

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.311 du 24 septembre 2025

A. 239.255/XV-5962

En cause : **l'Université de Mons,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Kevin MUNUNGU LUNGUNGU
et Marc MARTENS, avocats,
avenue Louise, 235/1
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Michel KAISER,
Sarah BEN MESSAOUD
et Cécile JADOT, avocats,
boulevard Louis Schmidt, 56
1040 Bruxelles.

Partie intervenante :

**l'association sans but lucratif
GLOBAL ACTION IN THE INTEREST
OF ANIMALS (GAIA),**
ayant élu domicile chez
M^{es} Stijn VANDAMME
et Vanessa McCLELLAND, avocats,
Kasteelland, 141
9000 Gand.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 5 juin 2023, la partie requérante demande l'annulation de « la décision [n° 279] de la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région wallonne du 14 mars 2023 ».

II. Procédure

Par une requête introduite le 13 juillet 2023, l'association sans but lucratif Global Action in the Interest of Animals (GAIA) demande à être reçue en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie par une ordonnance du 24 juillet 2023.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 6 mai 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 juin 2025.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Kevin Munungu Lungungu, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Michel Kaiser, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Vanessa McClelland, avocate, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur, a été entendu en son avis.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La partie requérante est une institution d'enseignement supérieur en Communauté française. Dans le cadre de ses activités de recherche, elle mène des expérimentations sur des animaux.

2. Le 1^{er} août 2022, la partie intervenante introduit auprès de la partie requérante une demande d'accès à des documents administratifs. Elle sollicite la communication d'une copie de toutes les décisions d'autorisation prises entre le 1^{er} mai et le 29 juillet 2022 par sa commission d'éthique en expérimentation animale, ainsi que des explications sur la composition, le mode de décision interne et la publication des décisions de cette commission.

3. Par un courrier du 13 septembre 2022, la partie requérante rejette la demande d'accès aux documents administratifs.

4. Par un courrier du 1^{er} octobre 2022, la partie intervenante introduit un recours auprès de la commission d'accès aux documents administratifs de la Région wallonne (ci-après : la CADAW) contre cette décision de refus.

Dans le cadre de la procédure, celle-ci adresse, par courrier du 16 novembre 2022, une demande d'informations à la partie requérante et sollicite également la transmission des documents litigieux. Par un courrier du 2 décembre 2022, la partie requérante refuse de donner suite à cette demande.

5. Par sa décision n° 279 du 14 mars 2023, la CADAW fait partiellement droit au recours introduit par la partie intervenante, et enjoint à la partie requérante de lui communiquer « [...] copie de toutes les décisions d'autorisation de la commission d'éthique en expérimentation animale prises entre le 1^{er} mai 2022 et le 29 juillet 2022, à l'exception des informations et références y contenues de nature à identifier l'objet de la recherche et les utilisateurs, et ce dans un délai de 15 jours à compter de la notification de la présente décision ».

Cette décision constitue l'objet du présent recours.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un premier moyen « de la violation des articles 33, alinéa 2, de la Constitution, consacrant le principe général du droit de l'indisponibilité des compétences administratives, des articles 37 et 105 de la Constitution qui limitent les compétences des autorités administratives, de l'article 78 de la loi spéciale de réformes institutionnelles [du 8 août 1980] qui limite les compétences des autorités administratives régionales, de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 1^o, du décret du

30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration et de l'article 1^{er}, 1^o, du décret du Parlement de la Communauté française du 22 décembre 1994 ».

Elle reproche à la partie adverse de s'être déclarée compétente pour connaître du recours introduit par la partie intervenante alors que, selon elle, sa commission d'éthique ne constitue pas une autorité administrative régionale entrant dans le champ d'application du décret précité. Elle soutient que sa commission d'éthique n'exerce en effet aucune mission de service public et que les mécanismes prévus à l'article 18 de l'arrêté royal du 29 mai 2013 relatif à la protection des animaux d'expérience ne permettent pas à la Région wallonne de déterminer et de contrôler son fonctionnement. Elle ajoute que sa commission d'éthique n'exerce pas un pouvoir de décision unilatérale dans la mesure où elle ne détermine pas de manière unilatérale les droits et obligations de tiers.

Elle souligne que le régime du décret précité ne s'applique qu'aux entités identifiées à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret, soit les autorités administratives, parmi lesquelles il faut distinguer les autorités administratives régionales et les autorités administratives non régionales. Elle relève que le décret ne s'applique à ces dernières que « dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences régionales, le décret interdit ou limite la publicité des documents administratifs ». Selon elle, la question de savoir si une autorité administrative est « régionale » ou « autre que régionale » doit être tranchée en fonction du détenteur de l'information. Elle se réfère, sur ce point, à l'avis n° 66 de la CADAW du 28 avril 2014. Elle est d'avis que, dans le cadre de la qualification d'autorité administrative régionale ou autre que régionale de sa commission d'éthique, il n'y a pas lieu de tenir compte de la matière dont relèvent les documents concernés.

Elle considère qu'à supposer que sa commission d'éthique soit une autorité administrative, elle fait partie intégrante, sur le plan organique, d'une institution d'enseignement supérieur dépendant de la Communauté française, de sorte qu'elle ne peut être qualifiée d'autorité administrative régionale.

Elle ajoute que cette conclusion est confortée par l'article 1^{er}, 1^o, du décret du 22 décembre 1994 précité, qui, en fixant son champ d'application, vise les autorités administratives au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, et relevant de la Communauté française.

En réplique, elle expose que la définition de la notion d'autorité administrative régionale qu'elle a donnée dans sa requête se situe dans la droite ligne des travaux préparatoires du décret et est confirmée par la doctrine autorisée qu'elle cite.

Dans son dernier mémoire, elle réitère que la question de savoir si une autorité est régionale ou non régionale doit être déterminée en fonction non pas du contenu du document auquel l'accès est sollicité mais en fonction du détenteur de l'information. Elle se réfère à l'arrêt n° 232.974 du 20 novembre 2015.

IV.2. Appréciation

1. L'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 30 mars 1995 précité dispose comme suit :

« Le droit de consulter un document administratif d'une entité et d'en recevoir copie consiste en ce que chacun, selon les conditions prévues par le présent décret, peut prendre connaissance sur place de tout document administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie, selon les modalités arrêtées par le Gouvernement ».

L'article 1^{er}, alinéa 2, 2°, définit le document administratif comme étant « [...] toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une entité dispose ».

La notion d'« entité », à laquelle les deux dispositions précitées se réfèrent, est définie comme suit par l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° :

« [les] autorités administratives régionales; [les] autorités administratives autres que régionales mais uniquement dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences régionales, le décret interdit ou limite la publicité de documents administratifs ; [les] organismes visés par l'article 3 du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public ; [les] organismes visés par l'article 3 du décret du 12 février 2004 relatif au statut de l'administrateur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution ».

Enfin, l'article 1^{er}, alinéa 2, 2°, du même décret, dispose que « Pour l'application du présent décret », on entend par « autorité administrative : une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État ».

L'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois précitées, s'énonce comme suit :

« Si le contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction, la section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements :

1° des diverses autorités administratives ;

2° des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et des juridictions administratives ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice, relatifs aux marchés publics, aux membres de leur personnel, ainsi qu'au recrutement, à la désignation, à la nomination dans une fonction publique ou aux mesures ayant un caractère disciplinaire ».

Il convient dès lors de vérifier si elle a la qualité d'autorité administrative au sens de cette disposition.

2. Par ailleurs, la directive 2010/63/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2010 relative à la protection des animaux utilisés à des fins scientifiques précise dans son 39^e considérant qu'il convient « d'effectuer une évaluation de projet impartiale et indépendante des personnes participant à l'étude dans le cadre de la procédure d'autorisation de projets impliquant l'utilisation d'animaux vivants ».

L'article 3 de cette directive définit, en son point 6, « l'utilisateur » comme étant « toute personne physique ou morale utilisant des animaux dans des procédures, dans un but lucratif ou non » et, en son point 7, « l'autorité compétente » comme étant « une autorité ou des autorités ou organismes désignés par un État membre pour s'acquitter des obligations découlant de la présente directive ».

Les articles 36 à 45 de cette directive spécifient les « exigences relatives aux projets ».

L'article 36 de cette directive prévoit ainsi ce qui suit :

- « 1. Les États membres veillent, sans préjudice de l'article 42, à ce que les projets ne soient pas exécutés sans autorisation préalable de l'autorité compétente et qu'ils soient exécutés conformément à l'autorisation ou, dans les cas visés à l'article 42, conformément à la demande adressée à l'autorité compétente ou à toute décision arrêtée par celle-ci.
- 2. Les États membres s'assurent qu'aucun projet n'est exécuté sans avoir reçu une évaluation favorable du projet par l'autorité compétente, conformément à l'article 38 ».

L'article 38 de la même directive précise les critères auxquels doivent satisfaire les projets ainsi que le contenu de leurs évaluations. Il est spécifié au point 4 que « le projet est évalué d'une manière transparente » et que l'évaluation « est menée de manière impartiale et peut prendre en compte l'avis de parties indépendantes ».

En outre, l'article 59, 1^o, de cette directive dispose comme suit :

- « 1. Chaque État membre désigne une ou plusieurs autorités compétentes pour la mise en œuvre de la présente directive.

Les États membres peuvent désigner des organismes autres que les pouvoirs publics pour la mise en œuvre des tâches spécifiques prévues par la présente directive, uniquement s'il est démontré que l'organisme en question :

- a) Dispose des compétences et de l'infrastructure requises pour accomplir les tâches prévues ; et
- b) Ne connaît aucun conflit d'intérêts en ce qui concerne l'accomplissement desdites tâches.

Les organismes ainsi désignés sont considérés comme des autorités compétentes aux fins de la présente directive ».

3. L'article 21 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux dispose comme suit :

« § 1^{er}. Chaque utilisateur est soumis à l'octroi d'un agrément préalable par le ministre qui a le Bien-être des Animaux dans ses attributions. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les conditions de cet agrément ainsi que la procédure d'octroi, de suspension et de retrait de l'agrément.

Il peut en outre prescrire des conditions complémentaires relatives à la destination des animaux une fois terminées les expériences sur animaux dans lesquelles les animaux ont été utilisés.

§ 2. Des commissions d'éthique sont créées chez les utilisateurs. Le Roi détermine la composition, le fonctionnement et les missions de ces commissions d'éthique.

Les commissions d'éthique sont approuvées et contrôlées par le service chargé du bien-être animal. Le Roi fixe les règles pour l'approbation et le contrôle des commissions d'éthique.

§ 3. Le Roi nomme une autorité compétente qui est chargée d'autoriser les projets.

Aucun projet ne peut être mené sans qu'une autorisation ne lui soit attribuée au préalable.

Un projet ne peut être exécuté que si l'évaluation du projet est favorable.

Dans ce cadre, le Roi fixe les conditions et critères d'évaluation auxquels un projet doit répondre ainsi que les procédures d'octroi, de modification, de renouvellement, de suspension et de retrait de l'autorisation d'un projet. Le Roi détermine que ces conditions peuvent impliquer des obligations de la part des responsables des projets.

Le Roi fixe aussi les conditions de l'appréciation rétrospective d'un projet et celles du résumé non technique d'un projet.

§ 4. Le Roi crée une instance, dénommée "Cellule pour le bien-être des animaux", chargée du bien-être des animaux chez les éleveurs, les fournisseurs et les utilisateurs. Il en détermine la composition, le fonctionnement et les missions ».

Les articles 17 et 18 de l'arrêté royal du 29 mai 2013 relatif à la protection des animaux d'expérience, tels qu'ils sont applicables en Région wallonne, prévoient ce qui suit :

« Article 17 :

§ 1^{er}. Les expériences sur animaux ne peuvent être menées que dans l'établissement d'un utilisateur.

Le Service peut accorder, sur la base d'une justification scientifique, une dérogation au premier alinéa pour autant que l'utilisateur introduise auprès du Service une demande motivée scientifiquement. Le Service informe par écrit l'utilisateur de l'approbation ou non de cette demande dans les trois mois qui suivent la réception de la demande.

§ 2. Chaque utilisateur qui procède à des expériences sur animaux soumet au préalable, ses projets à évaluation et autorisation à une commission d'éthique acceptée par le Service.

Un projet ne peut être exécuté qu'après avoir reçu une évaluation favorable. Chaque utilisateur veille à ce que le nombre d'animaux utilisés dans un projet soit réduit au minimum sans compromettre les objectifs du projet.

§ 3. Pour être acceptée une commission d'éthique démontre au Service qu'elle répond aux conditions fixées au paragraphe 4 du présent article et au paragraphe 2 de l'article 18.

§ 4. La commission d'éthique est composée au minimum de sept membres. L'expertise des membres de la commission garantit une compétence en matière d'éthique, de méthodes alternatives à l'expérimentation animale, de santé et de bien-être animal ainsi qu'en matière de techniques expérimentales, de direction d'expérience et d'analyse statistique.

Le vétérinaire ou l'expert chargé de la surveillance de la santé et du bien-être des animaux tel que mentionné à l'article 31, § 1^{er}, 4^o, fait partie de la commission.

Un représentant des cellules chargées du bien-être animal fait partie de la commission.

§ 5. Une commission d'éthique peut évaluer les projets de plusieurs utilisateurs différents.

§ 6. Si des problèmes déontologiques ou éthiques se posent dans l'exécution de ses missions prévues à l'article 18, la commission d'éthique demande l'avis du Comité déontologique.

§ 7. La commission d'éthique établit au moins une fois par an un rapport d'activités qu'elle transmet à ses membres. La commission d'éthique peut mettre à disposition du public toute information qu'elle juge utile.

Article 18 :

§ 1^{er}. La commission d'éthique a pour mission :

1° l'évaluation et l'autorisation des projets prévus dont chaque expérience doit être classée selon son degré de gravité "sans réveil", "légère", "moyenne" ou "sévère" et suivant les critères de l'annexe 5 ;

2° l'établissement de critères sur le plan de l'éthique concernant les expériences sur animaux ;

3° la formulation d'avis aux utilisateurs, aux maîtres d'expérience et aux collaborateurs en ce qui concerne les aspects d'éthique des expériences sur animaux ;

4° l'évaluation rétrospective de tous les projets à l'exception de ceux qui ne comprennent que des expériences classées comme "sans réveil", dans le délai qu'elle détermine.

Tous les projets qui utilisent des primates non humains doivent subir une évaluation rétrospective.

§ 2. Dans l'exécution de ses missions et sous réserve de garantir le respect de la propriété intellectuelle et de la confidentialité des informations, la commission d'éthique doit garantir qu'elle ne connaît aucun conflit d'intérêts et veiller à l'impartialité de jugement en prenant en compte l'avis de parties indépendantes de l'utilisateur qui introduit une demande d'autorisation d'un projet.

La commission d'éthique effectue les évaluations de manière transparente.

§ 3. Pour chaque projet soumis la commission d'éthique suit les exigences reprises aux articles 19 à 26 du présent arrêté.

§ 4. Le contrôle du fonctionnement des commissions d'éthique est fait par le Service. Dans ce cadre le Service peut participer aux travaux de la Commission d'éthique et il peut consulter tous les documents relatifs aux travaux de la commission d'éthique. Tous les documents pertinents, y compris les autorisations de projet et le résultat de l'évaluation du projet, sont conservés pendant au moins trois ans à compter de la date d'expiration de l'autorisation du projet ou de la période visée à l'article 23, § 1^{er}, du présent arrêté.

Sans préjudice de l'alinéa précédent, les documents portant sur des projets qui doivent faire l'objet d'une appréciation rétrospective sont conservés jusqu'à l'aboutissement de celle-ci.

§ 5. Aucune expérience qui implique une douleur, une souffrance ou une angoisse intense susceptible de se prolonger sans rémission possible n'est autorisée.

Un utilisateur peut uniquement dans des circonstances exceptionnelles et pour des raisons justifiées scientifiquement, introduire auprès du Service une demande scientifiquement motivée pour une dérogation provisoire à cette disposition. Le Ministre, après avis du comité déontologique, peut exceptionnellement accorder cette dérogation. Une telle dérogation n'est jamais accordée pour les primates non humains. La décision concernant cette dérogation est communiquée par le Service par écrit à l'utilisateur dans les trois mois qui suivent la réception de la demande ».

Enfin, l'article 20 du même arrêté, lequel transpose l'article 38 de la directive précitée, précise ce qui suit :

« § 1^{er}. L'évaluation des projets s'effectue avec un niveau de détail approprié au type de projet et vérifie que le projet satisfait aux critères suivants :

- a) le projet est justifié du point de vue scientifique ou éducatif ou requis par la loi ;
- b) les objectifs du projet justifient l'utilisation d'animaux, et ;
- c) le projet est conçu pour permettre le déroulement des expériences sur animaux dans les conditions les plus respectueuses de l'animal d'expérience et de l'environnement.

§ 2. L'évaluation des projets comporte en particulier :

- a) une évaluation des objectifs du projet, des avantages scientifiques escomptés ou de sa valeur éducative ;
- b) une appréciation de la conformité du projet avec les exigences de remplacement, de réduction et de raffinement ;
- c) une appréciation de la classification des expériences sur animaux selon leur degré de gravité ;
- d) une analyse dommage-avantage du projet, visant à apprécier si le dommage infligé aux animaux en termes de souffrance, de douleur et d'angoisse est justifié par les résultats escomptés, compte tenu de considérations éthiques, et pourra, en définitive, bénéficier aux êtres humains, aux animaux ou à l'environnement ;

- e) une appréciation des éléments visés à l'article 24, § 4 de la loi et à l'article 3, § 2, aux articles 4 à 8 inclus, à l'article 17, § 1^{er}, aux articles 28, 31, 33 et 34 du présent arrêté ;
- f) une détermination de la nécessité de procéder à une appréciation rétrospective du projet et le moment auquel celle-ci doit intervenir.

§ 3. La Commission d'éthique prend en considération les avis d'experts, en particulier dans les domaines suivants :

- a) les champs d'application scientifiques pour lesquels les animaux seront utilisés, y compris le remplacement, la réduction et le raffinement dans chaque domaine ;
- b) la conception d'expériences, incluant, le cas échéant, des statistiques ;
- c) la pratique vétérinaire dans le domaine des animaux de laboratoire ou, le cas échéant, la pratique vétérinaire dans le domaine de la faune sauvage ;
- d) l'élevage des animaux et les soins qui leur sont donnés, en rapport avec les espèces destinées à être utilisées ».

4. Il ressort des dispositions qui précèdent qu'en Région wallonne, l'autorisation des projets impliquant une expérimentation sur les animaux est délivrée par une commission d'éthique, laquelle peut être créée au sein de l'établissement d'un utilisateur.

5. C'est le cas en l'espèce, la partie requérante ayant constitué en son sein une commission d'éthique.

6. Ainsi qu'il ressort de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret du 30 mars 1995 précité, le champ d'application de ce décret diffère selon qu'il s'agit d'autorités administratives « régionales » ou « autres que régionales ». Une telle distinction figure également dans la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, laquelle distingue les autorités administratives fédérales et celles qui ne le sont pas.

7. Dans la décision attaquée, la CADAW considère que la commission d'éthique de la partie requérante est une « autorité administrative régionale » au sens du décret précité, pour les motifs suivants :

« Les commissions d'éthique sont les autorités compétentes en Région wallonne en matière d'évaluation et d'autorisation de projets utilisant des animaux d'expérience. L'article 21, § 2, de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, tel qu'il est applicable en Région wallonne, prévoit que des commissions d'éthique sont créées chez les utilisateurs.

Aux termes de cette disposition, le Roi détermine la composition, le fonctionnement et les missions de ces commissions d'éthique. Celles-ci sont approuvées et contrôlées par le service chargé du bien-être animal. Le Roi fixe les règles pour l'approbation et le contrôle des commissions d'éthique.

L'article 21, § 3, de la même loi prévoit que le Roi nomme une autorité compétente qui est chargée d'autoriser les projets. Aucun projet ne peut être mené sans qu'une autorisation ne lui soit attribuée au préalable. Un projet ne peut être exécuté que si l'évaluation du projet est favorable. Conformément à l'article 17 de l'arrêté royal du 29 mai 2013 relatif à la protection des animaux d'expérience, tel qu'il est applicable en Région wallonne, chaque utilisateur qui procède à des expériences

sur animaux soumis, au préalable, ses projets à évaluation et à autorisation d'une commission d'éthique acceptée par le Service. Un projet ne peut être exécuté qu'après avoir reçu une évaluation favorable.

Dans l'exécution de ses missions, et sous réserve de garantir le respect de la propriété intellectuelle et de la confidentialité des informations, la commission d'éthique doit garantir qu'elle ne connaît aucun conflit d'intérêts et veiller à l'impartialité de jugement en prenant en compte l'avis de parties indépendantes de l'utilisateur qui introduit une demande d'autorisation d'un projet. Par ailleurs, la commission d'éthique doit effectuer les évaluations de manière transparente (article 18, § 2, de l'arrêté royal du 29 mai 2013 précité, tel qu'il est applicable en Région wallonne).

4. Bien qu'en l'espèce, la commission d'éthique en expérimentation animale de l'UMons fait organiquement partie intégrante d'un établissement d'enseignement supérieur, à savoir l'Université de Mons, il y a lieu de considérer qu'elle constitue une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. En effet, comme il est dit au point 3, la commission d'éthique doit être reconnue par le service chargé du bien-être animal ; elle est chargée d'une mission de service public ; son fonctionnement est déterminé et contrôlé par les pouvoirs publics ; et, en ce qu'elle évalue et autorise ou non les projets d'expérimentation sur des animaux, elle prend des décisions obligatoires à l'égard de tiers.

5. Il convient dès lors de déterminer si la commission d'éthique en expérimentation animale de l'UMons est une autorité administrative "régionale" ou "autre que régionale".

Les travaux préparatoires de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration mentionnent :

"Une nouveauté à l'égard de la jurisprudence existante du Conseil d'État est qu'il conviendra, pour ce qui est de l'application de la présente loi, de déterminer les autorités administratives qui doivent être considérées comme autorités administratives fédérales et celles qui doivent être considérées comme autorités administratives non fédérales. Les autorités administratives fédérales sont, comme l'a précisé le Conseil d'État dans l'avis qu'il a donné sur le présent projet, les administrations fédérales, les organismes publics et les services publics assimilés, qui ressortissent à une autorité administrative fédérale, ainsi que les personnes privées chargées par une autorité fédérale, à la suite d'événements autres que fortuits, de l'exercice d'un service public fédéral. Fait également partie du niveau fédéral le personnel des provinces qui dépend des autorités fédérales, y compris les commissaires d'arrondissement.

Les autorités administratives non fédérales sont celles qui font partie des autres niveaux administratifs – les Communautés, les Régions, les provinces et les communes, comme par exemple les services des Communautés, des Régions ou des Commissions communautaires ou les établissements créés par ceux-ci, les personnes privées qui exercent une mission d'intérêt général relevant des compétences des Communautés ou des Régions, les organes communaux et provinciaux, les intercommunales, les CPAS, les polders et wateringues, les fabriques d'église, etc." .

La notion d'"autorité administrative autre que fédérale" a été créée à la demande expresse de la section de législation du Conseil d'État. L'objectif était de distinguer le champ d'application de l'ensemble de la loi aux seules autorités fédérales et le champ d'application "des dispositions qui sont applicables à toutes les autorités administratives, quel que soit le niveau auquel elles appartiennent. Ces dispositions prévoient des exceptions à la publicité pour des motifs qui concernent une matière qualifiée de matière fédérale par la Constitution ou en vertu de celle-ci". Ces

considérations valent également, au niveau régional, en ce qui concerne la distinction entre autorités administratives régionales et autres que régionales.

6. Le critère déterminant qui justifie que la partie adverse entre dans le champ d'application du décret du 30 mars 1995 apparaît être non pas le lien organique avec un établissement universitaire mais le fait d'exercer une mission d'intérêt général relevant des compétences de la Région wallonne. Compte tenu de ce qui est dit aux points 4 et 5, il faut considérer que la commission d'éthique en expérimentation animale de l'UMons est un organisme qui exerce "une mission d'intérêt général" relevant des compétences de la Région wallonne. Les commissions d'éthique en expérimentation animale, rattachées ou non à une université, tirent en effet leur compétence de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux et de l'arrêté royal du 29 mai 2013 relatif à la protection des animaux d'expérience qui, depuis la sixième réforme de l'État, relèvent de la compétence de la Région wallonne en matière de bien-être animal (article 6, § 1, XI, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles). Dans la mesure où elle exerce des missions qui relèvent de la compétence de la Région wallonne en matière de bien-être animal, la commission d'éthique en expérimentation animale de l'UMons doit être considérée comme étant, dans cette hypothèse, une autorité administrative régionale soumise au décret du 30 mars 1995 ».

8. Il n'est ni contesté ni contestable que la commission d'éthique créée au sein de la partie requérante ne dispose pas d'une personnalité juridique distincte de cette dernière.

9. Celle-ci est une personne morale de droit public créée dans sa forme actuelle, par le décret du 28 novembre 2008 portant intégration de la Faculté universitaire des sciences agronomiques de Gembloux au sein de l'Université de Liège, création de l'Université de Mons par fusion de l'Université de Mons-Hainaut et de la Faculté polytechnique de Mons, restructurant des habilitations universitaires et refinançant les Universités. L'Université de Mons revêt ainsi la qualité d'autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Par l'effet des réformes successives de l'État, ces universités d'État sont devenues des organismes publics relevant des Communautés, compétentes pour l'enseignement en vertu de l'article 5 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

Depuis l'adoption de la loi du 27 juillet 1971 sur le financement et le contrôle des institutions universitaires, les institutions universitaires de l'État, et maintenant de la Communauté française, sont réputées jouir de la personnalité juridique plénière de sorte qu'*a priori* l'ensemble des actes accomplis par leurs organes, et pas uniquement ceux en relation avec leur patrimoine propre, doit être imputé à la personne morale que constitue chacune de ces universités. (C.E., n° 243.176 du 7 décembre 2018, ECLI:BE:RVSCE:2018:243.176).

10. Toutefois, en l'espèce, la commission d'éthique de la partie requérante a été créée sur la base de l'article 21 de la loi du 14 août 1986, précité, qui dispose qu'elle est approuvée et contrôlée par le service chargé du bien-être animal. Cette disposition lui attribue le pouvoir d'autoriser les projets impliquant une expérimentation animale, pour autant que ceux-ci fassent l'objet d'une évaluation favorable préalable sur la base des critères précisés dans l'arrêté royal du 29 mai 2013 précité. Ce faisant, elle constitue une « autorité compétente » au sens de l'article 3, 7°, de la directive 2010/63/UE précitée, soit une autorité désignée « par un État membre pour s'acquitter des obligations découlant de [cette] directive ». Le bien-être animal est une compétence régionalisée (article 6, § 1^{er}, XI, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée). Par conséquent, la commission d'éthique de la partie requérante a été créée et désignée pour s'acquitter de l'obligation de la Région wallonne de n'autoriser des projets d'expérimentation animale menés au sein de la partie requérante que s'ils répondent aux critères et conditions des articles 36 à 45 de la directive précitée, tels qu'ils ont été transposés par l'arrêté royal précité. Par ailleurs, l'article 18, § 2, de cet arrêté royal exige de cette commission d'éthique de garantir « qu'elle ne connaît aucun conflit d'intérêts » et de « veiller à l'impartialité de jugement en prenant en compte l'avis de parties indépendantes de l'utilisateur qui introduit une demande d'autorisation d'un projet ».

11. Il résulte de ces éléments que la commission d'éthique de la partie requérante exerce une compétence régionale pour laquelle elle a été spécifiquement créée et agréée par la Région wallonne. Elle est par ailleurs soumise au contrôle du service du bien-être animal de cette Région et agit de manière impartiale lorsqu'elle prend une décision d'autorisation d'un projet impliquant une expérimentation animale. Dans cette mesure, dans l'exercice de cette compétence par sa commission d'éthique, la partie requérante doit être considérée comme étant une autorité administrative régionale.

12. Il résulte des éléments qui précèdent que la CADAW était compétente pour connaître du recours introduit par la partie intervenante.

Le premier moyen n'est pas fondé.

Il convient de rouvrir les débats afin de poursuivre l'instruction du recours et l'examen des autres moyens de la requête.

V. Demande de confidentialité

1. Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite que soit préservée la confidentialité de la pièce 3 du dossier administratif. Elle justifie sa

demande vu l'essence même du contentieux de l'accès aux documents administratifs et de la circonstance que cette pièce contient, en partie, les documents administratifs litigieux. Elle estime que cette confidentialité doit s'étendre également aux échanges entretenus entre la CADA et la partie requérante « puisque la réponse à la demande d'information contient une série d'informations sur le contenu des documents litigieux ».

2. En son article 87, § 2, le règlement général de procédure permet à une partie de solliciter de la part du Conseil d'État qu'il ordonne le caractère confidentiel de pièces qu'elle dépose. Le Conseil d'État doit procéder à un examen complet de l'ensemble des éléments de fait et de droit pertinents. Aussi doit-il nécessairement pouvoir disposer des informations requises, y compris des informations confidentielles et des secrets d'affaires, pour être à même de se prononcer en toute connaissance de cause. Il revient ainsi au Conseil d'État d'apprécier la confidentialité alléguée de certaines pièces contenues dans le dossier d'une partie qui formule une telle demande, en faisant la balance entre les exigences du procès équitable et les motifs pour lesquels la confidentialité est demandée, en vue de soumettre ces pièces à la contradiction des autres parties ou, au contraire, en vue de les y soustraire.

En l'espèce, la pièce n° 3 du dossier administratif contient effectivement une partie des informations auxquelles la partie intervenante a précisément demandé d'avoir accès. Par conséquent, le maintien de la confidentialité de cette pièce participe à préserver l'effet utile du présent recours. En outre, cette pièce étant, par définition, connue de la partie requérante, les exigences du procès équitable à son égard sont préservées.

Il y a donc lieu de maintenir la confidentialité de la pièce n° 3 du dossier administratif à ce stade de la procédure.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

L'auditeur désigné par Monsieur l'auditeur général adjoint est chargé de rédiger un rapport complémentaire.

Article 3.

La confidentialité de la pièce n° 3 du dossier administratif est maintenue à ce stade de la procédure.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 24 septembre 2025, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly