

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.314 du 24 septembre 2025

A. 239.267/XV-5965

En cause : **l'Université de Liège**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Judith MERODIO
et Audrey ZIANS, avocates,
place des Nations Unies, 7
4020 Liège,

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 partielle de la décision [n° 281] 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 Audrey Zians, avocate, 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, les conseils de la partie intervenante introduisent, auprès de la partie requérante, une demande d'accès à des 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 7 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.

Dans le cadre de la procédure pendante devant la commission, celle-ci adresse, par courrier daté du 17 novembre 2022, une demande d'informations à la partie requérante et sollicite également la transmission des documents litigieux. Par courrier du 6 décembre 2022, la partie requérante refuse de donner suite à cette demande.

5. Par sa décision n° 281 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 contenus 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. Moyen soulevé d'office par l'auditeur rapporteur pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte

IV.1. Rapport de l'auditeur

Dans son rapport, l'auditeur rapporteur estime que la partie requérante doit être qualifiée d'« autorité administrative autre que régionale », au sens de l'article 1^{er} du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration. Se référant à des décisions antérieures de la CADAW, il considère qu'à ce titre, la partie requérante est concernée par ce décret « mais uniquement dans la mesure où, pour des motifs

relevant des compétences régionales, le décret interdit ou limite la publicité de documents administratifs », en manière telle que « les procédures organisées par ce même décret, et singulièrement la procédure de recours devant la commission, [ne sont pas applicables] ». Il conclut que la CADAW s'est déclarée compétente à tort pour connaître du recours introduit par la partie intervenante.

IV.2. Thèses des parties

Dans son dernier mémoire, la partie adverse objecte ce qui suit :

- « En l'espèce, la question qui se pose est celle savoir si la compétence que le décret du 30 mars 1995 attribue à la CADA à l'égard des commissions d'éthique établies conformément à la législation régionale en matière de bien-être animal, s'applique y compris lorsque la commission en question a été créée à l'initiative d'une université, "utilisateur" dépendant organiquement de la Communauté française.

La partie adverse ne peut rejoindre Monsieur le Premier Auditeur qui estime que la distinction entre "autorité administrative régionale" et "autorité administrative autre que régionale" impose de faire primer le critère organique sur le critère fonctionnel.

Au regard de sa nature très spécifique et des missions n'étant pas principalement rattachées à l'institution universitaire (puisque de telles commissions existent et fonctionnent de la même manière dans tout autre contextes que le cadre universitaire – *cf. infra*), la qualification d'autorité administrative "régionale" ne dépend pas, en l'espèce, du fait que la commission d'éthique soit rattachée organiquement à un établissement universitaire mais bien de la compétence concrète qu'exerce cette autorité administrative. Les commissions d'éthique en expérimentation animale – rattachées ou non à une université – exercent leurs compétences sur le fondement 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. Cette compétence est une compétence régionalisée (article 6, § 1^{er}, XI, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles). Pour le dire autrement : la commission d'éthique n'est pas un organe qui relève de la Communauté française, dès lors qu'elle n'exerce aucune compétence d'enseignement ou de recherche (lié à l'établissement universitaire), peu importe qu'elle n'ait pas une personnalité juridique distincte de l'Université de Liège. On peut d'ailleurs se demander si, au regard de la réglementation très particulière qu'est celle relative au regard de la publicité administrative et de ses finalités, le critère de la personnalité juridique reste absolument déterminant. L'organisation administrative et la décentralisation fonctionnelle offre de multiples formes d'autonomie, notamment dépersonnalisée, des services publics qui permettraient de justifier que certains services autonomes mais non pourvus de la personnalité juridique puissent être considérés, en tant que tels et au regard de la parcelle de service public qu'ils exercent, comme "sujets" de la réglementation sur l'accès aux documents administratifs.

Force est de constater, enfin, que les commissions d'éthique sont tant présentes dans des établissements universitaires que dans des établissements non universitaires.

Le rattachement organique à l'Université de Liège n'est donc ici en rien déterminant puisque la commission d'éthique n'existe que pour assurer les missions qui lui ont été dévolues par la Région wallonne. En effet, elles tirent 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. Ainsi, elles sont consacrées par la partie adverse, reconnues et contrôlées par elle. Partant, la commission d'éthique de la requérante exerce bien des missions qui relèvent exclusivement de la compétence de la Région wallonne en matière de bien-être animal. La commission d'éthique n'existe pas au sein de l'Université de Liège pour assurer les missions légales de cette université, inscrites par le législateur de la Communauté française. Il serait donc illogique de la faire relever de la CADA de la Communauté française. On peut encore se demander, et poser la question c'est y répondre, quels rapports concrets existeraient entre les autorités de la Communauté française, d'une part, et la commission d'éthique de l'Université de Liège, d'autre part.

Partant, la commission d'éthique de la requérante doit être considérée comme étant une autorité administrative régionale soumise au décret du 30 mars 1995 en tant qu'"autorité administrative régionale" ».

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante indique ce qui suit :

- « 4. La partie intervenante ne peut souscrire à la position du Premier auditeur dans la présente procédure.

Tout d'abord, il convient de souligner que la position du Premier auditeur dans la présente procédure est en totale contradiction avec la position du Premier auditeur dans la procédure concernant la commission d'éthique de la VUB, n° A. 237.964/IX-10.184 [...].

Dans le rapport d'auditorat du 30 avril 2024 concernant GAIA/Région de Bruxelles-Capitale/VUB, le Premier auditeur fait expressément référence à la décision actuellement contestée et il confirme donc la légalité de celle-ci [...] :

“Deze zienswijze kan worden bijgetreden met betrekking tot ECD in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Uit de bestreden beslissing kan worden afgeleid dat de betrokken ECD eveneens met toepassing van artikel 21 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren werd opgericht. Zoals de Waalse CADA opmerkt, wordt luidens paragraaf 3 van dit artikel door de Koning een bevoegde overheid aangeduid die belast is met het verlenen van vergunningen voor de projecten. Geen enkel project mag worden uitgevoerd zonder voorafgaande vergunning. Overeenkomstig artikel 17 van het koninklijk besluit van 29 mei 2013 betreffende de bescherming van proefdieren moeten alle gebruikers die dierproeven uitvoeren hun projecten eerst ter beoordeling en goedkeuring voorleggen aan een door de Dienst erkend ethische commissie. Bij de uitvoering van haar taken moet deze, met inachtneming van het respect voor de intellectuele eigendom en de vertrouwelijkheid van informatie, garanderen dat er geen belangenconflict optreedt en haar oordeel onpartijdig is. Bovendien dient zij haar beoordelingen op transparante wijze uit te voeren, gelet op artikel 18 van hetzelfde koninklijk besluit. Ondanks het feit dat de ECD van de VUB als zodanig geen administratieve instantie is in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dient zij wel als dusdanig te worden beschouwd. Het ECD moet worden erkend door de voor dierenwelzijn bevoegde dienst. Zij is belast met een openbare dienstverleningstaak. Haar werking wordt voorts bepaald en gecontroleerd door de overheid en voor zover zij dierproefprojecten beoordeelt en al dan niet toelaat, neemt zij voor derden bindende beslissingen. Dit alles leidt tot de conclusie dat de ECD beantwoordt aan de omschrijving van artikel 3, 3°, a), GDO en onder het toepassingsgebied ervan valt. De Commissie voor Toegang tot Bestuursdocumenten was aldus bevoegd om te oordelen over het beroep dat door de verzoekende partij bij haar was ingediend.”

Traduction libre :

“Ce point de vue peut être rejoint en ce qui concerne la CE dans la Région de Bruxelles-Capitale. Il ressort de la décision attaquée que la CE en question a également été créée en application de l'article 21 de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux. Comme le relève la CADA wallonne, selon l'alinéa 3 de cet article, le Roi désigne une autorité compétente chargée d'octroyer les autorisations pour les projets. Aucun projet ne peut être réalisé sans autorisation préalable. Conformément à l'article 17 de l'arrêté royal du 29 mai 2013 relatif à la protection des animaux de laboratoire, tout utilisateur réalisant des expérimentations animales doit préalablement soumettre son projet à l'appréciation et à l'approbation d'une commission d'éthique reconnue par l'Agence. Dans l'exercice de ses fonctions, dans le respect de la propriété intellectuelle et de la confidentialité des informations, elle doit veiller à l'absence de conflit d'intérêts et à l'impartialité de son jugement. En outre, elle doit effectuer ses évaluations de manière transparente, conformément à l'article 18 du même arrêté royal. Bien que la CE de la VUB ne soit pas en tant que telle un organe administratif au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il doit être considéré comme tel. La CE doit être reconnue par le département chargé du bien-être des animaux. Elle est chargée d'une mission de service public. Son fonctionnement est en outre déterminé et contrôlé par le gouvernement et, dans la mesure où elle évalue les projets d'expérimentation animale et les autorise ou non, elle prend des décisions qui sont contraignantes pour les tiers. Tous ces éléments permettent de conclure que la CE répond à la définition de l'article 3, paragraphe 3, point a), de l'OGD et qu'elle relève de son champ d'application. La CE était donc compétent pour statuer sur le recours introduit auprès de lui par la requérante”.

5. Comme il ressort également (au moins implicitement) du rapport d'auditorat du 30 avril 2024, le fonctionnement de la commission d'éthique de la requérante est donc contrôlé par les pouvoirs publics. Dans l'avis du Conseil d'État, Département de Législation, du 11 septembre 2012, n° 51.723/1/V, il est confirmé au point 2.2.7 que le fonctionnement de la commission d'éthique est supervisé et contrôlé par un organisme gouvernemental. Cet avis montre que le Conseil d'État qu'il existe [*sic*] une agence gouvernementale compétente, responsable de la surveillance de la commission d'éthique qui délivre les permis :

“2.2.7. Aux termes de l'article 21, § 3, première phase, en projet, de la loi du 14 août 1986, le Roi peut déterminer la création de commissions d'éthique dans les laboratoires qui procèdent à des expériences sur animaux. L'article 21, § 4, première phase, en projet, de la même loi dispose que le Roi peut créer une instance qui favorise le bien-être des animaux dans les établissements où sont détenus ou utilisés des animaux d'expérience.

[...]

Le Conseil d'État souhaite attirer l'attention sur le fait qu'il ne peut y avoir de confusion possible entre l'autorité compétente chargée de l'exécution et du contrôle du respect de la loi et des arrêtés d'exécution qui constituent la transposition de la directive, et qui ne peut évidemment pas être les commissions d'éthique créées au sein même des laboratoires, mais un service public ou un organisme. Il peut être inféré de la directive que les autorisations pour les projets doivent également être délivrées par une telle autorité. En effet, la directive ne connaît pas la notion de "commissions d'éthique".

La seule circonstance que le contrôle exercé sur le comité d'éthique serait marginal (*quod non*) ne permet donc pas de conclure que ce contrôle serait sans importance, voire inexistant. Le contrôle est bien exercé, tel que mentionné dans la jurisprudence *Gimvindus*, de sorte que ce critère est entièrement satisfait.

La jurisprudence Gimvindus ne permet pas de déduire jusqu'où doivent aller les critères, en particulier le contrôle. Par ailleurs, la portée du critère d'autorité est abordée d'au moins trois manières dans la doctrine juridique.

On ne peut donc simplement conclure que le contrôle exercé, dont l'existence est confirmée par le Conseil d'État lui-même, serait insuffisant pour répondre aux critères tels que déterminés par la jurisprudence Gimvindus.

6. En outre, il est totalement faux de considérer, dans le cas présent, qu'il n'existe pas une mission de service public.

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.

7. Enfin, il est également erroné de considérer que les décisions d'autorisations ne lieraient pas les tiers.

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.

Le moyen n'est pas fondé. ».

IV.3. 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° 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 la partie requérante 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°, 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 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 l'ULiège fait organiquement partie intégrante d'un établissement d'enseignement supérieur, à savoir l'Université de Liège, 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'ULiège 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'ULiège 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^{er}, 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'ULiège 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 université d'État, une personne morale de droit public créée par l'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 1920 accordant la personnalité civile aux universités de l'État à Gand et à Liège. L'Université de Liège 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 visés aux 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 spécialement 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 moyen soulevé d'office n'est pas fondé.

Il convient de rouvrir les débats afin de poursuivre l'instruction du recours et l'examen du moyen unique pris par la partie requérante.

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