

I. Édito

La mise en œuvre du regroupement familial en Belgique, que fait l'administration ?

Si les politiques migratoires sont aujourd'hui au cœur des débats politiques, médiatiques et académiques, le travail des fonctionnaires qui appliquent les textes demeure peu connu. Il n'en reste pas moins qu'ils jouent un rôle central : ce sont eux qui déterminent en pratique qui a accès à quoi et dans quelles conditions.

L'ouvrage « *Administrer le regroupement familial. Construire l'indésirable, justifier l'indésirabilité* »¹, publié aux Editions de l'Université de Bruxelles, questionne la mise en œuvre du regroupement familial et, sur la base d'une étude de terrain, souligne le poids des fonctionnaires dans l'accès au droit des familles immigrées. Avant d'entrer dans le vif du sujet, il convient de donner un rapide aperçu des politiques migratoires et de leur nature.

Des politiques migratoires plus sélectives que restrictives

Les chercheurs étudiant la politique migratoire ont souvent mis en avant que, depuis les années 2000, les politiques migratoires connaissent un tournant restrictif généralisé. Or, de Haas et ses collègues² montrent que les restrictions ne s'appliquent pas de manière indistincte. Sur la base d'une étude des évolutions des politiques migratoires depuis la Seconde Guerre Mondiale, ces chercheurs soulignent que, bien que certaines mesures restrictives soient édictées, elles coexistent avec d'autres, plus libérales. En d'autres termes, les politiques migratoires ne sont ni complètement restrictives ni totalement laxistes mais bien plus sélectives.

Les politiques de regroupement familial en Europe ne font pas exception. Les débats politiques et législations visent les minorités ethniques ou raciales au motif que leurs pratiques familiales (par exemple se marier avec une personne de son pays d'origine) démontreraient d'un manque d'intégration³. En parallèle, les familles précaires voient leur accès au droit de plus en plus difficile⁴. La Belgique s'inscrit dans cette double tendance. Comme le souligne Saroléa⁵, la réforme de 2011 introduit des critères socio-économiques qui remettent en question le droit au regroupement familial des familles les plus précarisées. Cette auteure met aussi en avant que les travaux préparatoires illustrent un glissement important : les citoyens belges sont considérés au regard de leur origine et non de leur nationalité. Selon certains hommes politiques, les citoyens belges bénéficiant du regroupement familial sont principalement des Belges d'origine turque ou marocaine qui épousent une personne de leur pays d'origine et non des Belges « de souche », ce qui justifie l'imposition de conditions similaires aux ressortissants des citoyens de pays tiers.

L'application du regroupement familial en Belgique comporte-t-elle cette même tendance à la sélection ? Pour répondre à cela, il convient d'étudier cette politique « par le bas ».

Appréhender les politiques « par le bas »

Pour comprendre les politiques et leur fonctionnement, les chercheurs se sont souvent penchés sur les textes de loi ou ceux qui les édictent. Or, c'est sous-estimer le rôle que jouent les fonctionnaires chargés de leur mise en œuvre. Ces derniers peuvent être considérés comme des *policy-makers* : ils participent à la redéfinition des politiques publiques par l'usage de leur pouvoir discrétionnaire⁶.

Les fonctionnaires ne sont pas devant des textes univoques qu'il conviendrait d'appliquer sans aucun travail

1 Mascia, Carla. 2022. *Administrer le regroupement familial : Construire l'indésirable, justifier l'indésirabilité*. Editions de l'Université de Bruxelles. <https://www.editions-ulb.be/fr/book/?GCOI=74530100315370>

2 De Haas, Hein, Katharina Natter, et Simona Vezzoli. 2016. « Growing Restrictiveness or Changing Selection? The Nature and Evolution of Migration Policies ». *International Migration Review*, imre.12288. <https://doi.org/10.1111/imre.12288>

3 Muller Myrdahl, Eileen. 2010. « Legislating love: Norwegian family reunification law as a racial project ». *Social & Cultural Geography* 11 (2): 103-16. <https://doi.org/10.1080/14649360903514368> ; Bonjour, Saskia, et Betty de Hart. 2013. « A Proper Wife, a Proper Marriage: Constructions of 'Us' and 'Them' in Dutch Family Migration Policy ». *European Journal of Women's Studies* 20 (1): 61-76. <https://doi.org/10.1177/1350506812456459>

4 Staver, Anne. 2015. « Hard Work for Love: The Economic Drift in Norwegian Family Immigration and Integration Policies ». *Journal of Family Issues* 36 (11): 1453-71. <https://doi.org/10.1177/0192513X14557491>

5 Saroléa, Sylvie. 2012. « Le regroupement familial suite à la réforme de 2011 ». In *Droit des étrangers*, Bruylant, 111-142.

6 Lipsky, Michael. 2010. *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation.

d'évaluation. Il leur faut passer de la loi – générale – au cas particulier. Une telle opération nécessite l'exercice de pouvoir discrétionnaire⁷. En droit, la discrétion est définie comme « *le pouvoir reconnu de l'administration d'agir en se fondant sur sa propre appréciation, au-delà donc d'une simple application des règles, mais en restant néanmoins dans un cadre légal* »⁸. Selon cette approche, la place du droit est centrale : l'interrogation porte sur la marge de manœuvre laissée par le droit⁹.

Plusieurs auteurs¹⁰ ont appelé à sociologiser la définition de discrétion et à prendre en compte d'autres facteurs que ceux légaux. Pour Lipsky¹¹ qui s'est penché sur les politiques sociales aux États-Unis, les conditions de travail au sein de l'administration sont essentielles à l'analyse de la discrétion. Cet auteur met en évidence que les fonctionnaires de première ligne travaillent dans un contexte marqué par une inadéquation chronique entre les ressources à disposition et les objectifs fixés. De surcroît, ils doivent faire face à un certain nombre d'incertitudes liées à la difficulté de mesurer et d'évaluer leur travail. Dans un tel contexte, ils agissent au mieux et, pour ce faire, développent des stratégies d'adaptation qui sont au cœur même du processus de redéfinition de la politique publique lors de sa mise œuvre.

Dans le cas du contrôle aux frontières, ces stratégies d'adaptation consistent en des pratiques de triage et de catégorisation des voyageurs. En effet, les garde-frontières font face à un nombre important de personnes à contrôler¹² et doivent prendre des décisions dans des délais limités¹³. De plus, ces voyageurs ont des origines, des motifs de voyage et des activités différentes¹⁴ et les garde-frontières disposent de peu d'informations pour prendre leurs décisions¹⁵. Devant une telle situation, ils ne peuvent contrôler tous les individus et se concentrent sur ceux jugés « suspects »¹⁶. En d'autres termes, le contrôle migratoire se traduit lors de sa mise en œuvre par des pratiques de triage et de catégorisation¹⁷.

Comme explicité précédemment, la politique de regroupement familial est sélective, la sélection prend-elle la forme de pratiques de triage et de catégorisation à l'occasion de son implémentation ? Pour répondre à cette question, nous nous sommes rendue dans l'administration en charge de la mise en œuvre de la politique migratoire en Belgique, l'Office des étrangers. Cette administration fédérale est sous la tutelle du Service Public Fédéral Intérieur (SPF Intérieur)¹⁸ et est chargée de l'application de la loi du 15 décembre 1980 et de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers¹⁹. Concrètement,

7 Dubois, Vincent. 2010. « Politiques au guichet, politiques du guichet ». <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00498010>

8 *Ibid.* p. 10. <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00498010>

9 Lempert, Richard. 2001. « Discretion and Behavioral Perspective: The Case of a Public Housing Eviction Board ». In *The Uses of discretion*, édité par Keith Hawkins, Oxford University Press, 185-230. New York: Hawkins Keith ; Hupe, Peter. 2013. « Dimension of Discretion: Specifying the Object of Street-level bureaucracy Research ». *6 der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*.

10 Pratt, Anna C. 1999. « Dunking the Doughnut: Discretionary Power, Law and the Administration of the Canadian Immigration Act ». *Social & Legal Studies* 8 (2): 199-226. <https://doi.org/10.1177/096466399900800203> ; Dubois, Vincent. 2010. « Politiques au guichet, politiques du guichet ». <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00498010>

11 Lipsky, Michael. 2010. *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation.

12 Gilboy, Janet A. 1991. « Deciding Who Gets In: Decision making by Immigration Inspectors ». *Law & Society Review* 25 (3): 571-99. <https://doi.org/10.2307/3053727> ; Crosby, Andrew, et Andrea, Rea. 2016. « La fabrique des indésirables. Pratiques de contrôle aux frontières dans un aéroport européen ». *Cultures & Conflicts* 103-104 (3-4): 63-90.

13 Heyman, Josiah McC. 2004. « Ports of Entry as Nodes in the World System ». *Identities* 11 (3): 303-27. <https://doi.org/10.1080/10702890490493518> ; Casella Colombeau, Sara. 2017. « Policing the Internal Schengen Borders – Managing the Double Bind between Free Movement and Migration Control ». *Policing and Society* 27 (5): 480-93. <https://doi.org/10.1080/1439463.2015.1072531>

14 Heyman, Josiah McC. 2009. « Trust, Privilege, and Discretion in the Governance of the US Borderlands with Mexico. » *Canadian Journal of Law and Society* 24 (03): 367-90. <https://doi.org/10.1017/S0829320100010085>

15 Pratt, Anna C. 1999. « Dunking the Doughnut: Discretionary Power, Law and the Administration of the Canadian Immigration Act ». *Social & Legal Studies* 8 (2): 199-226. <https://doi.org/10.1177/096466399900800203>

16 Gilboy, Janet A. 1991. « Deciding Who Gets In: Decision making by Immigration Inspectors ». *Law & Society Review* 25 (3): 571-99. <https://doi.org/10.2307/3053727> ; Heyman, Josiah McC. 2009. « Trust, Privilege, and Discretion in the Governance of the US Borderlands with Mexico. » *Canadian Journal of Law and Society* 24 (03): 367-90. <https://doi.org/10.1017/S0829320100010085> ; Crosby, Andrew, et Andrea, Rea. 2016. « La fabrique des indésirables. Pratiques de contrôle aux frontières dans un aéroport européen ». *Cultures & Conflicts* 103-104 (3-4): 63-90.

17 Crosby, Andrew, et Andrea, Rea. 2016. « La fabrique des indésirables. Pratiques de contrôle aux frontières dans un aéroport européen ». *Cultures & Conflicts* 103-104 (3-4): 63-90.

18 Au moment du terrain, le ministre de l'Intérieur était Jan Jambon (N-VA).

19 <https://dofi.ibz.be/sites/dvzoe/FR/Pages/home.aspx> consulté le 30.10.2018.

l'Office des étrangers traite les demandes d'accès au territoire ainsi que les demandes de séjour introduites depuis l'étranger et depuis la Belgique²⁰. En ce qui concerne le regroupement familial, c'est le bureau « Regroupement familial » qui est chargé de l'ensemble des demandes de titre de séjour ou de visa introduites pour motif familial. Pendant plusieurs mois (de septembre 2015 à mars 2016), nous y avons observé le travail quotidien des fonctionnaires qui traitent les dossiers de regroupement familial et réalisé des entretiens avec eux et leurs responsables.

Le manque de ressources exacerbe la catégorisation des familles

Pour commencer, nous nous sommes intéressée à l'organisation du travail et ses impacts sur le traitement des demandes. En pratique, les dossiers ayant trait au « regroupement familial » recouvrent une diversité de cas : il n'existe pas une mais des familles et la loi définit plusieurs catégories de familles qui se voient imposer des conditions différentes. L'organisation du travail répond à cette complexité : les fonctionnaires se sont spécialisés selon l'article de loi qui s'applique à la demande. L'organisation du travail suit dès lors les catégorisations opérées par le cadre légal, mais pas seulement.

D'une part, certaines procédures sont dédiées aux familles de travailleurs qualifiés, avec pour but de leur attribuer rapidement le droit au regroupement familial au motif qu'ils contribuent à l'économie belge. D'autre part, les solutions organisationnelles mises en place pour faire face au manque de ressources participent à la catégorisation de certaines demandes considérées comme « suspectes ». Plus exactement, il nous est rapidement apparu que certains services manquent cruellement de personnel pour traiter les demandes de regroupement familial dans les délais légaux, observation qui a été corroborée par un rapport de la Cour des comptes paru quatre ans après la fin de notre terrain²¹. Dans ces services concernés, des procédures ont été mises en place pour sélectionner certains dossiers et pour les traiter en priorité, ceci afin d'éviter l'absence de contrôle. En effet, à la fin du délai légal, le visa ou titre de séjour doit être accordé, même en l'absence de réponse de la part de l'Office des étrangers. L'observation du travail a fait apparaître que les dossiers choisis pour un contrôle prioritaire sont ceux des ressortissants des pays tiers, au motif que ceux-ci auraient une plus grande propension à frauder. L'organisation du travail a donc pour conséquence que certains dossiers, ceux des travailleurs qualifiés, sont catégorisés comme « désirables » et nécessitant peu de contrôles, alors que d'autres sont labellisés comme « potentiellement frauduleux » et requérant une attention particulière.

L'évaluation des dossiers par les fonctionnaires : « se faire une idée »

Après cette première catégorisation inscrite dans l'organisation du travail, comment les fonctionnaires évaluent-ils les dossiers qu'ils se voient attribués ? Comme l'ont souligné d'autres chercheurs²², le processus de décision ne se résume pas à une stricte évaluation des conditions légales. Dans notre cas, les fonctionnaires commencent par « se faire une idée » pour reprendre leurs propres termes. Durant cette étape, ils opèrent une distinction entre les « vraies » familles, qui seraient unies par des liens familiaux et affectifs forts qui justifient la demande de regroupement familial, et les « fausses » familles, dont les membres auraient pour principal but l'accès en Belgique. Les premières sont considérées par l'administration comme pouvant légitimement avoir accès au territoire sur la base du regroupement familial, au contraire des secondes.

En pratique, les fonctionnaires basent leur évaluation sur les dossiers qu'ils ont sous leurs yeux et sur les informations qu'ils obtiennent via diverses bases de données. Ces éléments pris isolément ne disent pas grand-chose : il faut leur donner sens. Ceci prend la forme d'une mise en récit : les fonctionnaires tentent de comprendre – sur la base de leur expérience et celle de leurs collègues – l'histoire derrière le dossier, c'est-à-dire les raisons pour lesquelles les membres de familles demandent le regroupement familial. Ces narrations reposent sur des conceptions de ce que devrait être un couple dans telle ou telle culture, sur l'image qu'ont les fonctionnaires des travailleurs hautement qualifiés ou encore sur l'idée que les personnes venant de pays où les politiques migratoires sont très restrictives désirent « profiter » du cadre légal belge, perçu comme plus permissif.

20 Carlier, Jean-Yves, et Sylvie, Saroléa. 2016. *Droit des étrangers*. Book, Whole. Bruxelles: Larcier, p. 59.

21 Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, « Office des étrangers : traitement des demandes de regroupement familial », Bruxelles, janvier 2020.

22 Infantino, Federica, et Andrea, Rea. 2012. « La mobilisation d'un savoir pratique local : attribution des visas Schengen au Consulat général de Belgique à Casablanca ». *Sociologies pratiques* n° 24 (1): 67-78. <https://doi.org/10.3917/sopr.024.0067>

En bout de course, il apparaît que ces catégorisations agissent en entonnoir pour arriver à la construction de familles « légitimes » ou non.

Justifier les refus

Il serait hâtif d'en conclure que les fonctionnaires refusent la demande sur la base de la seule catégorisation du dossier : l'administration agit dans le cadre de la loi et est contrôlée par le pouvoir judiciaire, notamment le Conseil du contentieux des étrangers. Dans le cas du regroupement familial, les décisions de refus doivent être justifiées en droit, et elles peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil du contentieux des étrangers. L'observation du travail a mis en évidence que les fonctionnaires se soucient de la légalité de leur décision de refus pour une raison très simple : une décision annulée par le Conseil du contentieux des étrangers augmente leur charge de travail.

Ceci a une conséquence importante sur le processus de décision : outre leur avis sur la légitimité des familles à bénéficier du regroupement familial, les fonctionnaires doivent évaluer s'ils peuvent justifier, légalement, une décision de refus. Or, comme mentionné ci-dessus, le jugement des fonctionnaires se fonde sur les éléments du dossier mais aussi sur des narrations qu'ils élaborent au sujet des motifs présidant à l'introduction de la demande de regroupement familial. Il y a donc, dans certains cas, une tension entre les motifs pour lesquels ils jugent que le visa ou le titre de séjour doit être refusé et ceux qu'ils peuvent invoquer pour justifier une fin de non-recevoir. Pour reprendre les termes de Dubois²³, les fonctionnaires tentent de trouver une « issue raisonnable » entre leur avis – parfois très négatif – sur la famille et les arguments à l'aune desquels justifier un refus. La décision finale est donc le fruit de cette recherche d'une issue entre la catégorisation du dossier et sa justification en droit.

Ainsi, au terme de notre étude, il apparaît que le travail administratif ne consiste pas uniquement à délivrer des visas et des titres de séjour. Néanmoins, contrairement aux gardes-frontières, la sélection opérée par la politique migratoire, lors de sa mise en œuvre, ne prend pas uniquement la forme de processus de triage et de catégorisation des familles selon des critères définis en interne. Le travail administratif consiste, aussi, à justifier en droit la non-attribution du droit au regroupement familial aux familles jugées « illégitimes ».

*Carla Mascia, docteure en sciences politiques et sociales,
chercheuse post-doctorante au sein du Groupe de recherche
sur les Relations Ethniques, les Migrations et l'Égalité (GERME), ULB.*

²³ Dubois, Vincent. 2009. « Le paradoxe du contrôleur ». *Actes de la recherche en sciences sociales* n° 178 (3): 28-49. <https://doi.org/10.3917/arss.178.0028>