

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.313 du 24 septembre 2025

A. 239.263/XV-5964

En cause : **la société anonyme**
GLAXOSMITHKLINE BIOLOGICALS,
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 6 juin 2023, la partie requérante demande l'annulation de « la décision [282] de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA wallonne) de la partie adverse 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 entreprise privée active dans le domaine pharmaceutique. Dans le cadre de ses activités de recherche, elle mène des expérimentations sur des animaux.

2. Le 1^{er} août 2022, les conseils de la partie intervenante introduisent, auprès de la partie requérante, une demande d'accès aux documents administratifs. Ils y sollicitent 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 26 septembre 2022, la partie requérante rejette la demande d'accès aux documents administratifs.

4. Par un courrier du 1^{er} octobre 2022, les conseils de la partie intervenante introduisent 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 pendante devant cette commission, cette dernière adresse, par un 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 6 décembre 2022, la partie requérante refuse de donner suite à cette demande.

5. Par sa décision n° 282 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. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

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 qui limite les compétences des autorités administratives régionales, de l'article 21, § 2, de la Loi, des articles 25 et 43 de l'arrêté royal, 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 ».

Elle fait grief à la CADA de s'être déclarée compétente pour connaître du recours dirigé par la partie intervenante à l'encontre de la décision de sa commission d'éthique.

Elle soutient que sa commission d'éthique n'est pas une autorité administrative régionale tombant dans le champ d'application du décret du 30 mars 1995 précité, qu'elle n'exerce pas de 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 affirme également que cette 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 en déduit que la partie adverse ne pouvait pas se déclarer compétente pour connaître du recours diligenté par la partie intervenante.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse soutient que la commission d'éthique de la partie requérante est une « autorité administrative », au sens de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, du décret du 30 mars 1995 précité et qu'elle répond à l'ensemble des critères fixés dans la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'État.

Elle souligne tout d'abord que, par la lecture combinée de l'article 21, §§ 2 et 3, de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux et de l'article 17 de l'arrêté royal du 29 mai 2013 précité, la commission d'éthique doit être acceptée, c'est-à-dire reconnue ou agréée, par les pouvoirs publics régionaux. Par ailleurs, elle ne comprend pas en quoi l'intervention de ceux-ci serait limitée, dans la mesure où, précisément, elle a trait à des éléments essentiels de la constitution de cette commission.

Deuxièmement, elle considère que la commission d'éthique de la partie requérante exerce une mission de service public. Elle affirme qu'elle ne peut suivre la partie requérante en ce qu'elle estime que sa commission d'éthique ne répond pas aux besoins de la collectivité. Elle relève que la protection du bien-être animal et l'encadrement de la protection des animaux d'expérience constituent des missions

d'intérêt général consacrées par le droit européen, dont 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 (ci-après : « la directive 2010/63/UE »). Elle estime que les besoins collectifs en la matière sont en particulier mis en évidence par l'article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Elle considère qu'il importe peu que l'activité exercée par la commission d'éthique de la partie requérante se limite aux demandes formulées par cette dernière dès lors qu'elle répond à un besoin collectif. Elle peine à comprendre que la partie requérante n'admette pas que le bien-être animal est une considération d'ordre public, alors que cette directive établit un lien entre les attitudes relatives aux animaux et l'opinion publique relative à cette problématique, et donc aux choix politiques posés par les autorités. Elle relève en particulier que, selon l'article 36 de cette directive, « aucun projet n'est exécuté sans avoir reçu une évaluation favorable du projet par l'autorité compétente », cette autorité compétente étant « une autorité ou des autorités ou organismes désignés par un État membre [...] ». Enfin, elle relève qu'il n'est pas nécessaire, pour qualifier une entité d'autorité administrative, qu'un pouvoir de tutelle existe ou que des instructions puissent lui être données, dès lors que c'est le propre des autorités administratives indépendantes.

Troisièmement, elle est d'avis que la commission d'éthique ne fait pas partie du pouvoir législatif ou judiciaire.

Quatrièmement, elle affirme qu'il ressort de l'article 21 de la loi du 14 août 1986 précité, qui habilite le Roi à déterminer la composition, le fonctionnement et les missions de telles commissions, ainsi que de l'article 18, § 4, de l'arrêté royal du 29 mai 2013 précité, qui en prévoit le contrôle par les services de la partie adverse, que le fonctionnement de la commission d'éthique de la partie requérante est déterminé et contrôlé par les pouvoirs publics. Elle est d'avis que l'acceptation préalable prévue est également une forme importante de contrôle de la part des pouvoirs publics.

Selon elle, pour être qualifiée d'autorité administrative, la commission d'éthique ne doit pas nécessairement voir la majorité des membres de son organe de gestion désignés par les pouvoirs publics et ses décisions ne doivent pas nécessairement pouvoir être suspendues ou annulées.

Elle ajoute que la présence de commissaires de gouvernement n'est pas une condition *sine qua non* pour considérer que la commission d'éthique de la partie requérante est contrôlée par les pouvoirs publics.

Cinquièmement, elle soutient que la commission d'éthique de la partie requérante prend des décisions obligatoires à l'égard des tiers. Elle constate que cette commission d'éthique octroie, conditionne et retire les autorisations nécessaires à la conduite d'expériences sur des animaux. Elle estime que de telles décisions produisent des effets contraignants, sont adoptées à l'issue de l'exercice d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire au regard des critères établis dans la réglementation et s'imposent à l'égard des tiers. Sur ce dernier point, elle ajoute que la décision s'impose non seulement au porteur de projet (tiers par rapport à la commission) mais peut également être opposée à des tiers comme, par exemple, une organisation de protection du bien-être animal qui ne serait pas d'accord avec la décision en question. Elle souligne qu'il se déduit des articles 22 et 26 de l'arrêté royal du 29 mai 2013 précité que la commission d'éthique détermine unilatéralement les obligations des tiers, puisque l'autorisation peut contenir des « conditions spécifiques » qui résultent de l'évaluation du projet et peut être retirée. Elle précise que le fait que seuls les demandeurs de projet saisissent la commission d'éthique d'une demande d'autorisation et que le champ d'application de celle-ci se limite au périmètre de la partie requérante n'est pas de nature à limiter la portée de la décision d'autorisation. Elle conclut que la décision s'impose aux tiers autres que le porteur de projet, que l'interdiction éventuelle est passible de sanctions pénales, que l'autorisation éventuelle est opposable aux tiers et que les conditions et critères inscrits dans la réglementation ont des effets juridiques en dehors de la sphère de relation entre la commission d'éthique et le demandeur de projet d'expérimentation.

IV.1.3. Le mémoire en intervention

La partie intervenante rappelle tout d'abord que la publicité de l'administration est un principe fondamental ancré dans l'article 32 de la Constitution.

S'agissant de la notion d'autorité administrative à laquelle renvoie l'article 1^{er} du décret du 30 mars 1995 précité, elle expose que cette notion n'est pas définie par cet article, ni par l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, auquel il renvoie. Elle se réfère dès lors à des arrêts du 14 février 1997 et du 10 juin 2005 de la Cour de cassation qui ont fixé les critères auxquels doit répondre une entité pour être qualifiée d'autorité administrative.

S'agissant de la reconnaissance de la commission d'éthique de la partie requérante par le Gouvernement fédéral, le Gouvernement des Communautés ou des Régions, ou par les provinces ou les communes, elle relève que selon l'article 17, § 2, de l'arrêté royal du 29 mai 2013 précité, chaque utilisateur qui procède à des expériences sur les animaux soumet ses projets au préalable à une commission d'éthique « acceptée par le Service », c'est-à-dire par les services compétents de la

partie adverse. Elle ajoute que, dans ce cadre, la commission d'éthique doit démontrer qu'elle respecte les conditions visées aux articles 17, § 4, et 18, § 2, du même arrêté royal. Elle en déduit que le Gouvernement de la partie adverse a « toute autorité pour évaluer si une commission d'éthique remplit ces conditions et de reconnaître ou non une commission d'éthique ». Elle conclut que la commission d'éthique de la partie requérante est reconnue par le Gouvernement, de sorte que la première condition est remplie.

Quant aux conditions que la commission d'éthique soit chargée d'un service public et n'appartienne pas au pouvoir judiciaire ou législatif, elle rappelle le prescrit de l'article 18, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 29 mai 2013 précité qui définit la mission de la commission et estime, que lorsqu'elle délivre l'autorisation, cette dernière agit en tant « qu'autorité compétente exécutant une tâche gouvernementale », soit une mission de service public. Elle ajoute que le bien-être animal est une valeur de l'Union européenne consacrée par l'article 13 du TFUE.

En ce qui concerne la condition de prendre des décisions qui engagent les tiers, elle se réfère aux dispositions des articles 17, § 2, 18, §§ 1^{er} et 3, 23, § 1^{er}, et 22, § 2, de l'arrêté royal du 29 mai 2013 précité, pour en déduire que la commission d'éthique de la partie requérante exerce son pouvoir d'autorisation de manière discrétionnaire. Elle relève que celle-ci a également le pouvoir d'assortir son autorisation de conditions, ainsi que de retirer cette autorisation. Elle estime dès lors que les décisions de cette commission d'éthique sont contraignantes et engagent les tiers. Selon elle, il suffit que les décisions de la commission d'éthique engagent les destinataires des décisions concernées, « qui sont donc considérés comme des tiers ».

IV.1.4. Le mémoire en réplique

Quant à l'absence de personnalité juridique de sa commission d'éthique, la partie requérante affirme que celle-ci implique qu'il ne s'agit pas d'une autorité administrative, ce qui est confirmé, selon elle, par l'arrêt n° 101.224 du 28 novembre 2001.

Elle indique ensuite ne pas douter que le bien-être animal constitue une mission d'intérêt général mais considère que ce n'est pas suffisant pour conclure que sa commission d'éthique exerce une mission de service public. Elle affirme que les activités de sa commission d'éthique ne sont pas assujetties à la direction de la Région wallonne, qui n'a pas le pouvoir d'instruire dans un sens déterminé ni d'annuler ou de suspendre les décisions prises par cette commission. Sur l'étendue du contrôle requis pour qualifier l'entité d'autorité administrative, elle se réfère à l'arrêt n° 234.859 du 25 mai 2016. Elle constate que la partie adverse ne dispose ni du pouvoir de

nomination direct des membres des commissions d'éthique ni du pouvoir d'annuler ou de suspendre les décisions de celles-ci ni de désigner un commissaire du gouvernement pour s'assurer du respect de la réglementation.

Quant à la question de savoir si sa commission d'éthique exerce un *imperium*, elle répond par la négative. Elle affirme que la notion de « tiers » couvre des personnes autres que les destinataires de la décision concernée. Elle estime que les parties adverse et intervenante confondent la capacité de lier des tiers avec l'opposabilité de ses décisions. Elle est d'avis qu'une décision est de nature à lier des tiers « si elle détermine de manière unilatérale les obligations de son auteur à l'égard des tiers ou constate unilatéralement les obligations des tiers ». Elle constate que sa commission d'éthique se borne à agir à la suite de la soumission explicite d'un projet impliquant une expérimentation sur des animaux par un de ses employés et prend une décision qui ne s'applique qu'à lui. Elle conclut que la décision prise ne lie que le responsable de projet.

IV.1.5. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse rappelle tout d'abord l'évolution législative et réglementaire encadrant le rôle des commissions d'éthique, afin de transposer la directive 2010/63. Elle estime qu'un service public chargé du bien-être animal est mis en place pour approuver les commissions d'éthique et pour les contrôler. Elle en déduit que celles-ci agissent comme le « bras droit de la partie adverse, dans le cadre de la politique en la matière ».

Elle affirme que le contrôle prévu par l'article 18, § 4, de l'arrêté royal du 29 mai 2013 précité est entier et que la seconde phrase, permettant au « Service » de participer aux travaux de la commission d'éthique et de consulter tous les documents de travail de celle-ci, est exemplative.

Elle ajoute que chaque membre composant la commission d'éthique doit avoir été approuvé par le « Service », lequel doit également donner son accord sur chaque changement. Elle relève que les missions de cette commission sont énoncées limitativement par la réglementation et que son fonctionnement est également déterminé par celle-ci. Elle estime que la question du financement de la commission d'éthique n'est pas déterminante. Enfin, elle affirme qu'il n'est pas requis qu'une forme de tutelle ou de recours administratif soit mise en place pour qualifier la mission exercée par l'entité de « mission de service public ».

Elle est également d'avis que les commissions d'éthique répondent à des besoins collectifs ou encore exercent une mission « nécessaire (ou indispensable) à la

réalisation du bien commun », le bien-être animal étant une valeur constitutive de l'Union européenne consacrée à l'article 13 du TFUE.

Enfin, elle affirme à nouveau que les porteurs de projet d'un utilisateur sont bien des tiers vis-à-vis de la commission d'éthique.

Sur ce dernier point, elle développe ses arguments comme suit :

« Il convient donc de bien prendre en considération, contrairement à ce que laisse paraître le rapport, que la compétence d'autoriser ou non un projet d'expérimentation animale est bien, en tant que telle, réglementée par le dispositif législatif et réglementaire applicable. On ajoutera en outre que la commission d'éthique peut retirer l'autorisation d'un projet lorsque celui-ci n'est pas exécuté en conformité avec l'autorisation (art. 26, § 3, de l'arrêté royal du 29 mai 2013). Les décisions de la commission ont un caractère contraignant et engageant les tiers.

On ne peut appliquer les enseignements que tire Monsieur le Premier Auditeur de l'arrêt de votre Conseil n° 248.214 du 4 septembre 2020, la situation étant diamétralement distincte puisqu'il ne s'agit pas, en l'espèce, d'une compétence exercée sur le fondement de règlements internes propres aux commissions d'éthique, comme c'était le cas de l'association des clubs francophones de football. À la différence de cette affaire, l'instrument législatif et réglementaire ne laisse pas, au contraire, une grande latitude aux commissions d'éthique pour déterminer leurs décisions avec les porteurs de projets au sein de la requérante.

Contrairement aux faits de la cause dans l'affaire ayant mené à l'arrêt de votre Conseil n° 248.214 du 4 septembre 2020, les commissions d'éthique ne disposent d'absolument aucune autonomie pour fixer des règles nécessaires à la réalisation de leur mission légale.

Votre Conseil n'écarte pas la qualification d'autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour le seul motif que les entités concernées n'ont pas de personnalité juridique distincte. Or, selon la partie adverse, ce serait en réalité la seule raison pour laquelle [il] devrait être constaté que les Commissions d'éthique ne prennent pas des décisions obligatoires à l'égard de tiers.

Monsieur le Premier Auditeur clôture son rapport en évoquant l'avis de la section de législation de votre Conseil formulant des critiques afin d'éviter toute équivoque qui avait suggéré d'omettre les commissions d'éthique du projet et de désigner un service public ou un organisme comme autorité compétente et autorité qui délivre l'autorisation pour des projets. Le législateur, conscient de cette recommandation, a décidé de ne pas la suivre, mais bien de maintenir les commissions d'éthique. Par ailleurs, on notera que la section de législation de votre Conseil n'était pas d'avis que le mécanisme prévu par le législateur fédéral était contraire à la directive et ne transposait pas correctement celle-ci. Le législateur a justifié que l'article 59 de la directive 2010/63 prévoit expressément la possibilité que l'organe compétent pour les autorisations en cause soit créé au sein des structures elles-mêmes. La directive impose à ce titre des conditions permettant de garantir l'absence de conflit d'intérêt, objectif recherché par le législateur qui a imposé des conditions d'impartialité et d'indépendance des membres.

Si avant l'adoption du cadre réglementaire européen, l'on pouvait considérer que les commissions d'éthique devaient se confondre intégralement avec l'entité à laquelle elles appartiennent organiquement, depuis lors les exigences en termes d'impartialité, d'indépendance vis-à-vis de l'utilisateur ont été imposées, créant

l'absence de conflit d'intérêt, de telle sorte que l'on peut considérer qu'il s'agit d'une tierce autorité vis-à-vis desdits utilisateurs.

En définitive, la partie adverse ne perçoit pas quel serait le sens d'imposer une composition de la commission d'éthique qui assure une impartialité des membres, et donc l'implication de personnes extérieures à l'établissement utilisateur, si l'on ne peut la considérer comme une personne tierce ? Le développement, dans l'Union européenne et au sein des composantes de la fédération belge, des autorités administratives indépendantes, des entreprises publiques autonomes ou plus généralement de "l'étendue des formes hybrides d'organismes autonomisés externes", attestent d'une évolution dynamique de la conception des services publics et de la possibilité accrue – et parfois la nécessité – de sortir d'une conception organique étroite de la notion de service public.

Pour toutes ces raisons, la commission d'éthique de la partie requérante doit être qualifiée d'autorité administrative ».

IV.1.6. Le dernier mémoire de la partie intervenante

La partie intervenante se réfère tout d'abord au rapport déposé par l'Auditorat dans le recours A. 237.964/IX-10.184 et ensuite à l'avis n° 51.723/1/V du 11 septembre 2012 rendu par la section de législation du Conseil d'État.

Elle estime qu'un contrôle est exercé par la partie adverse sur la commission d'éthique, peu importe qu'il soit marginal.

Elle ajoute ce qui suit :

« En outre, il est totalement faux de considérer dans le cas présent qu'il n'existe pas une mission de service public. Se référant à la jurisprudence de votre Conseil, le Premier Auditeur affirme désormais que le service public implique l'exercice d'une activité régulière, qui aux yeux du législateur est nécessaire pour répondre aux besoins collectifs de la société et réaliser le bien commun.

Les décisions des commissions d'éthique relèvent sans aucun doute des services publics. Le processus d'autorisation, dont les comités d'éthique sont responsables, découle directement de l'article 36 de la Directive 2010/63/UE du 22 septembre 2010 qui stipule que 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.

Selon l'article 38 de la directive susmentionnée 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 procédures dans les conditions les plus respectueuses de l'animal et de l'environnement.

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 procédures 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 aux articles 6 à 12 et aux articles 14, 16 et 33 ; et
- f) une détermination de la nécessité de procéder à une appréciation rétrospective du projet et le moment auquel celle-ci doit intervenir.

Ces critères d'évaluation relèvent clairement des besoins collectifs de la société et du bien-être commun. Cela a été récemment confirmé par l'inclusion du bien-être animal dans la Constitution. L'article 7*bis* de la Constitution belge se lit désormais comme suit :

“Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les Communautés et les Régions veillent à la protection et au bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles”.

Cette disposition est incluse dans le deuxième alinéa de l'article 7*bis*, une disposition qui impose aux autorités de poursuivre un développement durable en lien avec “les aspects sociaux, économiques et environnementaux”. Le bien-être de la faune est une question environnementale. L'inclusion de la disposition animale dans le deuxième alinéa de l'article 7*bis* (et non dans une disposition distincte 7*ter*) constitue une confirmation que la Constitution belge reconnaît, au moins implicitement, que le bien-être animal est lié au développement durable, réglementé au premier alinéa de l'article 7*bis*.

Le processus d'autorisation s'inscrit donc naturellement dans le cadre d'une mission de service public.

8. Enfin, il est également erroné de considérer que les décisions d'autorisation ne lieraient pas les tiers. Dans le cas présent, le Premier auditeur semble à nouveau attacher des conditions supplémentaires à l'exigence selon laquelle les décisions doivent être opposables aux tiers.

Selon le rapport d'auditorat il faudrait comprendre que la partie requérante prend des décisions d'autorisation ou de refus de projets d'expérimentation animale qui ne valent qu'à l'égard d'elle-même. Toutefois, cette déclaration est incompatible avec l'exigence que les commissions d'éthique soient indépendantes, impartiales et ne présentent pas de conflit d'intérêt.

En outre, la question se pose de savoir en quoi les autorisations délivrées par les comités d'éthique diffèrent, par exemple, des autorisations environnementales. Par exemple, un permis environnemental est contraignant pour le demandeur et le titulaire du permis, mais les tiers non impliqués dans le projet ne seront pas liés par le contenu du permis. Le raisonnement du rapport d'auditorat relatif à l'existence de tiers ne s'applique donc pas ».

IV.1.7. Le dernier mémoire de la partie requérante

La partie requérante estime tout d'abord que les conditions fixées par la Cour de cassation pour qualifier une personne morale de droit privé d'autorité administrative doivent être interprétées de manière restrictive dans la mesure où une telle autorité est soumise à un régime dérogatoire au droit commun. Elle considère

ensuite que sa commission d'éthique n'exerce pas une mission de service public au sens fonctionnel dès lors qu'il n'est pas démontré en quoi ses activités sont destinées à la collectivité. Elle affirme encore que son fonctionnement n'est pas contrôlé par les pouvoirs publics et qu'il n'est pas démontré en quoi la partie adverse disposerait du pouvoir d'influencer ses activités, de nommer ses membres, d'annuler ou de suspendre ses décisions. Enfin, elle soutient que sa commission d'éthique ne dispose pas d'un pouvoir de décision unilatérale, lequel se définit comme la capacité d'une autorité à déterminer de manière unilatérale ses propres obligations à l'égard de tiers ou de constater unilatéralement les obligations des tiers, soit des personnes autres que les destinataires de l'autorisation. Elle souligne que sa commission d'éthique agit exclusivement à la suite de la soumission explicite par un de ses responsables d'un projet impliquant des expériences sur les animaux et prend une décision qui ne s'applique qu'à lui. Elle en déduit que cette commission d'éthique ne dispose pas d'un pouvoir de décision unilatérale nécessaire pour la qualifier d'autorité administrative au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et n'est donc soumise pas à la compétence de la CADAW.

IV.2. Appréciation

1. L'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 30 mars 1995 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^o, de ce même décret 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^o :

« [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^o, 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^o des diverses autorités administratives ;
 - 2^o 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 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°, 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. Elle précise qu'il s'agit d'un « organe dénué de toute personnalité juridique, chargé de se prononcer exclusivement sur les projets soumis par [ses] chercheurs et menés en son sein ».

6. La CADAW s'est déclarée compétente pour connaître de la demande de la partie intervenante pour les motifs suivants :

« 2. La partie adverse est une commission d'éthique au sens de l'article 21 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, et des

articles 17 et suivants de l'arrêté royal du 29 mai 2013 relatif à la protection des animaux d'expérience, tels qu'ils sont applicables en Région wallonne.

3. 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 soumet, 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 GSK relève d'une société anonyme, 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 GSK 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. Compte tenu de ce qui est dit aux points 4 et 5, il faut considérer que la commission d’éthique en expérimentation animale de GSK est une autorité publique qui exerce des compétences matérielles relevant exclusivement des compétences de la Région wallonne. Les commissions d’éthique en expérimentation animale 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^{er}, XI, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

La commission d’éthique en expérimentation animale de GSK est par conséquent une autorité administrative régionale soumise au décret du 30 mars 1995.

7. La partie adverse soutient encore que la législation relative au bien-être animal “procède à une harmonisation maximale et exhaustive des obligations de transparence applicables aux commissions d’éthique”, et par conséquent que le décret du 30 mars 1995 ne s’applique pas. La partie adverse s’appuie notamment, à cette fin, sur le principe selon lequel une norme spéciale (la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, telle qu’elle a été exécutée par l’arrêté royal du 29 mai 2013 relatif à la protection des animaux d’expérience) prime sur une norme générale (le décret du 30 mars 1995).

Les normes “spéciales” qui dérogeraient au décret du 30 mars 1995 sont prévues par l’arrêté royal du 29 mai 2013. Prévoir une dérogation à une norme décrétable par voie d’arrêté est déjà contraire au respect de la hiérarchie des normes.

La norme générale comme la norme spéciale constituent en toute hypothèse des exceptions au droit fondamental consacré par l’article 32 de la Constitution. Or, les restrictions au droit fondamental d’accès aux documents administratifs “doivent être justifiées et sont de stricte interprétation”. Dédire des règles de transparence imposées par l’arrêté royal du 29 mai 2013 que celles-ci excluent implicitement l’application des règles de transparence prévues par le décret wallon du 30 mars 1995, est contraire à cette obligation d’interprétation restrictive. Il n’est en effet pas admissible de contourner par une interprétation *a contrario* ou implicite le droit fondamental consacré à l’article 32 de la Constitution. Toute restriction à ce droit fondamental doit être explicitement prévue par un dispositif législatif et justifiée ;

et toute dérogation aux lois générales en matière de publicité de l'administration qui restreint davantage cette publicité, doit donc également être explicitement prévue par un dispositif législatif et être suffisamment justifiée.

Dès lors, l'arrêté royal du 29 mai 2013 ne peut pas être interprété comme excluant l'application du décret du 30 mars 1995, et la commission est compétente pour connaître du présent recours.

8. La commission est dès lors compétente pour connaître du recours. ».

7. La question qui se pose est de savoir si la commission d'éthique de la partie requérante répond à la définition d'autorité administrative au sens du décret du 30 mars 1995 précité et partant à celle d'autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, comme l'estime la CADAW dans la décision attaquée.

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

Par un arrêt du 6 septembre 2002, la Cour de cassation a affirmé ce qui suit :

« des institutions créées par des personnes privées mais agréées par les pouvoirs publics fédéraux, les pouvoirs publics des Communautés et des Régions, des provinces ou des communes, constituent des autorités administratives au sens de cet article 14 dans la mesure où leur fonctionnement est déterminé et contrôlé par les pouvoirs publics et où elles peuvent prendre des mesures obligatoires à l'égard des tiers, plus spécialement en déterminant de manière unilatérale leurs propres obligations à l'égard des tiers ou en constatant unilatéralement les obligations des tiers; que les actes posés par ces établissements peuvent faire l'objet d'une annulation lorsque ceux-ci exercent une partie de l'autorité publique » (n° de rôle C.01.0382.N) (ECLI:BE:CASS:2002:ARR.20020906.4).

Une personne de droit privé, fût-elle créée ou agréée par une autorité administrative et fût-elle soumise au contrôle de l'autorité, qui ne peut pas prendre de décision obligatoire à l'égard des tiers, n'a pas la nature d'une autorité administrative. Le fait qu'une tâche d'intérêt général lui soit confiée est sans pertinence, à cet égard (notamment, en ce sens, l'arrêt de la Cour de cassation du 30 mai 2011, C.10.0508.N ; ECLI:BE:CASS:2011:ARR.20110530.1). Une institution peut prendre des décisions obligatoires à l'égard des tiers si elle peut déterminer unilatéralement ses propres obligations vis-à-vis des tiers ou constater unilatéralement les obligations de ces tiers.

Un acte émanant de cette personne morale n'est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État, et donc considéré comme étant adopté par une autorité administrative, que dans la mesure où il ressortit à l'*imperium*

dont elle est investie (arrêt de la Cour de cassation du 28 mars 2019, C.18.0272.F, ECLI:BE:CASS:2019:ARR.20190328.5).

De ce qu'une décision produit des effets à l'égard des tiers, il ne se déduit pas qu'elle serait obligatoire à l'égard de ceux-ci (ibidem).

Dès lors que la commission d'éthique de la partie requérante est créée au sein d'une personne morale de droit privé, cette dernière ne peut être qualifiée, en principe, d'autorité administrative que si elle répond aux conditions dégagées par la jurisprudence de la Cour de cassation.

9. Lorsqu'une commission d'éthique autorise un projet impliquant des expérimentations sur des animaux, elle exerce une mission de service public qui lui a été confiée par les pouvoirs publics, sur la base des critères fixés dans les réglementations européenne et nationale. En effet, dans la mesure où elle permet de limiter les expérimentations animales aux projets qui respectent les critères définis à l'article 20 de l'arrêté royal précité et à l'article 38 de la directive précitée, cette compétence d'autorisation vise à satisfaire l'intérêt général qui est de préserver le bien-être animal, lequel constitue à la fois une valeur constitutive de l'Union européenne consacrée à l'article 13 du TFUE mais également une valeur consacrée à l'article 7*bis* de la Constitution.

Par ailleurs, la commission d'éthique de la partie requérante est l'une des autorités désignées par l'État belge, en application des articles 3, 7°, et 59 de la directive précitée, « pour s'acquitter des obligations découlant de [cette] directive », à savoir la tâche spécifique d'autoriser un projet impliquant une expérimentation sur des animaux. La mission ne diffère pas selon que le projet est porté par le secteur public ou le secteur privé.

10. S'agissant du contrôle exercé sur la commission d'éthique par les pouvoirs publics, il convient de relever que l'article 21, § 2, alinéa 2, de la loi du 14 août 1986 précitée prévoit que les « commissions d'éthique sont approuvées et contrôlées par le service chargé du bien-être animal ». Pour être approuvée, la commission d'éthique doit, en application de l'article 17, § 3, de l'arrêté royal précité, répondre aux « conditions fixées au paragraphe 4 [du même article] et au paragraphe 2 de l'article 18 ». L'article 17, § 4, précité détermine la composition de la commission d'éthique et les compétences exigées de ses membres, tandis que l'article 18, § 2, précité fixe des exigences relatives au fonctionnement de cette commission. Enfin, l'article 18, § 4, précité, précise que « le Service » contrôle le fonctionnement de la commission d'éthique, participe à ses travaux et peut consulter tous les documents qui y sont relatifs. S'agissant plus particulièrement des décisions d'autorisation, les

articles 19 à 26 de l'arrêté royal, précité, fixent précisément les critères et exigences à mettre en œuvre par la commission d'éthique, notamment en termes de procédure (délais, de notification et d'actes à poser).

Dans la mesure où le service chargé du bien-être animal de la partie adverse est compétent pour « accepter » la commission d'éthique, il dispose également du pouvoir de mettre fin à cette « acceptation » s'il devait constater que celle-ci ne respecte pas les dispositions de l'arrêté royal auxquelles elle est soumise. Il en résulte que ce service dispose d'un contrôle suffisant sur le fonctionnement de ladite commission.

11. Sur la condition de *l'imperium* dont dispose l'autorité administrative, la Cour de cassation a considéré, dans son arrêt du 28 octobre 2005, R.G. n° C.04.0575.N (ECLI:BE:CASS:2005:ARR.20051028.1), qu'une personne de droit privé ne peut être considérée comme une autorité administrative si elle ne dispose pas d'un pouvoir d'*imperium* propre.

En l'espèce, la question de *l'imperium* dont dispose la commission d'éthique de la partie requérante doit être examinée à la lumière des dispositions de la directive 2010/63/UE. En effet, cette commission d'éthique est désignée, sur la base des dispositions de la loi du 14 août 1986 et de l'arrêté royal du 29 mai 2013 précitées qui transposent cette directive, afin de « s'acquitter des obligations découlant de [cette] directive » pour l'État belge, à savoir veiller à ce qu'aucun projet mené par la partie requérante et qui implique une expérimentation sur des animaux ne soit exécuté sans une autorisation préalable qui implique une évaluation favorable du projet répondant aux critères fixés par cette directive.

Cette question de *l'imperium* est également connue dans le droit de l'Union européenne.

Dans ses conclusions dans les affaires C-47/08, C-50/08, C-51/08, C-53/08, C-54/08 et C-61/08 (ECLI:EU:C:2010:513), l'avocat général auprès de la Cour de justice de l'Union européenne, Pedro Cruz Villalón, a rappelé ce qui suit s'agissant du nécessaire approfondissement de la notion d'autorité publique (les notes de bas de page ont été omises) :

« 95. Afin de délimiter les domaines respectifs de l'autorité publique et des particuliers, la finalité de l'emploi de la force monopolisée et administrée par l'État constitue certainement un premier critère. En effet, l'autorité publique doit assurer la poursuite des objectifs d'ordre général qui constituent le fondement de la légitimité de la forme concrète d'État adoptée par l'autorité publique (typiquement, en Europe, l'État de droit social et démocratique).

Au contraire, les particuliers, dans l'exercice de leur autonomie en tant qu'individus, peuvent veiller à la satisfaction de leurs intérêts d'ordre privé. Ils peuvent y procéder en se servant, si nécessaire et dans les conditions prévues par l'ordre juridique, de la force administrée par la puissance publique qui, à ces fins, ne représente rien d'autre qu'un instrument au service d'intérêts non généraux.

96. Cependant, le critère le plus souvent retenu aux fins de l'identification de l'autorité publique est celui tenant à la capacité de l'autorité publique d'imposer sa volonté unilatéralement, c'est-à-dire sans nécessiter le consentement de l'intéressé. Au contraire, le particulier ne peut faire accepter sa volonté à un autre particulier qu'avec le consentement de ce dernier.

97. Les choses ne sont toutefois pas aussi simples lorsqu'il s'agit d'un État démocratique, comme en l'espèce. En effet, dans de tels cas, le consentement est toujours nécessaire d'une manière ou d'une autre, en fin de compte. Par ailleurs, il convient de relativiser l'affirmation selon laquelle la volonté de l'autorité publique s'impose sans souffrir d'aucune contestation, dès lors que, du point de vue de l'État de droit, qui est également de l'essence de l'Union, tout acte de l'autorité publique ouvre droit à un recours. En réalité, pris sous cet angle, l'autorité souveraine de l'État démocratique constitue davantage une *auctoritas* qu'un simple *imperium*. Il s'agit d'un pouvoir de domination exercé par la volonté même des assujettis et assuré par la légitimité originaire de la volonté de puissance, plus que par la simple menace de contrainte physique.

98. Pris sous cet angle, cela implique que la notion en question n'est pas une notion absolue, mais relative, qui est donc susceptible d'une gradation. Plus il est aisé d'imposer un comportement, plus la qualité d'autorité publique est probable, toujours à l'exclusion d'une imposition pure et simple et incontestable.

99. Pour toutes ces raisons, l'examen du critère finaliste (intérêt général/intérêt particulier) ou de celui du mode d'imposition de l'obligation assurée par la contrainte (unilatéral/bilatéral) implique de s'engager sur une voie débouchant fatalement sur un terrain peu assuré. En effet, nous butons ici sur des notions extraordinairement imprécises, soumises comme elles le sont à l'arbitraire propre aux grandeurs relatives et, de ce fait, insusceptibles d'un minimum d'objectivité. Bien entendu, face à des cas incontestables d'exercice d'autorité publique, tel celui des activités directement liées à l'exercice de prérogatives de souveraineté (armée, force publique, pouvoir juridictionnel, gouvernement), il est fait application de critères opérationnels. Ces critères ne suffisent toutefois pas pour rendre compte de la qualification à donner à d'autres activités publiques moins liées à l'exercice de la contrainte et qui se distinguent néanmoins de l'activité privée.

100. En progressant encore dans la présente réflexion, il convient d'examiner la qualité de l'État moderne, en tant que forme d'aménagement du pouvoir nettement plus sophistiquée que les formes antérieures. Ces dernières se limitaient à administrer la contrainte physique par le biais de procédures de définition des conditions de son exercice extraordinairement simplifiées. Il s'ensuit que, pour rendre compte de toute la complexité du phénomène de l'autorité publique, il apparaît pratiquement inévitable de se fonder sur un concept d'autorité publique dégagé à partir de la logique qui sous-tend l'ordre juridique dans lequel s'exerce ladite autorité.

101. Dans cet esprit, l'ordre juridique représente un processus de mise en œuvre de l'exercice de la force légitime susceptible de s'achever, le cas échéant, par l'application de ladite force dans un cas concret. Cela étant, on ne saurait voir d'inconvénient à admettre que les actes marquant l'aboutissement du processus (lorsque le processus de la force légitime s'achève avec un acte qui met fin audit processus, en lui conférant un caractère définitif) apparaissent comme l'expression la plus achevée de l'ordre juridique.

102. Selon cette approche, le critère déterminant de qualification d'un acte comme participant à l'exercice de l'autorité publique serait donc celui de la nature de sa relation avec l'ordre étatique. Concrètement, la qualité d'une activité serait à considérer comme l'expression d'une participation à l'exercice de l'autorité publique à partir du critère de son insertion (son degré d'appartenance) dans ledit ordre juridique. C'est pourquoi le critère ne serait pas celui de sa simple conformité à l'ordre considéré, mais plutôt celui de son incorporation en tant qu'acte de l'ordre en question.

103. En ce sens, la juridiction peut être considérée comme représentant l'expression la plus caractéristique de l'autorité publique. En effet, par ses décisions, elle dit définitivement le droit, de sorte que l'ordre juridique finit par se confondre avec celles-ci. Toutefois, cette même raison nous permet également d'affirmer que constitue une autorité publique celle dont les actes peuvent satisfaire à ladite condition sans qu'il soit besoin de *iurisdictio*. Pour commencer, la loi est exécutoire en elle-même, de même que tout acte administratif ou l'ordre de la force publique. Il s'agit toujours d'actes et de dispositions susceptibles d'un recours juridictionnel, sans toutefois nécessiter, quoi qu'il en soit, d'"autorisation" pour sortir immédiatement leurs effets.

104. Il ressort clairement des considérations qui précèdent qu'aucun particulier n'est en mesure de faire naître des actes juridiques capables de s'imposer à un tiers sans le concours de l'autorité publique. Dès lors que l'utilisation de la force par les particuliers demeure exclue, une autorisation publique est toujours nécessaire pour donner effet à son droit propre. Dans de tels cas, l'autorité publique ne se limite pas à contrôler un acte susceptible de sortir par lui-même un effet obligatoire à l'égard d'un tiers, comme dans le cas d'actes de l'administration, du gouvernement ou du pouvoir législatif. Au contraire, dans ces cas, l'intervention de l'autorité publique est toujours constitutive à l'égard de l'obligation que le particulier entend faire valoir à l'égard d'un tiers. Il s'agit donc d'obligations susceptibles d'être nées par l'effet de la rencontre de volontés (contrat, autonomie de la volonté), mais dont l'exécution n'est pas à la portée du particulier, dès lors qu'elles requièrent une intervention publique.

105. En conséquence, et à titre de conclusion de l'ensemble des considérations qui précèdent, on peut affirmer, avec le niveau d'abstraction exigé par les présentes affaires, que, au nombre des caractères permettant d'identifier l'autorité publique au sein des différentes traditions nationales, il y a lieu de faire figurer celui tenant à la possibilité d'imputer un acte, une disposition ou un comportement à la volonté de l'État formalisée à travers l'ordre juridique. L'imputabilité d'une volonté concrète à la volonté générale de l'État en tant que plus petit dénominateur commun entre toutes ces traditions juridiques constitue, en effet, le critère déterminant afin de délimiter ce qui relève de la sphère publique et ce qui relève de la sphère des particuliers ».

L'interprétation défendue par la partie requérante aboutit à nier tout exercice de l'autorité publique dans le chef de sa commission d'éthique, ce qui pose question quant à sa compatibilité avec les dispositions de la directive précitée.

Or, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne (voir, notamment, arrêts du 13 novembre 1990, *Marleasing*, C-106/89, Rec. p. I-4135, point 8, ECLI:EU:C:1990:395 ; du 16 décembre 1993, *Wagner Miret*, C-334/92, Rec. p. I-6911, point 20, ECLI:EU:C:1993:945, et du 10 février 2000, *Deutsche Post*, C-270/97 et C-271/97, Rec. p. I-929, point 62 ECLI:EU:C:2000:76 ; arrêt du 15 mai 2003, *Mau*, C-160/01, point 36, ECLI:EU:C:2003:280), en appliquant

le droit interne, les juridictions nationales sont tenues de l'interpréter dans toute la mesure du possible à la lumière du texte et de la finalité de la directive en cause pour atteindre le résultat visé par celle-ci et, partant, se conformer à l'article 288, alinéa 3, du TFUE. Cette obligation d'interprétation conforme du droit national est en effet inhérente au système de ce traité en ce qu'elle permet aux juridictions nationales d'assurer, dans le cadre de leurs compétences, la pleine efficacité du droit de l'Union lorsqu'elles tranchent les litiges dont elles sont saisies.

Afin de permettre au Conseil d'État d'interpréter, dans la mesure du possible, les dispositions nationales applicables conformément aux dispositions de la directive précitée, il convient de poser à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante :

- « Les articles 3, 7°, 36 à 45 et 59 de 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 doivent-ils être interprétés comme impliquant qu'un organisme désigné par un État membre comme "autorité compétente" pour l'évaluation et l'autorisation de projet doit se voir reconnaître un *imperium* propre en vue de prendre des décisions obligatoires à l'égard des tiers ? ».

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 CADAW 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.

La question suivante est posée à la Cour de justice de l'Union européenne :

« Les articles 3, 7°, 36 à 45 et 59 de 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 doivent-ils être interprétés comme impliquant qu'un organisme désigné par un État membre comme "autorité compétente" pour l'évaluation et l'autorisation de projet doit se voir reconnaître un *imperium* propre en vue de prendre des décisions obligatoires à l'égard des tiers ? ».

Article 3.

Sur le vu de la réponse donnée à la question par la Cour de justice de l'Union européenne, le membre de l'auditorat désigné par l'Auditeur général adjoint est chargé de déposer un rapport complémentaire.

Article 4.

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

Article 5.

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