations Unies CCPR/C/145/D/3708/2020

Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Distr. générale
24 avril 2026
Français
Original : anglais

Comité des droits de l'homme

Décision adoptée par le Comité au titre du Protocole facultatif, concernant la communication nº 3708/2020*, **

Communication soumise par :	W. K. (représenté par le Center for Law and Democracy)
Victime(s) présumée(s) :	L'auteur
État Partie :	Allemagne
Date de la communication :	30 juin 2019 (date de la lettre initiale)
Références :	Décision prise en application de l'article 92 du Règlement intérieur du Comité, communiquée à l'État Partie les 11 février 2020 et 8 février 2022 (non publiée sous forme de document)
Date de la décision :	16 mars 2026
Objet :	Refus d'accès à des avis ministériels
Question(s) de procédure :	Épuisement des recours internes ; examen de la même question par une autre instance internationale d'enquête ou de règlement ; fondement des griefs
Question(s) de fond :	Accès à l'information ; liberté d'expression et d'opinion
Article(s) du Pacte :	19
Article(s) du Protocole facultatif :	5 (par. 2 b))

1. L'auteur de la communication est W. K., de nationalité allemande. Il affirme que l'État Partie a violé les droits qu'il tient de l'article 19 du Pacte. Le Protocole facultatif est entré en vigueur pour l'État Partie le 25 novembre 1993. L'auteur est représenté par un conseil.

Rappel des faits présentés par l'auteur

2.1 L'auteur est un militant des droits de l'homme qui a plaidé en faveur du droit à l'information dans l'État libre de Bavière, en Allemagne. Le droit de soumettre des pétitions au Parlement bavarois est inscrit dans la Constitution bavaroise. Le 25 octobre 2007, l'auteur

* Adoptée par le Comité à sa 145e session (2-19 mars 2026).

** Les membres du Comité dont le nom suit ont participé à l'examen de la communication : Tania María Abdo Rocholl, Wafaa Ashraf Moharram Bassim, Rodrigo A. Carazo, Yvonne Donders, Carlos Ramón Fernández Liesa, Laurence R. Helfer, Konstantin Korkelia, Dalia Leinarte, Bacre Waly Ndiaye, Hernán Quezada Cabrera, Akmal Saidov, Ivan Šimonović, Soh Changrok, Tijana Šurlan, Teraya Koji, Hélène Tigroudja et Imeru Tamerat Yigezu.

Merci de recycler

a soumis une telle pétition (la « première pétition »), demandant que le Parlement bavarois adopte certaines recommandations formulées par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans un rapport du 11 juillet 2007. Dans la première pétition, il a également soulevé des préoccupations concernant d'autres questions d'intérêt public, notamment l'indépendance du pouvoir judiciaire, l'accès à l'information et les pratiques des fonctionnaires allemands chargés de la protection de la jeunesse.

2.2 Le 12 juin 2008, la commission parlementaire des questions constitutionnelles, juridiques et parlementaires a rejeté la première pétition. Selon la notification de rejet, la commission avait obtenu, sur la pétition, les avis des Ministères de la justice et de l'intérieur de l'État de Bavière. Se fondant sur ces avis, elle a conclu qu'il n'y avait aucune raison d'appliquer les recommandations proposées par l'auteur. Elle n'a pas fourni d'autres raisons et n'a pas exposé les avis des deux Ministères.

2.3 Dans une lettre du 8 août 2008, l'auteur a demandé au Parlement bavarois de lui donner accès aux avis ministériels susmentionnés. Le 25 août 2008, le Parlement bavarois a rejeté la demande au motif qu'il n'existait pas de droit d'accès aux documents relatifs à la procédure de pétition. Selon la notification de rejet, la commission parlementaire partageait les avis ministériels sur une base discrétionnaire uniquement.

2.4 L'auteur a alors envoyé des lettres au Ministère de la justice et au Ministère de l'intérieur, demandant l'accès à leur avis respectif sur sa pétition. Les deux Ministères se sont conformés à la décision du Parlement bavarois et ont rejeté les demandes de l'auteur.

2.5 Le 25 mars 2009, l'auteur a envoyé une deuxième pétition dans laquelle il demandait au Parlement bavarois d'adopter une loi, au niveau du *Land*, sur le droit à l'information. Après avoir sollicité l'avis du Ministère de l'intérieur, une commission du Parlement bavarois a rejeté la deuxième pétition de l'auteur. Elle a inclus l'avis ministériel dans sa réponse à l'auteur. Selon cet avis ministériel, une loi au niveau du *Land* sur le droit à l'information n'était pas nécessaire et ni le droit national ni le droit international n'imposaient l'adoption d'une telle loi.

2.6 Le 13 décembre 2011, dans une lettre adressée au Parlement bavarois, l'auteur a une nouvelle fois demandé l'accès aux avis ministériels concernant la première pétition. Dans sa réponse, le Parlement bavarois a déclaré que son Règlement intérieur ne prévoyait pas un droit d'accès aux dossiers concernant les pétitions. Il a également fait observer que la commission compétente avait déjà statué contre l'élaboration d'une loi sur le droit à l'information en Bavière.

2.7 Le 14 juillet 2012, l'auteur a saisi le tribunal administratif bavarois d'une plainte contre le Parlement bavarois concernant l'accès aux avis sur la première pétition. Le 13 juin 2013, dans une décision motivée, le tribunal administratif a rejeté la plainte.

2.8 Le 25 juillet 2013, l'auteur a fait appel de cette décision (concernant la première pétition) devant le tribunal administratif supérieur de Bavière. Le 14 février 2014, l'appel a été rejeté par une décision motivée. Le 13 mars 2014, l'auteur a demandé l'autorisation d'interjeter appel devant la Cour constitutionnelle fédérale. Le 13 janvier 2016, la demande a été jugée irrecevable et rejetée. L'auteur affirme qu'il a épuisé les recours internes.

2.9 Le 8 mars 2016, l'auteur a saisi la Cour européenne des droits de l'homme d'une requête concernant le refus du Parlement bavarois de lui accorder l'accès aux avis demandés concernant sa première pétition. Le 23 juin 2016, la Cour a déclaré la requête irrecevable[1]. Elle a communiqué sa décision dans une lettre datée du 30 juin 2016.

2.10 En ce qui concerne la chronologie de la procédure, l'auteur affirme qu'il n'a pas abusé du droit de présenter des communications. Il lui a fallu plusieurs années pour accéder aux voies de recours internes parce qu'il n'existe pas de procédure claire pour la soumission de demandes d'accès à l'information. Il a déposé une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme dans les délais impartis, un mois après que la Cour constitutionnelle fédérale avait rejeté son appel concernant la première pétition. Après le rejet de cette

[1] Requête nº 13912/16. La décision a été rendue par un juge unique sur le fondement des articles 34 et 35 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme). Elle n'était pas autrement motivée.

demande, l'auteur a une première fois saisi le Comité des droits de l'homme le 8 mai 2018. Le 17 mai 2018, sa communication a été rejetée, sans enregistrement, car elle ne remplissait pas les conditions préliminaires. Par la suite, l'auteur a fait appel à un avocat et a déposé une plainte plus détaillée le 30 juin 2019, soit trois ans après la date de la lettre de la Cour européenne des droits de l'homme (30 juin 2016).

Teneur de la plainte

3.1 L'auteur affirme qu'en lui refusant l'accès aux deux avis ministériels concernant sa première pétition au Parlement bavarois, l'État Partie a violé les droits qu'il tient de l'article 19 du Pacte.

3.2 Par ailleurs, l'article 19 du Pacte a également été violé lorsque le Parlement bavarois a rejeté la deuxième pétition de l'auteur, dans laquelle celui-ci demandait l'adoption d'une loi au niveau du *Land* sur le droit à l'information en Bavière. En Bavière, il n'existe pas un cadre légal complet concernant l'accès à l'information. Au lieu de cela, il y a un patchwork de dispositions dans d'autres lois qui offrent quelques options procédurales limitées pour demander l'accès aux documents gouvernementaux.

3.3 Le droit à l'information inscrit à l'article 19 du Pacte s'applique à toutes les autorités publiques, s'étend à toutes les personnes et couvre tous les dossiers détenus par un organisme public[2]. Non seulement les journalistes, mais aussi les particuliers, peuvent exercer un rôle d'observateurs sur des questions intéressant légitimement le public. Le droit à l'information s'applique, et ce, que la personne qui demande l'information puisse démontrer ou non un intérêt direct pour celle-ci[3]. En tout état de cause, l'auteur avait un intérêt direct pour l'information. Comme le montrent ses pages Web personnelles, il joue un rôle d'observateur des droits de l'homme en Bavière et publie régulièrement des posts sur des questions d'intérêt public, y compris le droit à l'information.

3.4 L'État Partie ne s'est pas acquitté de son obligation positive d'adopter une loi générale sur le droit à l'information qui réponde aux exigences du droit international[4]. À titre subsidiaire, les États doivent au minimum avoir un cadre légal particulier établissant des procédures claires et appropriées pour la demande d'informations ; l'État Partie n'a pas de tel cadre, au détriment de l'auteur.

3.5 Les autorités n'ont pas exposé les raisons substantielles ni un éventuel préjudice qui justifient que la demande de l'auteur aux fins de l'accès aux avis ministériels soit rejetée. L'auteur n'a pas pu faire appel à un mécanisme indépendant de recours administratif.

3.6 La décision de ne pas divulguer les avis ministériels n'était ni prévue par la loi, ni nécessaire, ni proportionnée à un intérêt légitime exposé par l'État Partie. Le Règlement intérieur du Parlement ne peut être considéré comme une « loi ». Le public a un intérêt à connaître le point de vue des Ministères sur les questions que l'auteur a soulevées dans sa pétition, notamment l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'accès à l'information.

3.7 À titre de réparation, l'auteur demande qu'il soit déclaré que l'État Partie a violé l'article 19 du Pacte, que l'article 190 (par. 3) du Règlement intérieur du Parlement bavarois ne constitue pas une restriction justifiée du droit à l'information, que l'État Partie doit divulguer les avis ministériels en question ou justifier toute non-divulgation, et que l'État Partie doit veiller à ce que la Bavière établisse un régime juridique général pour le droit à l'information qui réponde à divers critères précis.

Observations de l'État Partie sur la recevabilité et sur le fond

4.1 Dans ses observations datées du 8 août 2022, l'État Partie affirme que la communication est irrecevable pour trois motifs. Premièrement, à deux égards, l'auteur n'a pas épuisé les voies de recours internes. Il aurait pu déposer une plainte constitutionnelle devant la Cour constitutionnelle bavaroise. La Cour constitutionnelle bavaroise a dit que des

[2] Observation générale nº 34 (2011) sur la liberté d'opinion et la liberté d'expression, par. 18.
[3] *Toktakunov c. Kirghizistan* (CCPR/C/101/D/1470/2006 et CCPR/C/101/D/1470/2006/Corr.1), par. 6.3.
[4] Observation générale nº 34 (2011), par. 8.

particuliers pouvaient déposer de telles plaintes[5]. Rien n'indique que ce recours n'aurait pas eu une chance raisonnable d'aboutir.

4.2 L'auteur n'a pas non plus contesté les décisions des deux Ministères bavarois. Il n'a pas déposé une plainte connexe dans le délai prescrit d'un an. Sa plainte constitutionnelle concernait uniquement les actions du Parlement bavarois, et non celles des Ministères.

4.3 Deuxièmement, la communication est irrecevable en raison de la décision d'irrecevabilité de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la première pétition parlementaire de l'auteur. Bien que, dans sa décision, la Cour n'ait pas exposé le(s) motif(s) précis d'irrecevabilité, sa décision pourrait avoir été basée sur le caractère manifestement mal fondé de la requête.

4.4 Troisièmement, le grief tiré de l'article 19 du Pacte est irrecevable et sans fondement. La restriction en question était légale. L'article 190 (par. 3) du Règlement intérieur du Parlement bavarois est formulé avec précision et accessible au public. Il dispose qu'en matière de pétition, aucun accès aux documents n'est, en principe, accordé. Le Comité a déjà accepté que des règlements parlementaires internes puissent constituer une loi au sens de l'article 19 (par. 3) du Pacte[6].

4.5 La restriction était nécessaire pour protéger l'ordre public. Le Comité a conclu que l'ordre public pouvait inclure un appui au fonctionnement efficace et digne du parlement et à la sécurité et la protection de ses membres[7]. L'autonomie parlementaire est la base de l'efficacité du parlement ; elle permet que le parlement fonctionne indépendamment des autres autorités de l'État. Cette autonomie signifie que le parlement a le pouvoir de fixer son propre Règlement intérieur. De ce fait, les tribunaux n'ont qu'une marge de manœuvre limitée pour ce qui est d'examiner les règlements intérieurs des parlements. Les parlements ont une grande marge d'appréciation pour ce qui est de régler leurs affaires internes. L'un des objectifs de la restriction du droit d'accès à la documentation est de protéger le processus par lequel la volonté du parlement se forme en commission. Ce processus concerne également les décisions relatives aux pétitions. Le droit de pétition prévu à l'article 17 de la Loi fondamentale donne aux citoyens la possibilité d'exprimer leurs souhaits. Cependant, la procédure de pétition est purement d'ordre législatif ; elle n'équivaut pas à une procédure judiciaire ou administrative. Ainsi, les droits à l'information qui s'appliquent aux procédures administratives ne s'appliquent pas à la procédure de pétition. Cette procédure ne donne pas aux pétitionnaires le droit à ce que leur demande soit traitée d'une certaine manière ou à ce que les raisons finales d'une éventuelle décision leur soient communiquées. Ces questions relèvent du pouvoir discrétionnaire du parlement, qui agit dans les limites de la Constitution. Il n'y a donc pas de droit d'accès au dossier de la pétition, car il n'est ni utile ni nécessaire.

4.6 En effet, le droit d'accès au dossier d'une pétition pour les tiers compromettrait le fonctionnement de la commission parlementaire chargée de l'examen de la pétition concernée. Si la commission n'avait pas la possibilité de délibérer en toute confidentialité, elle ne serait pas en mesure d'exercer de façon adéquate sa mission de contrôle administratif ni d'assurer la médiation entre les autorités et les pétitionnaires dans l'affaire concernée.

4.7 La restriction était appropriée et proportionnée et n'allait pas au-delà de ce qui était nécessaire pour préserver l'autonomie parlementaire et l'efficacité de la procédure de pétition. C'était la mesure la moins intrusive, car elle se limite à la procédure des pétitions. La forme de la procédure de pétition est conforme à l'état de droit et n'est pas arbitraire.

4.8 Le Pacte n'établit pas un droit d'accès illimité aux informations détenues par les institutions publiques. Il n'exige certainement pas que l'accès soit réglementé par une loi sur la liberté d'information plutôt que par d'autres textes réglementaires. En Bavière, diverses dispositions figurant dans des lois spéciales garantissent déjà un large accès aux informations officielles. L'article 39 de la loi bavaroise sur la protection des données garantit aussi un droit général d'accès à l'information en Bavière. Il prévoit les motifs pour lesquels l'accès à l'information demandée peut être limité, conformément à l'article 19 (par. 3) du Pacte.

[5] Par exemple, décision, Vf. 35-VI-99, 12 novembre 1999.
[6] L'État Partie cite *Gauthier c. Canada* (CCPR/C/65/D/633/1995), par. 13.5.
[7] Ibid., par. 13.5 et 13.6.

L'article 39 (par. 4 1)) de la loi, lu conjointement avec la deuxième phrase de l'article 1er (par. 1), prévoit une exemption pour le Parlement bavarois en ce qu'elle lui permet d'adopter ses propres règles.

4.9 Contrairement à ce que l'auteur donne à penser, il est possible de saisir un organisme indépendant si une autorité refuse de divulguer des informations. En pareils cas, des recours administratifs et judiciaires sont possibles. Un demandeur peut faire appel à tout moment au Commissaire du *Land* de Bavière pour la protection des données, une autorité de contrôle indépendante. Le Commissaire peut contester les actions d'une autorité. Des recours sont également possibles devant les tribunaux administratifs en cas de différend relatif à l'article 39 de la loi bavaroise sur la protection des données. La communication d'informations simples provenant de registres ou de la base de données est gratuite.

Commentaires de l'auteur sur les observations de l'État Partie concernant la recevabilité et le fond

5.1 Dans ses commentaires du 25 août 2023, l'auteur affirme qu'il ne pouvait pas saisir la Cour constitutionnelle bavaroise parce qu'il ne résidait pas en Bavière à l'époque concernée. Les droits inscrits dans la Constitution bavaroise sont garantis seulement aux personnes résidant en Bavière. L'auteur a fait preuve de diligence raisonnable pour ce qui est de l'épuisement des voies de recours internes.

5.2 En ce qui concerne le fond, des préoccupations relatives à l'autonomie ne peuvent justifier qu'un parlement soit exonéré de ses obligations en matière de respect du droit à l'information, qui comprend le droit d'accès aux informations détenues par le pouvoir législatif[8].

5.3 L'État Partie a mal interprété la jurisprudence du Comité en matière d'ordre public[9]. Dans le cas de l'auteur, la question de l'ordre public ne se posait pas. Une pétition vise à permettre au public d'avoir un accès libre et transparent au parlement pour soulever des questions d'intérêt public. Le refus d'accès encourage l'arbitraire et compromet la procédure.

5.4 La restriction n'était pas nécessaire et ne constituait pas le moyen le moins restrictif de protéger l'ordre public. Le secret n'est pas nécessaire dans la procédure de pétition. Les travaux de la commission des pétitions du Parlement européen sont ouverts au public. Les Parlements écossais, portugais et luxembourgeois publient tous trois les pétitions et les principaux documents connexes. En 2014, les auteurs d'un rapport commandé par le *Bundestag* en Allemagne ont recommandé la publication des avis ministériels au niveau fédéral[10].

5.5 En Allemagne, aucune loi n'établit un droit à l'information en ce qui concerne le parlement et d'autres entités importantes. L'article 39 de la loi bavaroise sur la protection des données ne couvre pas le Parlement bavarois et garantit un droit à l'information uniquement lorsque le demandeur démontre qu'il a un intérêt légitime pour l'information, ce qui, selon le tribunal administratif de Munich, n'était pas le cas de l'auteur.

Observations complémentaires de l'État Partie

6.1 Dans ses observations complémentaires du 24 octobre 2023, l'État Partie maintient que l'auteur aurait pu déposer une plainte devant la Cour constitutionnelle bavaroise. En vertu de l'article 120 de la Constitution bavaroise et de l'article 33 (par. 1) de la Loi fondamentale, tous les Allemands peuvent déposer une plainte constitutionnelle devant la Cour constitutionnelle bavaroise, et ce, qu'ils aient ou non un lien territorial avec la Bavière.

6.2 L'auteur aurait également pu déposer une pétition au titre de l'article 115 de la Constitution bavaroise, qui donne à tous les habitants de la Bavière le droit d'adresser par écrit des demandes et des plaintes aux autorités compétentes ou au Parlement bavarois.

[8] *Agazade c. Azerbaïdjan* (CCPR/C/126/D/2307/2013), par. 7.3.

[9] *Gauthier c. Canada*, par. 13.6.

[10] Riehm and others, *Electronic Petitioning and Modernization of Petitioning Systems in Europe: Report for the Committee on Education, Research and Technology Assessment* (Berlin, Office of Technology Assessment at the German Bundestag, 2014), p. 267 et 268. Consultable à l'adresse suivante : https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/cct/2014/Electronic-petioning-2014.pdf.

L'article premier de la loi bavaroise sur les pétitions étend ce droit à toute personne ayant eu un contact de quelque sorte que ce soit avec les autorités bavaroises.

6.3 En tout état de cause, le tribunal administratif de Munich a noté que l'auteur ne l'avait pas saisi dans le délai d'un an prescrit par la loi pour contester le rejet par les Ministères de ses demandes de divulgation.

6.4 En ce qui concerne le fond, les restrictions d'accès à l'information sur les processus parlementaires ne sont pas inhabituelles. La loi fédérale sur la liberté d'information n'oblige pas le Parlement fédéral (*Bundestag*) à divulguer des informations relatives à ses activités parlementaires. Le Parlement fédéral a une obligation de divulgation uniquement lorsqu'il exerce des missions administratives relevant du droit public. Les archives du Parlement bavarois peuvent être consultées lorsque certaines conditions sont remplies.

6.5 Contrairement à ce qu'affirme l'auteur, l'article 39 de la loi bavaroise sur la protection des données est le fondement juridique du droit général d'accès à l'information détenue par les autorités publiques bavaroises, même si aucun texte réglementaire distinct ne régit ce droit. Ainsi, le droit d'accès à l'information n'est pas inscrit uniquement dans une série de lois spéciales. Contrairement à ce qu'affirme l'auteur, il existe bien un mécanisme de contrôle indépendant de cette loi (voir par. 4.9 ci-dessus).

6.6 Les principes qui s'appliquent aux décisions administratives et aux décisions parlementaires sont différents. Cela s'explique par la nature des processus parlementaires, qui impliquent une discussion libre entre les membres, une mise en balance des intérêts politiques et le libre exercice du mandat. Les commissions parlementaires qui examinent les pétitions peuvent demander l'avis de ministères, mais ne sont pas tenues de le faire. Il appartient à ces commissions parlementaires de se prononcer sur le fond des pétitions et de décider dans quelle mesure elles détailleront les motifs de leurs décisions.

6.7 L'avis du Ministère de la justice sur la première pétition de l'auteur contenait des commentaires concernant une affaire familiale, notamment le droit d'une mère à la garde de son enfant. L'auteur n'était pas partie à cette affaire. L'avis du Ministère de la justice contenait des données médicales et personnelles très sensibles concernant les intéressés.

6.8 Les avis ministériels étaient des documents d'information internes destinés au législateur, et n'avaient qu'une fonction purement préparatoire. Ils ont uniquement servi à fournir des informations et à préparer les membres du Parlement bavarois à prendre une décision sur le fond. Parce qu'il s'agissait de documents internes, l'État Partie n'était pas tenu d'informer l'auteur de leur contenu.

Observations complémentaires des parties

Auteur

7.1 Dans ses observations complémentaires du 13 décembre 2023, l'auteur répond aux déclarations exposées au paragraphe 6.7 ci-dessus. Sa première pétition faisait indirectement référence à une affaire de garde d'enfant dont la mère avait un site Web sur lequel étaient affichées des informations personnelles et médicales sur elle-même et son fils. Bien que le site Web ne soit plus actif, des versions archivées contiennent de nombreuses informations de cette nature. Il est peu probable que l'avis du Ministère de la justice ait porté exclusivement ou même principalement sur les détails de ladite affaire. En tout état de cause, l'argument de l'État Partie ne résout pas la question de la violation de l'article 19 du Pacte. Il est peu probable que la divulgation aurait porté atteinte à un intérêt privé. L'avis aurait pu être expurgé avant d'être divulgué. En outre, l'État Partie n'explique pas pourquoi il n'a pas divulgué l'autre avis, celui du Ministère de l'intérieur.

État Partie

7.2 Dans ses observations complémentaires du 9 février 2024, l'État Partie répond que la page Web de la mère en question n'est plus disponible. En outre, le Gouvernement n'était pas tenu d'examiner le site Web de la mère pour déterminer si certaines informations avaient été publiées par elle et pouvaient donc être divulguées à l'auteur, qui n'avait absolument aucun lien avec l'affaire de la mère, et on ne pouvait attendre du Gouvernement qu'il le fasse.

En outre, la décision de justice contenait des informations relatives à la santé de l'enfant mineur de la mère, qui pouvaient ne pas avoir été publiées ou publiées légalement (c'est-à-dire avec le consentement des autres tuteurs légaux de l'enfant).

7.3 Dans les autres points de ses arguments (concernant l'expurgation, la divulgation d'un avis ministériel séparé, etc.), l'auteur ne tient pas compte du caractère parlementaire de la procédure de pétition. La divulgation de certaines sections ou de sections expurgées des avis ministériels aurait pu apaiser les préoccupations quant aux informations concernant des tiers. Toutefois, elle n'aurait pas permis une prise en compte suffisante de toutes les préoccupations exprimées au cours des discussions librement menées par les membres du Parlement bavarois et dans les votes de ceux qui se sont opposés à la publication des avis. En conséquence, le Parlement bavarois n'était ni en mesure ni dans l'obligation de fournir à l'auteur une (seule) raison précise pour la décision de la commission.

Délibérations du Comité

Examen de la recevabilité

8.1 Avant d'examiner tout grief formulé dans une communication, le Comité doit, conformément à l'article 97 de son Règlement intérieur, déterminer si la communication est recevable au regard du Protocole facultatif.

8.2 Étant donné les dispositions de l'article 5 (par. 2 a)) du Protocole facultatif et vu la réserve émise par l'État Partie à l'égard de cet article, le Comité ne peut examiner une question qui a déjà été examinée ou est en cours d'examen devant une autre instance internationale d'enquête ou de règlement[11]. En 2016, l'auteur a saisi la Cour européenne des droits de l'homme d'une requête concernant l'accès aux avis ministériels sur sa première pétition au Parlement bavarois. La Cour, siégeant en formation de juge unique, a déclaré la requête irrecevable au titre des articles 34 et 35 de la Convention européenne des droits de l'homme, sans indiquer si cette conclusion était fondée sur des motifs de procédure ou de fond. Le Comité prend note de l'argument de l'État Partie selon lequel la décision de la Cour pourrait avoir été basée sur des motifs de fond, mais, faute d'information claire sur ce point, il ne peut conclure que la même question a été examinée par la Cour[12]. En conséquence, il considère que les dispositions de l'article 5 (par. 2 a)) du Protocole facultatif ne l'empêchent pas d'examiner la communication.

8.3 Le Comité prend note de l'argument de l'État Partie selon lequel l'auteur n'a pas épuisé tous les recours internes disponibles avant de soumettre la communication, comme l'exige l'article 5 (par. 2 b)) du Protocole facultatif. Même s'il n'existe pas d'obligation d'épuiser les recours internes lorsque ceux-ci n'ont objectivement aucune chance d'aboutir, les auteurs de communication doivent faire preuve de la diligence voulue pour exercer les recours disponibles et de simples doutes ou supputations quant à l'utilité d'un recours ne dispensent pas les auteurs de communication de l'obligation de l'épuiser[13]. Le Comité rappelle à cet égard que l'utilité d'un recours ne dépend pas de la certitude d'une issue favorable pour l'auteur[14]. Notant que l'auteur ne prétend pas s'être prévalu d'un quelconque recours interne contre le rejet de sa deuxième pétition par le Parlement bavarois, le Comité considère que cet aspect de la communication est irrecevable au regard de l'article 5 (par. 2 b)) du Protocole facultatif.

[11] Voir, par exemple, *P. B. P. c. Espagne* (CCPR/C/143/D/3226/2018), par. 6.2 ; et *R. M. et Q. M. c. Suède* (CCPR/C/141/D/4062/2021-CCPR/C/141/D/4191/2022), par. 7.2.

[12] Par exemple, *X. c. Norvège* (CCPR/C/115/D/2474/2014), par. 6.2.

[13] Voir, par exemple, *M. O. c. Allemagne* (CCPR/C/140/D/3232/2018), par. 7.4 ; *V. W. G. et E. H. c. Albanie* (CCPR/C/138/D/3031/2017), par. 8.4 ; *W. L. W. c. Afrique du Sud* (CCPR/C/140/D/3237/2018), par. 6.4 ; *G. E. c. Allemagne* (CCPR/C/104/D/1789/2008), par. 7.4 ; *M. L. c. Croatie* (CCPR/C/127/D/2505/2014), par. 6.6 et 6.7 ; *García Perea c. Espagne* (CCPR/C/95/D/1511/2006), par. 6.2 ; et *F. C. S. c. Espagne* (CCPR/C/140/D/4063/2021), par. 6.4.

[14] Par exemple, *G. B. c. Türkiye* (CCPR/C/142/D/3592/2019), par. 9.3 ; et *D. Č. c. Lituanie* (CCPR/C/134/D/3327/2019), par. 4.16.

8.4 En ce qui concerne la première pétition, le Comité prend note de l'argument de l'État Partie selon lequel l'auteur aurait pu soulever le fond de ses griefs devant la Cour constitutionnelle bavaroise. L'auteur a demandé en vain l'autorisation de saisir la Cour constitutionnelle fédérale concernant l'accès aux avis ministériels. En Allemagne, dans chaque *Land*, la Cour constitutionnelle est compétente pour examiner les litiges qui relèvent de la constitution du *Land*. Étant donné que les griefs de l'auteur concernent spécifiquement le Parlement bavarois et la législation bavaroise, le Comité considère que la Cour constitutionnelle bavaroise aurait dû avoir la possibilité d'examiner le fond du grief concernant la première pétition. Selon l'auteur, ce recours ne lui était pas ouvert, car il ne résidait pas en Bavière. Néanmoins, le Comité prend note de l'information de l'État Partie selon laquelle le droit interne permet à tous les nationaux allemands de déposer une plainte constitutionnelle devant la Cour constitutionnelle bavaroise, même s'ils n'ont pas de lien territorial avec la Bavière. Le Comité prend note de l'argument de l'auteur selon lequel il a fait preuve de la diligence voulue pour se prévaloir des recours internes, mais il constate que l'auteur ne dit pas qu'il a reçu une indication concrète des autorités de l'État Partie selon laquelle il ne pouvait pas saisir la Cour constitutionnelle bavaroise. L'auteur a pu déposer ses pétitions parlementaires et les faire examiner alors qu'il résidait à l'étranger. Compte tenu de ce qui précède, le Comité considère que l'auteur n'a pas démontré qu'il avait épuisé les voies de recours internes utiles disponibles pour contester le fait qu'il n'avait pas accès aux avis ministériels et le cadre législatif de la Bavière concernant le droit à l'information. Par conséquent, le Comité déclare que les griefs concernant la première pétition sont irrecevables au regard de l'article 5 (par. 2 b)) du Protocole facultatif.

8.5 Compte tenu de ce qui précède, le Comité ne juge pas nécessaire d'examiner d'autres motifs d'irrecevabilité.

9. En conséquence, le Comité décide :

a) Que la communication est irrecevable au regard de l'article 5 (par. 2 b)) du Protocole facultatif ;

b) Que la présente décision sera communiquée à l'État Partie et à l'auteur de la communication.