

Introduction

Alors que les politiques migratoires sont aujourd'hui au cœur des débats politiques, médiatiques et académiques, le travail des fonctionnaires qui appliquent ces législations demeure peu connu. Il y a là un certain paradoxe entre la survisibilité de ces politiques et la relative invisibilité de leur exécution. Cette question est néanmoins centrale : les politiques migratoires n'existent que parce qu'elles sont mises en œuvre. Sans quoi, elles resteraient une suite de mots imprimés sur du papier.

Le terme « administration des étrangers » désigne autant les normes visant à régir le statut de ceux-ci que les fonctionnaires chargés d'appliquer ces normes à des cas particuliers (Spire, 2005). Cet ouvrage s'intéresse moins aux règles et règlements qu'aux individus responsables de leur mise en pratique. Ces derniers délivrent un bien public crucial, celui de rejoindre ou de rester sur un territoire (Satzewich, 2015), et exercent par là même un poids non négligeable sur l'accès à ce droit. En effet, les fonctionnaires ne sont pas de simples exécutants : l'exercice de leur métier consiste à passer de la loi générale au cas singulier, ce qui nécessite des prises de décisions, qui ne peuvent être réduites à une simple application des textes (Spire, 2005 ; Dubois, 2010a). Ils doivent, dans les limites de la législation, faire des choix parmi différentes options (Spire, 2005) : mettre en pratique tel ou tel règlement, apprécier les conditions légales appropriées, etc. Ils déterminent ainsi, pour reprendre les termes de Lasswell (1936), « qui reçoit quoi, quand et comment » (*who gets what, when and how*).

L'administration des étrangers fait régulièrement l'objet de critiques qui émanent principalement d'ayants droit, d'observateurs extérieurs, d'avocats ou d'associations. Cet ouvrage n'a pas pour objectif d'évaluer qui, des fonctionnaires et de leurs détracteurs, a tort ou raison. Il vise à retracer l'« histoire de l'intérieur » (*inside story*), c'est-à-dire à étudier ce qui se joue au sein même de l'administration : quels sont les facteurs qui définissent les pratiques administratives, quel est leur impact sur les politiques exécutées et, plus largement, sur la politique (Brodkin, 2015 : 25). Ce faisant, la présente étude peut être comprise comme une analyse du fonctionnement d'une administration fédérale belge – l'Office des étrangers – et aussi comme une contribution à la compréhension des enjeux politiques sous-jacents à la mise en œuvre, cette dernière étant encore trop souvent réduite à une simple phase « technique » d'application des lois par l'administration.

Dans cette perspective, l'attention apportée au processus de décision des fonctionnaires chargés de l'attribution des visas ou des titres de séjour donne lieu à une double réflexion sur l'État. D'une part, « l'étude des interactions administratives permet de mieux comprendre non seulement comment fonctionne l'administration, mais aussi comment l'action de l'État est effectivement produite, et comment se définissent et s'actualisent les règles des institutions qui en ont la charge » (Dubois, 2010b : 53). Ainsi, par la description fine des pratiques, cet ouvrage vise à rendre compte de la manière dont l'administration *participe* à la définition des politiques migratoires. D'autre

part, comme le soulève Sayad (1999 : 6), « réfléchir à l’immigration revient au fond à interroger l’État, à interroger ses fondements, à interroger ses mécanismes internes de structuration et de fonctionnement ».

Il est important de souligner que les pratiques des fonctionnaires s’ancrent dans un contexte organisationnel (Jewell et Glaser, 2006), institutionnel (Hupe et Buffat, 2014) et social (Maynard-Moody et Musheno, 2012). Aussi, cet ouvrage n’a pas pour prétention de dégager des logiques immuables et applicables à toutes les administrations, sans distinction. Notre objectif est de questionner à partir d’une étude de cas – celui de la politique de regroupement familial en Belgique – les modes de production de l’action publique par ceux qui sont chargés de sa mise en œuvre.

La famille (immigrée) et l’État

Nous nous intéressons à un type spécifique de politiques migratoires, celles de regroupement familial. Ces dernières ont un impact non négligeable sur la vie des immigrés dans la mesure où elles définissent la famille immigrée : quels sont les membres de famille autorisés à vivre ensemble et quelles en sont les conditions (Strasser *et al.*, 2009). Elles ont donc des conséquences importantes sur les relations familiales, notamment dans les cas de familles transnationales dont les membres sont dispersés dans différents pays (Fresnoza-Flot, 2009 ; Laurent, 2018).

Il est important de souligner que les politiques de regroupement familial n’impactent pas uniquement les familles immigrées dans la mesure où elles participent à la construction de la communauté nationale (Bonjour et de Hart, 2013). Comme le souligne Bourdieu (1993), la famille moderne est institutionnalisée par l’État, ce qui réduit la frontière entre privé et public. Pour reprendre ses termes : « étant le produit d’un travail de construction juridico-politique dont la famille moderne est l’aboutissement, le privé est une affaire publique » (Bourdieu, 1993 : 36). La famille immigrée n’échappe pas à cette logique.

Plus exactement, les débats et législations relatives au regroupement familial reposent sur des conceptions de la famille, du mariage, de la parentalité et de la distribution (génée) des rôles (van Walsum, 2008 ; Strasser *et al.*, 2009 ; Wray, 2016). Par exemple, aux Pays-Bas, les femmes migrantes sont dépeintes, à travers les controverses successives relatives au regroupement familial et aux questions d’intégration, comme des personnes vulnérables (Roggeband et Verloo, 2007 ; Bonjour et de Hart, 2013) et soumises aux hommes de leur famille (Wray, 2016). Dans un effet de miroir, les hommes migrants sont souvent représentés comme étant ceux qui oppressent les femmes (Bonjour et de Hart, 2013). Ainsi, les familles immigrées non européennes ou non occidentales sont souvent considérées comme « problématiques », voire représentant une menace pour les sociétés d’accueil, au motif que les pratiques et les normes qui les sous-tendent seraient contraires aux valeurs démocratiques, libérales et individuelles (Grillo, 2008 : 17). En insistant sur ce que « d’autres » font et en l’opposant à ce qui est acceptable dans « notre » société, ces discours et législations réaffirment

la distinction entre un « nous » opposé à un « eux », participant ainsi à l'élaboration d'identités collectives (Muller Myrdahl, 2010 ; Bonjour et de Hart, 2013). De cette manière, les politiques de regroupement familial doivent être comprises comme des politiques d'appartenance (*politics of belonging*) (Bonjour et de Hart, 2013 ; Bonjour et Block, 2016). Ces dernières reposent autant sur la construction de communautés que sur l'inclusion ou sur l'exclusion de certaines personnes des groupes ainsi créés (Yuval-Davis, 2011).

Nous abordons ces enjeux en nous concentrant sur la question de la sélection des familles et sur les critères qui l'étaient. Un tel questionnement prend sens au regard de l'évolution des politiques de regroupement familial.

En Europe, après la Seconde Guerre mondiale, la migration familiale constituait le corollaire de la migration de travail, les familles accompagnant les travailleurs étrangers (Vink, Bonjour et Adam, 2015). Au début des années 1970, elle a progressivement pris de l'importance pour devenir l'une des principales portes d'entrée légales dans de nombreux pays européens (Strasser *et al.*, 2009 ; Kofman *et al.*, 2011), en ce compris la Belgique (Lejeune, 2013). Cependant, depuis les années 2000, les politiques de regroupement familial font l'objet de mesures restrictives (de Haas, Natter et Vezzoli, 2016), notamment après l'introduction de la directive européenne relative au regroupement familial (CE/2003/86)¹ (Block et Bonjour, 2013).

Bien que le regroupement familial soit l'un des principaux motifs de séjour légal, il n'en reste pas moins contesté (Grillo, 2008 ; Kofman *et al.*, 2011). Les mariages transnationaux de citoyens d'origine étrangère avec des personnes du pays dont leurs parents sont originaires constituent l'un des aspects les plus controversés de cette migration. Considérés comme la preuve d'une mauvaise intégration des étrangers issus de la seconde génération (Bonjour et Kraler, 2015 ; Bonjour et Block, 2016), ces mariages sont assimilés par les États européens à une migration illégitime, au motif que ces unions viseraient à contourner les politiques migratoires restrictives (de Hart, 2006 ; D'Aoust, 2013 ; Maskens, 2013). Plus généralement, comme le souligne Block (2015), la migration familiale semble être désormais une immigration « indésirable » aux yeux des États européens. Dans ce contexte, des pays comme la Grande-Bretagne (Wray, 2006 ; 2016), les Pays-Bas (Bonjour et de Hart, 2013) et la Belgique (Foblets et Vanheule, 2006 ; Langhendries, 2013) ont mis en place des mesures ayant pour but de lutter contre les « mariages de complaisance » et de réduire la migration familiale.

Par ailleurs, ces réformes ne s'appliquent pas de manière indifférenciée : certaines familles sont affectées par les modifications restrictives alors que d'autres y échappent (Block, 2015). Divers auteurs critiquent les mesures visant à contrôler la migration des conjoints non ressortissants d'un État membre, car elles opèrent une hiérarchisation des familles (Block, 2015) selon des critères fortement racialisés ou culturalisés (Maskens, 2013 ; Wray, 2016). Ainsi, au Danemark, les motifs évoqués par les politiciens pour relever le seuil de l'âge nécessaire pour bénéficier du regroupement familial démontrent une volonté de favoriser la blancheur (*whiteness*) des étrangers (Fair,

¹ La directive sur le regroupement familial (CE/2003/86), adoptée en 2003, est la première à établir un cadre commun en matière de regroupement familial de ressortissants de pays tiers (Block et Bonjour, 2013). Nous discuterons dans la suite de cette introduction de l'impact de cette directive sur notre cas d'étude.

2010). Block et Bonjour (2016), en comparant les Pays-Bas, l'Allemagne et la France, soulignent que les mariages désignés par les politiciens comme « problématiques » sont ceux des citoyens d'origine étrangère et non ceux des citoyens « de souche », implicitement perçus comme des hommes blancs aisés. Ces pays ne font pas exception : d'autres auteurs ont soulevé que la législation, au motif de lutter contre la fraude et les « mariages de complaisance », masque un projet racial articulé autour de la blancheur (Muller Myrdahl, 2010 ; Lavanchy, 2013b ; D'Aoust, 2013).

Une littérature, plus récente, souligne que les réformes des politiques de regroupement familial sont également sous-tendues par des considérations économiques. À partir d'une étude de la Norvège, Staver (2015) montre que l'introduction de conditions de revenus a pour but de décourager les familles immigrées jugées indésirables et que, parallèlement, des mesures plus libérales sont édictées afin d'attirer les travailleurs qualifiés. Il y a donc une logique à la fois de rejet et de sélection. Kofman (2018), à partir d'une analyse de la Grande-Bretagne, de la Norvège et des Pays-Bas, pose un constat similaire : la classe sociale, dans sa dimension économique et culturelle, est un élément essentiel de la sélection des familles.

Des considérations ethnoraciales et socio-économiques sont donc deux facteurs sous-jacents aux réformes des politiques de regroupement familial souvent mis en évidence dans la littérature. De plus, leur interaction dans la sélection des familles a été soulignée par différents auteurs (Wray, 2009 ; Staver, 2015 ; Block, 2015 ; Kofman, 2018). C'est dans cette perspective que cet ouvrage étudie le poids de ces éléments sur le processus de catégorisation des familles, entre celles qualifiées de « désirables » et d'autres frappées d'« indésirabilité ». Pour ce faire, nous nous concentrons sur un cas d'étude, la Belgique, car celle-ci a opéré des changements législatifs qui font écho aux critères de sélection identifiés par la littérature.

La politique de regroupement familial en Belgique

En Belgique, l'immigration familiale répond, après la Seconde Guerre mondiale, à une nécessité économique. Pour l'État belge, l'enjeu est d'attirer et de stabiliser la main-d'œuvre étrangère alors que les pays voisins, dont l'Allemagne, offrent de meilleurs salaires (Rea, 2007). Le droit à vivre en famille est donc celui du travailleur étranger (Nys, 2002) et est inscrit dans les réglementations relatives à l'immigration de travail, notamment les conventions bilatérales (Frennet-De Keyser, 2003 ; Rea, 2007). Des considérations démographiques viennent appuyer cette approche. En effet, deux rapports consécutifs, le rapport Sauvy et le rapport Delpérée, mettent en évidence le déclin démographique de la Wallonie. La venue des familles des travailleurs étrangers et leur intégration représentent alors une solution proposée par les démographes pour repeupler cette région (Rea, 2000). En d'autres termes, le regroupement familial est à cette époque un droit dérivé du statut du travailleur (Nys, 2002).

L'année 1974 marque un tournant dans la politique migratoire belge. Le 1^{er} août 1974, le Conseil des ministres décide de restreindre l'entrée sur le territoire belge aux seuls étrangers possédant des qualifications professionnelles en pénurie en Belgique. Bien que cette décision s'apparente à l'arrêt officiel de l'immigration de travail, le phénomène migratoire continue (Rea, 2000). Le regroupement familial connaît même une augmentation après 1974 (Rea, 2014), malgré qu'il faille attendre la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers² pour le voir inscrit officiellement dans la législation belge (Nys, 2002 : 29).

La loi du 15 décembre 1980 représente une autre étape importante. Tout d'abord, le regroupement familial devient un droit de l'individu (Nys, 2002) et n'est plus lié à la condition de travailleur étranger. De plus, cette loi prévoit la possibilité de recours devant le Conseil d'État et instaure l'obligation de motiver toute décision administrative, en fait et en droit (Carlier, 2011). Cette législation fait suite à d'importants mouvements sociaux qui ont émergé dans les années 1970 et qui contestent le manque de sécurité juridique de l'étranger ainsi que les procédures arbitraires dont il fait l'objet (Rea, 2000 ; Nys, 2002). Le ministre de la Justice de l'époque, Alfons Vranckx, met en place une Commission qui sera nommée du nom de son président, le professeur Henri Rolin. Les logiques derrière les travaux de la Commission Rolin sont de deux ordres : assurer des droits à ceux qui n'ont pas la nationalité belge et étendre leurs garanties juridiques. Cette Commission débouche sur un projet de loi donnant un statut administratif à l'étranger, le sortant de l'arbitraire auquel il était soumis (Carlier, 2011). Il faudra presque dix ans de débats, dans un contexte de forte mobilisation, pour aboutir à la loi du 15 décembre 1980 qui, bien que moins ambitieuse que la proposition de la Commission Rolin, reste relativement libérale (Rea, 2000 : 330-367).

Entre le début des travaux de la Commission Rolin et la loi du 15 décembre 1980, une décennie s'est écoulée. Lors de sa promulgation, cette loi est en décalage avec l'évolution de la société belge et fait rapidement l'objet de contestations. D'une part, alors que cette législation était pensée dans un cadre d'une Belgique unitaire, la situation a changé : le pays a connu une régionalisation et une communautarisation des matières. D'autre part, le contexte économique et les pratiques discursives sur l'immigration ne sont plus les mêmes. Le chômage des années 1980 et la récession ont favorisé des discours dénonçant les « abus de l'immigration » et appelant à davantage de contrôle. Ainsi, entre 1984 et 1974, la loi du 15 décembre 1980 fera l'objet de onze modifications, restrictives (Rea, 2000).

En ce qui concerne le regroupement familial, bien que le législateur ne conteste pas le droit de vivre en famille accordé à l'étranger, il en rend plus difficiles les conditions d'exercice (Nys, 2002). À ce titre, Carlier et Saroléa (2016 : 336) parlent d'une « cascade de réformes ». Nous ne retraçons pas ici l'ensemble de ces modifications légales, mais nous nous concentrons sur deux réformes du regroupement familial, celles de 2006 et de 2011, car chacune d'elles marque un tournant.

² Dans la suite de cet ouvrage, nous faisons référence à cette loi avec les termes « la loi du 15 décembre 1980 ».

La réforme de 2006 fait suite à la nécessité de transposer en droit belge la directive européenne de 2003 relative au regroupement familial (CE/2003/86)³. À ce sujet, notons que, bien qu'elle ne soit pas l'unique cause du changement d'orientation de la politique migratoire, la construction européenne n'est pas sans influence sur celle-ci (Rea, 2000). En ce qui concerne le regroupement familial en Belgique, entre 1980 et 2000 :

Le droit belge du regroupement familial a été souvent modifié depuis 1980. Dans un premier temps, de 1980 à 2000, il s'est agi des modifications liées à la politique interne, en vue de restreindre l'immigration familiale à la suite de la fermeture de l'immigration économique [...]. Ensuite, après 2000, il s'est agi pour l'essentiel d'intégrer le droit européen, tout en poursuivant les mesures destinées à restreindre l'immigration familiale. (Carlier et Saroléa, 2016 : 336-337)

Si notre propos n'est pas de développer les liens entre l'eupéanisation des politiques migratoires et la restriction du regroupement familial (voir Block et Bonjour, 2013), notre attention se porte sur une conséquence notoire de la directive (CE/2003/86) sur la politique belge : la rupture avec un certain immobilisme en matière de réforme. Celui-ci prend sa source dans des divergences de point de vue sur les questions d'immigration (Adam et Jacobs, 2013). Si, en Belgique, la politique migratoire est une matière du ressort de l'autorité fédérale, l'immigration est plus politisée en Flandre qu'en Wallonie. Les partis néerlandophones tendent à avoir une conception plus restrictive de l'immigration que leurs homologues francophones (Adam et Jacobs, 2014 ; Vink, Bonjour et Adam, 2015 ; Vangoidsenhoven et Pilet, 2015). Cela a eu pour conséquence d'empêcher des réformes importantes de la politique migratoire (Adam et Jacobs, 2013). Or, l'obligation de transposer la directive européenne (CE/2003/86) a contraint les partis des deux côtés de la frontière linguistique à chercher un compromis (Adam et Jacobs, 2013 ; Vink, Bonjour et Adam, 2015). Devant la demande des partis néerlandophones d'adopter une politique plus stricte, les principaux négociateurs francophones ont tenté de contrecarrer leurs visées et ont partiellement réussi (Adam et Jacobs, 2013).

En 2006, donc, la transposition de la directive (CE/2003/86) a contraint le législateur belge à reconnaître le droit au regroupement familial aux partenaires non mariés et à fixer un délai à ne pas dépasser pour la prise de décision (Saroléa, 2008). Il est important de souligner que la Belgique n'a pas adopté toutes les conditions optionnelles, notamment les conditions socio-économiques (Carlier et Saroléa, 2016). En effet, la directive définit des conditions minimales que les États membres doivent transposer dans leur législation nationale ainsi que des clauses optionnelles, leur laissant ainsi une marge de manœuvre (Adam et Jacobs, 2013 ; Block et Bonjour, 2013 ; Carlier et Saroléa, 2016). Ce qui a abouti, en Belgique, à une réforme modérément restrictive (Adam et Jacobs, 2013), contrairement à ses voisins, la France, l'Allemagne et les Pays-Bas, qui ont davantage restreint leur politique de regroupement familial (Block et Bonjour, 2013).

³ La directive sur le regroupement familial (CE/2003/86), adoptée en 2003, est la première à établir un cadre commun en matière de regroupement familial de ressortissants de pays tiers (Block et Bonjour, 2013).

En 2011, les dirigeants belges affichent leur volonté de s'aligner sur les politiques de regroupement familial des autres pays européens (Adam et Jacobs, 2013). Le processus d'élaboration de cette réforme rompt avec la traditionnelle recherche de compromis, effectuée dans l'ombre des cabinets interministériels, qui permet de trouver un accord malgré le clivage linguistique et qui a pour conséquence l'édiction de réformes ni clairement restrictives ni clairement libérales (Vink, Bonjour et Adam, 2015). En fait, en 2010, la Belgique connaît une crise politique qui la laisse pendant 541 jours sans gouvernement. Cette vacance rend possible la formation d'une majorité parlementaire alternative, constituée principalement de partis néerlandophones (Open Vld, CD&V, N-VA) et d'un parti francophone (MR) (Vink, Bonjour et Adam, 2015), ce qui permet d'adopter la réforme du regroupement familial. Ceci marque la fin de l'impasse politique opposant les partis néerlandophones et francophones, ces derniers adoptant une position plus restrictive et proche de leurs homologues néerlandophones (Adam et Jacobs, 2013).

Cette réforme de 2011 est décisive dans la mesure où elle introduit de nouvelles conditions socio-économiques pour les familles des ressortissants des pays tiers, ces derniers devant disposer d'un logement suffisant, de revenus et d'une assurance maladie. Il est important de souligner que les revenus doivent être stables, réguliers et suffisants et que tous ne sont pas pris en considération, ou alors à certaines conditions. Par exemple, les régimes d'assistance ne sont pas pris en compte et les allocations de chômage ne le sont que si le partenaire ou conjoint démontre une recherche active d'emploi (Saroléa, 2012 ; Carlier et Saroléa, 2016). Ceci a pour conséquence une sélection des familles sur la base de considérations socio-économiques dans la mesure où « seul le travailleur, ayant un emploi stable, peut être rejoint par son conjoint. Ce regroupement est quasi inaccessible pour les personnes ayant perdu leur emploi, présentant un handicap ou simplement n'exerçant que des emplois précaires » (Saroléa, 2012 : 140)

De plus, cette réforme introduit des conditions similaires pour les familles de citoyens belges, alors que ces derniers avaient profité jusqu'alors d'un statut « privilégié », proche de celui des ressortissants européens. Cette modification introduit une discrimination à rebours : les citoyens belges ayant un membre de famille étranger sont désormais traités moins favorablement que les citoyens européens résidant légalement en Belgique (Carlier et Saroléa, 2016). L'imposition aux citoyens belges de conditions semblables à celles des ressortissants des pays tiers est justifiée au motif que les premiers sont principalement des « nouveaux Belges » et non des Belges « de souche ». Ceci est clairement énoncé lors des travaux préparatoires (Saroléa, 2012 : 127-129), notamment par Bart Somers :

Les Marocains de Malines ont des origines culturelles et ethniques différentes, mais disposent, dans leur grande majorité, de la nationalité belge. Il n'est pas raisonnable de faire une distinction entre les Belges et les étrangers souhaitant s'établir en Belgique dans le cadre du regroupement familial, vu que la proposition de loi en question vise, précisément, ces étrangers-là⁴.

Cette mesure a pour objectif de limiter les regroupements familiaux des Belges d'origine étrangère, parmi lesquels ceux d'origine turque et marocaine étaient explicitement mentionnés lors des débats parlementaires. Plus exactement, ces « nouveaux Belges » ont été visés par les parlementaires au motif qu'ils se marient avec des partenaires issus de leur pays d'origine, ceci étant considéré comme un manque d'intégration (Saroléa, 2012 : 127-129). Lors des débats, il apparaît que :

M. Theo Francken (N-VA) affirme que selon les chiffres publiés dans une revue de la Communauté flamande, publié[e] à la suite d'une étude menée en 2005, 80 % des jeunes interrogés dans la région minière du Limbourg épousent une personne en provenance du pays dont les parents sont originaires. Il ressort également de l'enquête anonyme que plus de la moitié préférerait épouser une personne en Belgique. Cette réalité est due à la pression sociale et à l'autorité des parents dans les familles musulmanes. Suite à un entretien avec le président du CPAS⁵ de Genk, le membre estime que le nombre est, à présent, tombé à 50 à 60 %. Il s'avère difficile de convaincre ces jeunes qu'il vaut peut-être mieux chercher un candidat au mariage en Belgique pour faciliter leur intégration⁶.

De la même manière que ce qui est décrit dans la littérature exposée précédemment, certains parlementaires décrivent ces mariages comme reposant sur des normes contraires à celles acceptées Belgique. Pour reprendre les mots de Mr Bart Somers :

En tant que bourgmestre, l'intervenant n'a été témoin que trop souvent de regroupements familiaux dans les milieux marocains les plus pauvres et conservateurs, qui conduisent un mari à disposer d'une épouse comme d'une esclave⁷.

Il convient de noter que, bien que les parlementaires aient mis au centre de l'attention les mariages de Belges d'ascendance turque ou marocaine avec des personnes de leurs pays d'origine, ce phénomène était en baisse au moment des débats, ce que font apparaître Caestecker et ses collègues (2018). Plus exactement, en 2005, 60 % des Belges d'origine turque ou marocaine peu qualifiés ont conclu un mariage avec une personne issue de Turquie ou du Maroc. En 2010, ce chiffre est tombé à 40 % pour les femmes et hommes peu qualifiés d'origine marocaine, à 52 % pour les femmes d'origine turque

⁴ Chambre des représentants, 19 mai 2011, Rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique par Mme Leen Dierick et Catherine Fonck, n° 53 0443/01, p. 195.

⁵ Le CPAS (Centre public d'action sociale) délivre des prestations sociales.

⁶ Chambre des représentants, 19 mai 2011, Rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique par Mme Leen Dierick et Catherine Fonck, n° 53 0443/018, p. 13.

⁷ Chambre des représentants, 19 mai 2011, Rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique par Mme Leen Dierick et Catherine Fonck, n° 53 0443/018, p. 174.

peu qualifiées et à 43 % pour les hommes d'origine turque. Si l'on se concentre sur les Belges de deuxième génération, souvent pointés par les politiciens, il s'avère que ceux-ci délaissent les mariages transnationaux. En 1991, on constatait une nette préférence dans cette population pour ce type de mariage : 60 % pour celle d'origine turque, et légèrement moins parmi celle d'origine marocaine. Or, en 2005, ce chiffre est tombé à 46 % et, en 2010, à 29 % pour la deuxième génération d'origine marocaine. En ce qui concerne leurs homologues d'origine turque, ils étaient 53 % à préférer un mariage transnational en 2005 et, en 2010, ce type de mariage ne concernait plus que 30 % des hommes et 40 % des femmes de ce groupe (Caestecker *et al.*, 2018).

La réforme de 2011 a suscité des questionnements relatifs à la légalité des nouvelles mesures. Lors de débats parlementaires⁸, la portée de la jurisprudence européenne a été discutée. Plus précisément, en 2011, la Cour de justice européenne a condamné les Pays-Bas pour avoir mis en place une condition de revenus dans l'affaire *Chakroun* (Vink, Bonjour et Adam, 2015). L'arrêt *Chakroun* empêche les États membres d'utiliser la marge de manœuvre qui leur est donnée dans la législation européenne pour limiter la migration familiale. De plus, la Cour leur interdit d'imposer un seuil de revenus en dessous duquel le regroupement familial pourrait être refusé et les contraint à procéder à une évaluation individuelle des revenus (Wiesbrock, 2010 ; Hardy, 2012). Les parlementaires belges ont longuement discuté de cet arrêt et de ses effets sur l'introduction d'une condition de revenus dans la législation belge⁹. À la suite des débats, ils ont choisi d'imposer une condition de revenus moins stricte que celle de leur voisin hollandais. En Belgique, la condition de revenus est fixée au seuil de 120 % du revenu d'intégration sociale (RIS). Si les revenus de la personne désirant être rejointe sont en dessous de ce seuil, la loi impose à l'administration de procéder à une évaluation individuelle du dossier. En agissant de la sorte, le législateur belge semblait vouloir tester les limites de la législation européenne (Vink, Bonjour et Adam, 2015).

Par la suite, cette réforme a été contestée devant la Cour constitutionnelle belge. En effet, malgré que la condition de revenus soit plus souple que celle imposée par les Pays-Bas, des privés et des associations ont introduit plusieurs recours contre la réforme de 2011 (Doyen, 2013 ; Carlier et Saroléa, 2016). Ceux-ci visaient principalement les nouvelles conditions socio-économiques et la discrimination à rebours. En 2013, un arrêt de la Cour constitutionnelle¹⁰ a rejeté la majorité des motifs invoqués. Plus exactement, la Cour n'a pas remis en cause la différence de traitement entre les citoyens belges et européens ni la justification donnée par le législateur à cette mesure (Doyen, 2013). Selon la Cour, la volonté du législateur de contingenter le regroupement familial des Belges au motif qu'il concerne principalement des citoyens issus de l'immigration est légitime :

⁸ Chambre des représentants, 19 mai 2011, Rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique par Mme Leen Dierick et Catherine Fonck, n° 53 0443/018.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ C.C. n° 121/2013.

Le législateur a pu raisonnablement tenir compte de ce qu'en raison de plusieurs modifications législatives, l'accès à la nationalité belge a été facilité au cours de ces dernières années, si bien que le nombre de Belges susceptibles d'introduire une demande de regroupement familial au profit des membres de leur famille a sensiblement augmenté¹¹.

De plus, la Cour a considéré que l'imposition d'une condition de revenus n'était pas disproportionnée, car la loi prévoit une évaluation individuelle et, *in concreto*, des revenus (Doyen, 2013 ; Carlier et Saroléa, 2016).

Au-delà des débats qui l'entourent, la réforme de 2011 n'est pas sans conséquence sur le nombre de titres de séjour accordés dans le cadre du regroupement familial. Le Centre fédéral migration (Myria) souligne dans son rapport de 2018 que « les premiers titres¹² de séjour délivrés pour des raisons liées à la famille ont été fortement impactés par les modifications législatives du 8/07/2011 » (Myria, 2018 : 72). Entre 2010 et 2016, Myria remarque une chute de 50 % des premiers titres de séjour accordés aux partenaires et ascendants de Belges et de 25 % pour les descendants de Belges. Myria considère que cette diminution est principalement causée par l'introduction en 2011 d'une condition de revenus pour les membres de familles de Belges et de ressortissants des pays tiers ainsi que par la fin de la possibilité pour ces derniers de se faire rejoindre par un ascendant. Sur la même période, les premiers titres de séjour délivrés aux membres de familles de ressortissants de pays tiers ont connu une légère hausse (24 % pour les descendants et 9 % pour les conjoints). Cette augmentation tient principalement au grand nombre de membres de familles d'étrangers bénéficiant d'une protection internationale et qui, pour cette raison, sont exemptés des conditions matérielles, dont la condition de revenus. Plus précisément, le nombre de premiers titres de séjour délivrés à des Syriens – principaux bénéficiaires d'un premier titre de séjour dans le cadre d'un regroupement familial avec un étranger bénéficiaire de la protection internationale – a été multiplié par dix entre 2010 et 2016 (Myria, 2018). À l'inverse, sur la même période, les premiers titres de séjour délivrés à des Marocains, nationalité visée par les débats parlementaires (Saroléa, 2012), ont diminué de moitié (Myria, 2018).

Ainsi, en 2011, la Belgique introduit des conditions de revenus et prend des mesures visant les « nouveaux Belges » (Saroléa, 2012). L'introduction de mesures restrictives a fait l'objet de débats et de recours devant la Cour constitutionnelle qui n'a pas fondamentalement remis en cause ces changements (Doyen, 2013). Ceci fait de la Belgique un cas d'étude intéressant, car cette réforme fait écho aux deux facteurs sous-jacents aux réformes des politiques de regroupement familial souvent mis en évidence par la littérature : les critères ethnoraciaux et les critères socio-économiques.

Pour examiner les effets de cette réforme sur les droits des familles immigrées et la sélection qu'opère cette politique, le présent ouvrage ne s'intéresse, ni aux textes de loi, ni aux débats parlementaires, ni même aux chiffres des titres de séjour délivrés

¹¹ *Ibid.*, B.52.1.

¹² Selon Myria (2018 : 22), les « premiers » titres de séjour concernent « [l]es personnes étrangères qui entrent sur le territoire belge doivent déclarer leur arrivée auprès de leur commune de résidence et se voient délivrer un titre de séjour sur base du type de visa ou de l'autorisation de séjour dont elles disposent ».

(ou refusés). Nous nous focalisons sur ce qui intervient « entre » le législateur et les résultats de la politique publique : l'administration. Plus précisément, nous nous concentrons sur la manière dont les conditions légales sont appliquées par les fonctionnaires : comment et dans quel cas décident-ils d'accorder ou de refuser le droit au regroupement familial ?

Ouvrir la « boîte noire » de l'administration

En Belgique, l'administration fédérale en charge de la mise en œuvre de la politique migratoire – et plus généralement de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers – est l'Office des étrangers.

Auprès du grand public, cette administration est connue suite à des interventions dans les médias ou à travers des prises de position condamnant, généralement, ses actions. Pour ne citer que deux exemples parmi d'autres : des médecins et différentes associations de défense des droits des étrangers ont publié en 2015 un livre blanc qui fait état de dysfonctionnements dans l'application de l'article 9^{ter} de la loi du 15 décembre 1980, article portant sur les autorisations de séjour pour raisons médicales (Deswaef, 2015). En matière de regroupement familial, les griefs portent sur les documents que l'administration ne prend pas en compte lorsqu'elle évalue une demande de visa ou de titre de séjour (Evrard, 2015), ce qui est le cas dans son refus considérer les allocations perçues par les personnes handicapées dans le calcul des revenus nécessaires pour bénéficier de ce droit (Hubert, 2019). Ces critiques proviennent de l'extérieur de l'administration. Cet ouvrage, quant à lui, se propose d'ouvrir la « boîte noire » de l'administration afin de comprendre « l'histoire de l'intérieur » (Brodkin, 2015).

Dans la suite, nous développons notre analyse en différentes étapes. Le chapitre I présente le cadre théorique et méthodologique dans lequel nous nous inscrivons. Nous y détaillons le rôle joué par les fonctionnaires chargés de la mise en œuvre dans le processus d'élaboration de la politique publique (Lipsky, 2010 ; Dubois, 2010a) et y rendons compte de la méthode que nous avons adoptée.

Les chapitres suivants analysent le traitement des demandes de regroupement familial au sein de l'administration. Après avoir étudié la répartition du travail, les choix sous-jacents et leurs conséquences au deuxième chapitre, nous portons notre attention sur ce qui se passe ensuite. Nous commençons, dans le troisième chapitre, par étudier la manière dont les fonctionnaires examinent les dossiers qui ont atterri sur leur bureau et comment ils « se font une idée » du cas. Ceci permet de questionner les logiques qui président à l'évaluation des familles mais n'explique pas l'ensemble du processus de décision. Les fonctionnaires sont tenus de justifier en fait et en droit leurs décisions de refus qui peuvent faire l'objet d'un recours. Les deux derniers chapitres développent les conséquences d'une telle contrainte. Plus exactement, le quatrième chapitre est consacré à ce travail de justification et, dans le cinquième, nous nous penchons sur les savoirs auxquels les fonctionnaires se réfèrent pour étayer leurs décisions. Nous réservons la conclusion pour discuter de nos résultats et de leur portée.