

La criminalisation de l'immigration et l'émergence des villes sanctuaires : le cas de Santa Ana (Californie)

Jennie Cottle

▶ **To cite this version:**

Jennie Cottle. La criminalisation de l'immigration et l'émergence des villes sanctuaires : le cas de Santa Ana (Californie). Les Études du CERI, 2020, 245-246, pp.86 - 102. 10.25647/etudesduceri.245-246.17 . hal-03471290

HAL Id: hal-03471290

https://sciencespo.hal.science/hal-03471290

Submitted on 8 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

La criminalisation de l'immigration et l'émergence des villes sanctuaires : le cas de Santa Ana (Californie)

par Jennie Cottle

Aux Etats-Unis, la notion de ville sanctuaire désigne des municipalités qui appliquent une politique de protection des migrants sans papiers, qui se traduit par des annonces officielles mais symboliques de soutien des responsables municipaux à leur égard, mais aussi par des actes plus politiques tels que le refus de mobiliser des ressources municipales pour soutenir les efforts policiers promus par l'Etat fédéral. Dans un climat d'hostilité envers les populations étrangères, largement attisé par l'administration Trump mais instauré par des décennies de criminalisation des immigrés, les politiques migratoires ont suscité des réactions de rejet au niveau local, en particulier concernant les questions de maintien de l'ordre et le déplacement de la frontière au-delà de son existence physique. Ces acteurs ont par moment pu profiter d'une « ouverture de niche »[1] de soutien public et de vides politiques « interstitiels »[2] qui leur ont permis de se mobiliser et d'œuvrer en faveur de réformes au niveau local.

Santa Ana en Californie est une des villes sanctuaires les plus récentes et les plus progressistes du pays depuis le vote de la loi sanctuaire. Celle-ci a consacré des engagements forts pour lutter contre la « partialité » des services de police et agir en faveur « de la justice sociale et de l'inclusion » pour l'ensemble des résidents, en plus d'actions plus concrètes visant à réduire l'usage de ressources locales à des fins de coopération avec les services fédéraux de l'immigration (Immigration and Customs Enforcement, ICE) et la police fédérale. Confrontés à une politique et à des discours nationaux hostiles et vivant parmi une importante population immigrée, les jeunes militants et les « Dreamers »[3] ont été le fer de lance de ce mouvement sanctuaire local et de cette nouvelle loi. De nombreux jeunes représentants des groupes associatifs de Santa Ana ont par ailleurs expliqué que les objectifs de leur mouvement étaient intersectionnels et qu'ils cherchaient à transcender le discours traditionnel opposant immigrés « méritants » et « non méritants ». Ils contestent les expulsions fondées sur l'existence d'un casier judiciaire ou d'infractions commises, et entendent plus généralement s'aligner sur les mouvements luttant contre la brutalité policière, la privatisation du système pénitentiaire et la discrimination des forces de police à l'encontre des minorités.

[1] W. J. Nicholls, « From political opportunities to niche-openings : The dilemmas of mobilizing for immigrant rights in inhospitable environments », *Theory and Society*, Vol. 43, n° 1, 2014, pp. 23-49.

[2] J. Bulman-Pozen, H. Gerken, « Uncooperative federalism », *The Yale Law Journal*, Vol. 118, n° 7, 2009, pp. 1256-1310.

[3] Le terme « Dreamers » fait référence aux résidents des Etats-Unis qui auraient dû bénéficier d'une réforme de la loi sur l'immigration, le Dream Act (Development, Relief, and Education for Alien Minors Act). Le premier projet de loi bipartite a été présenté en 2001 et la version la plus récente a été soumise au Sénat le 11 mai 2011 (art. 952). En dépit des différentes versions présentées, le Dream Act n'a jamais été adopté. Selon l'organisation National Immigration Law Center, « le Dream Act introduirait deux changements radicaux dans la loi actuelle : il permettrait à certains étudiants immigrants qui ont grandi aux Etats-Unis de demander un statut juridique temporaire et d'obtenir éventuellement un statut permanent, et de devenir admissibles à la citoyenneté américaine s'ils fréquentent une université ou s'ils s'engagent dans l'armée américaine ; en outre, le Dream Act supprimerait une disposition fédérale qui pénalise les Etats offrant des bourses quel que soit le statut de la personne au regard de la loi sur l'immigration ». En 2012, sous la présidence Obama, le décret DACA (Deferred Action for Childhood Arrivals) a permis de protéger certains résidents qui auraient dû bénéficier du Dream Act.

Comment la criminalisation croissante des immigrants, qui repose sur des décennies de politiques migratoires restrictives du gouvernement fédéral, a-t-elle fini par susciter une mobilisation de mouvements locaux exigeant une réforme de l'immigration et une protection des individus ? Ces mouvements ont peu à peu pris de l'ampleur et sont parvenus à collaborer avec leurs gouvernements locaux pour faire passer des règlements visant à protéger les populations immigrées sur leur lieu de vie. S'ils se sont élargis au point d'inclure des acteurs aussi divers que des universités, des entreprises privées et des gouvernements des Etats fédérés, leurs protagonistes partagent un même objectif : s'opposer à un système qu'ils jugent dysfonctionnel pour des millions de clandestins aux Etats-Unis. Ils œuvrent ainsi à faciliter le quotidien des résidents sans papiers, en améliorant leur accès à l'emploi, à l'éducation et à d'autres services, et plus généralement en faisant reconnaître leur contribution au développement du pays. De nombreuses villes ont pris des mesures qui tombent sous le qualificatif de « politiques de sanctuaires », mais nous ne nous intéressons ici qu'à celles mises en œuvres à Santa Ana. Nous cherchons à comprendre la réponse apportée par la ville à la criminalisation croissante des immigrés, en mettant en exergue les facteurs historiques et démographiques qui ont contribué à la « sanctuarisation » de la ville par le gouvernement local. Santa Ana est un cas extrême du fait de son contexte particulier, mais elle illustre la manière dont la temporalité de l'élection présidentielle et des tendances plus larges à l'œuvre aux Etats-Unis favorisent l'émergence d'une résistance locale et un renforcement de la mobilisation de terrain en faveur des sanctuaires.

Les politiques de criminalisation et l'émergence des sanctuaires

Si le terme de « sanctuaire » trouve ses origines dans le mouvement de protection des réfugiés salvadoriens et guatémaltèques victimes des guerres civiles des années 1980, le mouvement actuel peut être considéré comme une réponse aux mesures et aux actions coercitives qui ont visé les immigrants ces dernières décennies. La mise en œuvre de ces « mécanismes de crimmigration »[4] s'est progressivement appuyée sur la participation des agents de maintien de l'ordre locaux ainsi que des Etats fédérés et des collectivités locales[5]. Différentes tactiques ont ainsi été employées pour incommoder le quotidien des immigrés clandestins, qu'il s'agisse d'inciter les agents de police à cibler certains individus en particulier et à restreindre leur accès à l'emploi, aux soins ou à l'éducation, ou encore de susciter un sentiment général de défiance envers ces populations pour encourager la délation. En outre, la rhétorique sous-jacente de ces politiques et de ces pratiques sert à renforcer l'image de l'immigré criminel aux yeux de la population américaine, notamment pour les immigrés clandestins d'origine latino-américaine[6].

[4] Concept forgé par des chercheurs américains qui ont mis en exergue le lien entre immigration et criminalité qui permet aux politiciens de faire passer des lois qui criminalisent le statut des migrants aux Etats-Unis. Le terme « crimmigration » a été cité la première fois par la chercheuse Juliet Stumpf en 2006, dans son article « The crimmigration crisis : immigrants, crime, and sovereign power », *American University Law Review,* Vol. 56, n° 2, 2006, pp. 367-419.

[5] C. Rodriguez, « Enforcement, integration, and the future of immigration federalism », *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 5 n° 2, 2017, pp. 509-540.

[6] L. Abrego, M. Coleman, D. E. Martinez, C. Menjivar, J. Slack, « Making immigrants into criminals : Legal

Depuis les années 1980, trois grandes périodes de réformes politiques ont servi de socle à la répression de l'immigration exercée par l'actuelle administration Trump : l'application de l'Immigration Reform and Control Act (IRCA) en 1986, la refonte en profondeur de la politique migratoire au milieu des années 1990, et enfin les initiatives liées à la politique de *homeland security* lancée à partir de 2001 dans le cadre de la guerre contre le terrorisme[7]. De fait, si Donald Trump et son administration ont favorisé le durcissement du discours public anti-immigration et ont outrepassé des décisions et politiques mises en œuvre dans le passé, l'hostilité à laquelle de nombreux immigrés doivent faire face aux Etats-Unis aujourd'hui est le produit de plusieurs décennies d'évolutions politiques et administratives.

Avec l'adoption de l'IRCA en 1986, l'administration Reagan a centré la politique migratoire sur la répression, permettant une augmentation conséquente des ressources du Service d'immigration et de naturalisation (Immigration and Naturalization Service, INS)[8]. Les premières lois se sont concentrées sur « le contrôle policier et la surveillance des clandestins » et ont encouragé les agents de police locaux à agir comme des officiers d'immigration[9]. En 1996, de nouvelles réformes ont été votées par le Congrès, durcissant encore davantage l'accès à un ensemble de services publics et d'offres d'emploi[10]. Comme l'explique Jennifer Ridgley, « l'IRCA a bien marqué un nouvel intérêt pour un prolongement de la répression de l'immigration au-delà des frontières nationales vers des lieux et à des échelles qui n'avaient jamais été associés à la sécurité aux frontières »[11]. De plus, en renforcant les dispositions pénales et en mélangeant les législations pénale et civile, l'administration a réussi à parachever la « pénalisation de la loi immigration » et à établir un nouveau précédent dans la répression de l'immigration[12].

Voté en 1996, l'Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRIRA) constitue un autre grand moment des réformes de l'immigration entreprises dans les années 1990. Il renforce la limitation de l'accès à de nombreux programmes d'assistance sociale et autorise l'expulsion d'immigrés au prétexte qu'ils auraient commis un forfait ou un délit mineur. Le programme 287(g) et la section 1373, deux dispositions majeures de l'IIRIRA, ont par ailleurs accru les interactions entre les services de police locaux et le gouvernement fédéral. La clause 287(g) délègue ainsi aux autorités des Etats fédérés et locales la mise en œuvre de la loi immigration, permettant à la police d'interroger le statut de migrant d'un individu lors d'« activités de police de routine »[13]. La section 1373 déclare quant à elle nulles et non avenues les lois locales interdisant le partage de l'information des Etats et des

processes of criminalization in the post-IIRIRA Era », *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 5, n° 3, 2017, pp. 694-715.

[7] *Ibid.*

[8] J. Ridgley, « Cities of refuge : Immigration enforcement police and the insurgent genealogies of citizenship in U.S. sanctuary cities », *Urban Geography*, Vol. 29, n° 1, 2008, p. 59. L'INS a été remplacée par le Service d'immigration et de douanes (Immigration and Customs Enforcement, ICE).

[9] L. Abrego, M. Coleman, D. E. Martinez, C. Menjivar, J. Slack, « Making immigrants into criminals... », art. cité.

[10] J. Ridgley, « Cities of refuge... », art. cité.

[11] *Ibid.*

[12] *Ibid.*

[13] I. Graber, N. Marquez, *Searching for Sanctuary : An Analysis of America's Counties and their Voluntary Assistance with Deportations*, Immigrant Legal Resource Center, décembre 2016.

agences locales avec le gouvernement fédéral[14]. Certains Etats et gouvernements locaux ont toutefois contesté la mesure en indiquant que s'ils étaient contraints de fournir des informations lorsque cela leur était demandé par le gouvernement fédéral, la loi n'exigeait pas d'eux qu'ils collectent des informations sur le statut d'un individu avec lequel ils seraient en contact. De sorte que si un agent d'une municipalité ne connaît pas le statut d'un résident au regard de la législation sur l'immigration, ou s'il existe une règle locale qui interdit d'enquêter sur ce type de statut, l'agent n'a aucune information à partager. Par ailleurs, la loi n'exige pas des villes qu'elles conservent des données sur le statut des ressortissants étrangers en vue d'une éventuelle consultation ultérieure. Le Secure Communities Act (SCA), voté sous l'administration Obama en mars 2008 renforce les mesures de l'IIRIRA et du programme 287(g)[15]. Son objectif premier est de favoriser les expulsions d'immigrés ayant un casier judiciaire. Pour ce faire, le programme permet aux agents des services de contrôle de l'immigration d'accéder aux informations générales sur les dossiers d'immigration d'individus arrêtés, et ce grâce à leurs empreintes digitales. Mais pour mettre en œuvre cette politique, les fonctionnaires fédéraux ont besoin de l'aide des services de police locaux, notamment pour ce qui est du partage de l'information relative aux personnes interpelées. L'un des principaux outils de l'ICE est la demande de maintien en détention (*detainer request*) qui lui permet d'enquêter sur des individus sans papiers au-delà de leur date de sortie de prison afin de pouvoir éventuellement transférer l'individu vers un centre de détention pour migrants. Mais alors que le programme visait les résidents clandestins détenteurs d'un casier judiciaire, plusieurs groupes de défense des droits des immigrés ont prouvé que les *detainer requests* se sont appliquées à des personnes n'ayant aucune charge pénale retenue contre elles. Il semblerait ainsi que l'ICE se soit servi des « agences de police locales dans son effort général de contrôle de l'immigration » au lieu de respecter scrupuleusement son mandat de ciblage des individus détenteur d'un casier judiciaire[16]. Les données collectées par TRAC Immigration[17] ont également montré qu'entre les années fiscales 2008 et 2012, seul un tiers des personnes concernées par une demande de maintien en détention avaient en réalité un casier judiciaire, et seules 8,6 % d'entre elles avaient été impliquées dans des « crimes sérieux »[18].

D'autres organisations d'assistance juridique et des décisions de justice ont également remis en question la légalité de cette détention prolongée sans mandat émis par une cour ou dénué de motif raisonnable et suffisant[19]. Ainsi, un mouvement de plus en plus important porté par

[14] U.S. Code : Title 8, chapter 12, subchapter II, Part IX, Section 1373, 1996.

[15] Selon le National Immigration Law Center : « S-Comm (Secure Communities) a une couverture nationale depuis le 22 janvier 2013. Dept. of Homeland Security (DHS). Le programme a été interrompu le 20 novembre 2014 et a été remplacé par le Priority Enforcement Program (PEP) en 2015 ».

[16] H. Gladstein, A. Lai, J. Wagner, M. Wishnie, « Blurring the lines : A profile of state and local police enforcement of immigration law using the National Crime Information Center Database, 2002-2004 », rapport du Migration Policy Institute, décembre 2005.

[17] TRAC (Transactional Records Access Clearinghouse) est un centre de recherche non partisan de l'Université de Syracuse à New York.

[18] TRAC Immigration Reports 2008-2012.

[19] Washington Defender Organization et National Immigration Law Center. Les cas incluent (mais ne se limitent pas à) : *Steinle v. City and County of San Francisco et. al.*, No. 3:16-cv-02859 (N.D. Cal. filed Jan. 6, 2017) (« [N]o plausible reading of [the statute] encompasses the release date of an undocumented inmate ».) ; *City of New York v. United States*, 971 F. Supp 789 (S.D.N.Y 1997), aff'd, 179 F.3d 29 (2d Cir. 1999) (notons que les paragraphes

des groupes de défense des droits a dénoncé les problèmes de mise en œuvre du programme et souligné le « scepticisme [général] concernant la crédibilité des motivations du gouvernement fédéral »[20]. Les Etats et les comtés ont ensuite engagé un certain nombre d'actions politiques afin d'exprimer leur mécontentement et d'obtenir des clarifications quant à l'obligation qui leur serait faite d'appliquer des *detainer requests*. En effet, le programme prévoyait initialement que les agences de police locales « obéissent aux exigences fédérales »[21], mais la contestation de cette mesure par les tribunaux a contraint les responsables de l'ICE à faire machine arrière et à déclarer qu'il s'agissait d'un programme « volontaire » et que les agences locales avaient donc le choix d'y participer ou non[22]. Les décisions juridiques qui ont suivi ont confirmé le caractère volontaire de cette coopération, et de plus en plus de comtés ont cherché à s'y soustraire.

Si l'on considère ce continuum de coopération dans le système fédéral, on comprend comment les villes sanctuaires cherchent à délimiter leur rôle dans le domaine du contrôle de l'immigration. Selon le modèle de « fédéralisme peu coopératif » proposé par Jennifer Bulman-Pozen et Heather K. Gerken, la contestation « pourrait en réalité promouvoir le système fédéral ». En effet, ces auteurs ne la perçoivent pas comme une source de friction ou une menace pour le système, mais davantage comme un facteur de construction du système qui lui permettrait de fonctionner[23]. Si l'on suit ce modèle, la contestation se produit généralement dans les « interstices des mandats fédéraux », soit dans un espace créé par le Congrès pour permettre aux Etats de jouir d'une certaine marge de manœuvre dans l'application d'une politique, soit du fait d'un « vide réglementaire » qui n'aurait pas été anticipé par le gouvernement fédéral. Si l'on replace les politiques sanctuaires dans ce schéma, la contestation semble s'exprimer au sein du système fédéral grâce aux espaces laissés à la participation volontaire ou non régulés (comme le refus de récolter des informations sensibles ou la possibilité donnée aux agents de police d'arrêter des individus pour des contrôles d'identité).

Qu'il s'agisse de déclarations symboliques ou d'actions juridiques plus concrètes, les décisions prises à l'échelle locale incluent généralement une clause qui reconnaît explicitement l'autorité des politiques et des programmes migratoires fédéraux. Ce faisant, les autorités locales profitent des interstices laissés par ces derniers et y trouvent un espace d'expression de leur contestation. Si la section 1373 requiert que le partage de l'information ne soit pas interdit entre les autorités fédérales, étatiques et locales, elle n'exige pas des autorités des Etats fédérés et des autorités locales qu'elles collectent, mettent à jour et conservent ces données. De fait, les municipalités

---

1373 et 1644 du titre 8 du Code des Etats-Unis pourraient faire l'objet d'une contestation constitutionnelle dans le contexte des politiques générales de confidentialité nécessaires aux fonctions municipales) ; *Miranda-Olivares v. Clackamas County*, No. 3:12-cv-02317-ST, 2014 WL 1414305 (D.Or. April 11, 2014) ; *Jimenez-Moreno v. Napolitano*, No. 1:11-cv-05452, Docket Entry 230 at 16-17 (N.D. Ill. Sept. 30, 2016) ; *Morales v. Chadbourne*, 996 F. Supp. 2d 19 (D.R.I. 2014) aff'd in part, dismissed in part, 793 F.3d 208, 215-216 (1st Cir. 2015) ; *Mercado et al. v. Dallas County*, No. 3:15-CV-3481 (N.D.Tex filed Jan. 17, 2017).

[20] G. Boushey, A. Luedtke, « Immigrants across the U.S. federal laboratory : Explaining state level innovation in immigration policy », *State Politics and Policy Quarterly,* Vol. 11, n° 4, 2011, pp. 390-414.

[21] *Ibid.*

[22] Ibid. Department of Homeland Security : Request for Voluntary Notification (Form I-247N). *Buquer v. City of Indianapolis*, 797 F.Supp.2d 905, 911 (S.D. Ind. 2011) (« Une demande de maintien en détention n'est pas un mandat d'arrêt, mais plutôt une demande volontaire »).

[23] J. Bulman-Pozen, H. K. Gerken, « Uncooperative federalism », art. cité, p. 1261.

de certaines villes sanctuaires refusent simplement de remplir cette mission, ou déclarent qu'elles ne contribueront pas à la politique fédérale en matière d'immigration. Ainsi, elle n'enfreignent pas la loi mais inscrivent leurs actions dans le domaine de la « contestation interstitielle ».

Qu'il s'agisse de pratiques concrètes bravant la loi fédérale ou de mesures de non-coopération, les réponses apportées par des agences locales, des militants et des gouvernements ne sont pas uniformes. Le type de sanctuaire et même la décision de faire usage ou non du terme « sanctuaire » dans la politique d'une ville, plutôt que d'employer des expressions comme « politiques d'accueil » ou « non-coopération », dépendent de plusieurs facteurs qui peuvent être replacés dans le contexte spécifique d'une ville, d'un comté, d'un Etat. Dans le cas de Santa Ana, il importe de prendre en compte son histoire, sa démographie et sa situation géographique pour comprendre comment elle a mis en place l'un des sanctuaires les plus ambitieux des Etats-Unis. La temporalité de la loi peut être analysée dans le contexte plus large des réponses au discours incendiaire de la campagne électorale puis de la présidence Trump. Le premier mouvement sanctuaire aurait émergé dans le contexte politique de la guerre froide, mais c'est l'investiture de Donald Trump, à l'issue d'une des campagnes présidentielles les plus controversées et politiquement explosives de l'histoire du pays, qui a contribué à renforcer l'atmosphère extrêmement clivante et partisane dans laquelle s'inscrit l'émergence des politiques de non-coopération.

Le cas de Santa Ana, Californie

Santa Ana est un des cas les plus récents de villes ayant voté une résolution et un règlement établissant le statut de ville sanctuaire aux Etats-Unis[24]. L'agglomération a une longue histoire d'immigration, et sa population est aujourd'hui à 78 % latino. Les membres des communautés locales ont donc directement ressenti la dimension discriminatoire de la politique migratoire et de la police locale. Mais sa localisation dans le comté d'Orange – un district tenu par les républicains – la distingue d'enclaves progressistes telles que San Francisco. De ce fait, c'est un exemple intéressant à étudier pour comprendre comment l'évolution du climat politique a poussé la ville et ses habitants à se battre pour la mise en œuvre de politiques dites sanctuaires. Les membres des communautés locales et les militants ont exprimé un sentiment d'urgence inédit jusqu'à l'élection présidentielle de 2016, qui leur a permis d'atteindre des objectifs concrets jusqu'alors inenvisageable[25].

Au-delà de cette temporalité, la démographie et la composition politique de la ville sont également des facteurs favorables au vote de la loi. Deuxième ville du comté d'Orange et onzième de Californie par sa taille, Santa Ana est située dans le sud de cet Etat. La ville compte 342 930 habitants, dont 78,2 % s'identifient comme « hispaniques », 10,4 % comme « asiatiques » et 9,2 % comme « blancs »[26]. Par ailleurs, près de la moitié des habitants est

[24] Le vote de Santa Ana date de janvier 2017.

[25] Entretiens menés à Santa Ana, Californie, en mars 2017.

[26] Ministère des Finances de l'Etat de Californie, Unité de recherche démographique, 1er janvier 2016. La méthodologie du recensement aux Etats-Unis applique les catégories suivantes pour les origines démographiques : « Blanc uniquement », « Noir ou afro-américain uniquement », « Indien d'Amérique et natif d'Alaska uniquement »,

née à l'étranger. L'actuel maire et les six membres élus du conseil municipal, démocrates et républicains, sont latinos. Mais bien que la population soit à majorité hispanique depuis plusieurs décennies, la première résolution de ville sanctuaire n'a été votée qu'en décembre 2016. Elle résulte d'une longue et lente lutte en faveur d'une meilleure représentation politique des immigrants latinos.

Pour mieux comprendre le processus qui a conduit Santa Ana a voté cette résolution, il faut revenir sur l'histoire du comté d'Orange et sur le rôle de la ville en son sein. Ce comté a été formé en 1889 à la suite d'un vote sénatorial en faveur de la création d'une nouvelle zone municipale située dans la partie sud du comté de Los Angeles. Les électeurs de la région ont confirmé ce vote deux mois plus tard[27]. Les premières parcelles de cette région étaient principalement de nouvelles terres agricoles dont l'augmentation a incité la compagnie de chemin de fer Southern Pacific Railroad à étendre son réseau[28]. Lorsque les comtés d'Orange et de Los Angeles ont été séparés, la population du premier était décrite comme étant constituée d'« éleveurs, de bergers, d'apiculteurs, de cultivateurs d'agrumes, d'agriculteurs, tous farouchement indépendants et hostiles au contrôle exercé par une ville prospère située à une cinquantaine de kilomètres sur la voie de chemin de fer »[29]. Ces fermiers s'étaient approprié les terres abandonnées par les « Californios » (des fermiers et des propriétaires terriens d'origine espagnole) qui avaient quitté les lieux après une longue période de sécheresse. A la suite de son indépendance du comté de Los Angeles et de la construction de la voie ferrée, Santa Ana est devenue un chef-lieu, siège de plusieurs institutions du comté d'Orange que la ville abrite toujours (notamment la cour de justice, l'ensemble des principaux départements du comté, ainsi les locaux du quotidien local l'*OC Register*, initialement appelé le *Santa Ana Register*[30]).

Au début du xx^{e} siècle, plusieurs familles ont acheté de grandes parcelles de terres arables qu'elles ont ensuite transformées en un immense centre suburbain[31]. Le fonctionnement des fermes nécessitait une main-d'œuvre bon marché, majoritairement composée d'individus d'origine mexicaine venant de Californie du Sud. La plupart d'entre eux habitaient des quartiers dédiés à Santa Ana, Westminster, Anaheim ou encore Garden Grove[32]. Dans les années 1940, la population hispanique de Santa Ana était estimée à 15 % de la population totale, et selon un article du *LA Times*, à l'époque « ils étaient contraints d'aller dans des écoles "mexicaines", ils ne pouvaient aller dans certains restaurants, et ils étaient confinés dans cinq quartiers »[33]. La population latino de Santa Ana a fortement augmenté après la guerre, dans les mêmes

« Asiatique uniquement », « Natif de Hawaï et autre population insulaire du Pacifique uniquement » ; « Plus de deux races », « Hispanique ou latino », « Ni hispanique ni latino-américain ».

[27] R. Kling, S. Olin, M. Poster (dir.), *Postsuburban California : The Transformation of Orange County Since World War II*, Berkeley, University of California Press, 1991.

[28] D. Marsh, R. Richardson, *Santa Ana, an Illustrated History*, Encinitas, Heritage Publishing Company, 1994.

[29] J. Mazingo, « In Orange County, land of reinvention, even its conservative politics is changing », *Los Angeles Times*, 5 novembre 2018.

[30] R. Richardson, *Santa Ana, an Illustrated History*, *op. cit.*

[31] R. Kling, S. Olin, M. Poster (dir.), *Postsuburban California…*, *op. cit.*

[32] « City's Latinos on the grow : Majority Santa Ana's Hispanics make up 65 % of the population and have recorded solid gains, but some still say they are ignored by City Hall », *Los Angeles Times,* 26 février 1991.

[33] *Ibid.*

proportions que la population de la ville. En dix ans (1950-1960), celle-ci est passée de 45 333 habitants à 100 350, puis à 156 601 en 1970[34]. Dans les années 1990, après plusieurs vagues d'immigration, la composition ethnique de Santa Ana était déjà fortement diversifiée. La ville accueillait des personnes originaires du Salvador, du Guatemala, du Cambodge, du Laos et des Philippines[35], en plus d'une importante communauté vietnamienne venue vivre à Santa Ana, Garden Grove et Westminster dans le cadre du programme de réinstallation des réfugiés du gouvernement américain. Les recensements de la population effectués dans les années 1990 ont ainsi montré que la moitié des résidents de Santa Ana étaient nés à l'étranger, et que la majorité d'entre eux étaient arrivés au cours des années 1980[36].

A mesure que la population multi-ethnique de cette ville continuait de croître, le comté d'Orange est devenu un bastion du conservatisme en Californie. La construction d'une base militaire, la Santa Ana Army Base, durant la Seconde Guerre mondiale avait attiré des milliers de personnes dans le sud de l'Etat. De nombreuses entreprises du secteur aéronautique basées à l'extérieur de Los Angeles ont migré vers le comté d'Orange où les terrains étaient bien moins chers. Ces implantations ont poussé un certain nombre de personnes à y rester après la guerre ou à continuer à y venir en masse pour travailler[37]. L'emploi offert par l'augmentation du nombre de grandes entreprises de défense comme Boeing, Hughes Aircraft, Ford Aeronutronic et d'autres a attiré des populations conservatrices du Midwest en quête de travail[38]. De plus, les propriétaires agricoles se sont mis à transformer leurs terres en zones d'habitation ou de commerces, ou à les vendre aux plus offrants. Selon un article du *LA Times*, « le cœur du comté d'Orange portait une tension entre le traditionalisme du Midwest et la quête de réinvention de la Californie »[39]. Cette combinaison de facteurs a engendré une tendance générale en faveur du libertarianisme, prônant à la fois la baisse des taxes et des règlementations pour permettre le développement foncier, et des postures religieuses conservatrices axées sur les « valeurs de la famille ».

La construction de la première méga-église en 1980, l'une des premières du pays, est à replacer dans le contexte de cette tendance conservatrice et religieuse[40]. Elle continue d'attirer des millions d'habitants du comté. Au cours de la décennie 1980, d'autres infrastructures se sont développées, notamment des parcs à thème comme Knott's Berry Farm, suivi de Disneyland qui s'est rapidement transformé en une attraction mondiale. L'immense centre commercial appelé South Coast Plaza est également devenu une destination internationale et son affluence a même pu dépasser celle de Disneyland[41]. La ville d'Irvine, nommée d'après l'une des premières familles de propriétaires terriens du comté, s'est transformée en un tel projet de développement urbain qu'elle est devenue la plus grande ville planifiée des Etats-

[34] R. Kling, S. Olin, M. Poster (dir.), *Postsuburban California…, op. cit.*
[35] R. Richardson, *Santa Ana, an Illustrated History, op. cit.*
[36] *Ibid.*
[37] R. Kling, S. Olin, M. Poster (dir.), *Postsuburban California…, op. cit.*
[38] J. Mazingo, « In Orange County, land of reinvention, even its conservative politics is changing », art. cité.
[39] *Ibid.*
[40] *Ibid.*
[41] R. Kling, S. Olin, M. Poster (dir.), *Postsuburban California…, op. cit.*

Unis, construite autour d'un important projet d'université publique : l'Université de Californie à Irvine[42].

L'industrie de la défense a également continué de croître dans le comté d'Orange durant la guerre froide, attirant des populations conservatrices foncièrement anticommunistes. Grâce au succès du développement industriel, la population totale du comté est passée de deux cent mille habitants en 1950 à deux millions en 1987, pour atteindre plus de trois millions aujourd'hui[43]. C'est en particulier dans les villes plus récentes construites le long de la côte sud du comté d'Orange que de nombreuses zones sont devenues majoritairement blanches et politiquement homogènes, avec peu de syndicats organisés et des intérêts trop hétérogènes pour promouvoir des politiques dites « de gauche ». Cela a contribué à en faire un centre de soutien à la campagne du gouverneur Reagan, puis aux campagnes présidentielles de Reagan et de Nixon. Les villes plus récentes du sud du comté ont également attiré des républicains blancs et riches des vieilles villes du nord du comté. Comme l'explique Fred Smoller, le conservatisme et les opinions antiminorités exprimées dans certains espaces ont contribué à stimuler la carrière politique des membres d'extrême droite du Congrès[44].

Soutenues par des concentrations plus élevées de résidents blancs et riches, les « communautés planifiées », construites par des entreprises commerciales et des promoteurs immobiliers dans des villes comme Irvine, Laguna Niguel et Mission Viejo, ont également continué à croître, offrant une « promesse utopique » à leurs résidents aisés[45]. La croissance de ces zones rappelle celle de l'agriculture dans le passé, tirant profit d'une main-d'œuvre latino bon marché pour construire des villes nouvelles, plus onéreuses. Ces nouveaux logements ont contribué au phénomène des *gated communities*, ces quartiers cloisonnés permettant aux résidents conservateurs et fortunés de creuser davantage l'écart avec les zones populaires en construisant des barrières physiques, démographiques et financières pour bloquer l'accès aux outsiders. Mais à la différence de la plupart des banlieues conventionnelles, entre le milieu des années 1970 et les années 1980, le comté d'Orange comprenait « un mélange complexe et décentralisé d'espaces urbains, suburbains et ruraux » qui incluaient également « de grands quartiers pauvres » comme ceux de Santa Ana, au milieu de quartiers plus riches[46]. Pour résumer le développement de ce comté, on peut dire qu'il est passé d'une « partie presque indiscernable de la banlieue de Los Angeles » dans les années 1950 et 1960 à « une économie et une vie culturelle autonomes et complexes, ce qui est suffisamment intéressant et significatif pour faire du comté d'Orange un sujet d'étude à part entière »[47].

Centre historique du comté, Santa Ana n'a pas connu ce même phénomène de quartiers résidentiels enclos et autocentrés qui caractérisent de nombreux lieux du comté. La ville est parvenue à maintenir des liens plus resserrés entre les quartiers et les familles construits sur le

[42] W. B. Piggot, « Globalization from the bottom up : Irvine, California, and the birth of suburban cosmopolitanism », *Pacific Historical Review*, Vol. 81, n° 1, 2012, pp. 60-91.

[43] R. Kling, S. Olin, M. Poster (dir.), *Postsuburban California…, op. cit.*

[44] J. Mazingo, « In Orange County, land of reinvention, even its conservative politics is changing », art. cité.

[45] R. Kling, S. Olin, M. Poster (dir.), *Postsuburban California…, op. cit.*

[46] *Ibid.*

[47] *Ibid.*

socle fort de la communauté latino. Son histoire longue et le sentiment de proximité entre ses quartiers lui ont permis d'apporter une réponse différente aux nouveaux projets de développements immobiliers, à partir d'une mobilisation citoyenne rare dans le comté. Dans son rapport intitulé « Grass-roots protest and the politics of Planning : Santa Ana, 1976-1988 », Lisbeth Haas donne un exemple précis : la mobilisation de quartier contre les projets de destruction de maisons et d'immeubles anciens dans la ville. Elle explique comment les immigrés clandestins ont mené la contestation contre la municipalité qui cherchait à remplacer leurs logements par des projets immobiliers destinés à des individus aux revenus supérieurs. Si une telle mobilisation a été possible, c'est parce qu'à la différence d'autres lieux du comté, la politique de cette vieille ville est marquée par « des tensions raciales et de classes très fortes »[48].

Le rôle joué par Santa Ana au sein du comté d'Orange s'explique également par des changements démographiques. En 1950, plus d'un tiers de la population du comté y résidait, mais le développement de ce dernier a conduit les habitants à migrer vers de nouvelles extensions urbaines. Cette migration interne a aussi eu pour effet de pousser les Latinos vers des quartiers aux loyers plus modérés comme à Santa Ana, qui a ainsi vu cette population passer de quarante mille à quatre-vingt-dix mille habitants dans les années 1970. Au cours des décennies suivantes, sa croissance s'est poursuivie à tel point qu'en 1980, 41 % de tous les immigrants du comté y vivaient[49]. Comme l'explique Lisbeth Haas, « contrairement à ce qui avait été voulu par les urbanistes et les responsables politiques, dans les années 1980, Santa Ana était devenue le centre latino du comté ». Les immigrants latinos ont eu tendance à choisir Santa Ana en raison du réseau de quartiers latinos et des loyers moins chers qu'ailleurs.

Cette main-d'œuvre a aussi formé un segment majeur d'industries aux bas salaires, comme l'agriculture, la construction et d'autres secteurs ouvriers. Ces hommes et ces femmes étaient davantage tenus à l'écart du fait de la fracture urbaine et du type d'opportunité offert. En conséquence, les revenus des familles latinos étaient systématiquement bas et au début des années 1980, ces salaires étaient tellement ancrés que « 88 % de la population latino du comté d'Orange gagnait moins que le revenu médian ». Cet écart salarial explique aussi que la ville abritait « huit des dix secteurs de recensement les plus pauvres du pays dans les années 1980 »[50]. Il est donc important de comprendre comment la particularité historique et la division ethnique propre à Santa Ana ont façonné l'image de cette ville considérée comme un district pauvre et avant tout latino. Toutefois, les différences en matière de composition démographique et d'utilisation de l'espace urbain ont également encouragé des alliances communautaires plus importantes et une mobilisation de la base qui ont finalement suscité celle des jeunes immigrants eux-mêmes en faveur du sanctuaire. Elles permettent aussi d'expliquer comment une enclave démocrate, avec des quartiers à faibles revenus et une importante population historiquement latino, a continué à se développer jusqu'à devenir le centre du comté, entouré de districts à majorité républicaine. Comme le souligne Lisbeth Haas, « l'histoire de cette segmentation ethnique nous aide à expliquer la base sociale du

[48] L. Haas, « Grass-roots protest and the politics of planning : Santa Ana, 1976-1988 », *in* R. Kling, S. Olin, M. Poster (dir.), *Postsuburban California…*, *op. cit*.

[49] R. Kling, S. Olin, M. Poster (dir.), *Postsuburban California…*, *op. cit*.

[50] *Ibid*.

mouvement urbain »[51]. Si l'auteure fait ici référence à la mobilisation urbaine contre la démolition de logements dans les années 1980, sa conclusion s'applique tout à fait au statut actuel de Santa Ana.

La ville a continué à se développer et à consolider son image de bastion latino du comté d'Orange. En octobre 2016, elle a fait l'objet d'un article du *New York Times* selon lequel « Santa Ana est en ce moment le visage d'une nouvelle Californie, un Etat dans lequel les Latinos ont plus d'influence dans la vie quotidienne – du point de vue électoral, culturel et démographique – qu'à peu près n'importe où ailleurs dans le pays »[52]. A cette date, le conseil municipal était exclusivement constitué d'élus latinos depuis une dizaine d'année, et des changements en faveur des habitants de cette communauté avaient déjà été ressenties, comme le règlement imposant la traduction simultanée en espagnol de toutes les réunions du conseil. L'élue locale Michele Martinez explique : « Nombre de mes amis et de mes collègues ont grandi ici à une époque où il leur était interdit de parler en espagnol... »[53]. En intégrant la langue espagnole aux réunions du conseil municipal, le gouvernement local a ainsi non seulement tenté de pallier au déni de l'héritage latino de la ville, mais il a aussi fait œuvre de reconnaissance symbolique de sa culture.

Ces évolutions des représentations politiques et culturelles depuis les années 1990 ont pu être observées dans d'autres départements gouvernementaux de la Californie. De fait, la population de l'Etat est à 40 % latino, un taux qui ne devrait cesser d'augmenter[54]. La représentation politique des Latinos aux niveaux local et étatique a augmenté proportionnellement à la croissance de la base électorale latino. Les dirigeants de l'assemblée législative de l'Etat de Californie et l'actuel maire de Los Angeles – la ville la plus peuplée de l'Etat – comme son prédécesseur sont tous latinos. Selon le Pew Research Center, 25 % des électeurs latinos des Etats-Unis habitent en Californie[55]. Mais si la représentation politique de cette communauté s'est améliorée, ses membres sont toujours victimes en Californie d'un taux de chômage plus élevé que la moyenne étatique, ils comptent moins d'étudiants inscrits dans le supérieur et souffrent d'un taux de pauvreté plus élevé (23 % contre 16 % pour la moyenne de l'Etat)[56]. Ces chiffres sont par ailleurs représentatifs de la situation à Santa Ana, où l'on rapporte un taux de pauvreté de 22 %[57].

En dépit de la composition de son conseil municipal, il a fallu attendre décembre 2016 pour que la ville vote une résolution de ville sanctuaire. Carlos Perea, le directeur des politiques et des programmes du groupe de défense des droits des immigrants, Resilience OC, promoteur du combat en faveur de cette résolution, explique dans un entretien que celui-ci a été initié de nombreuses années auparavant. Lorsque nous lui avons demandé ce qui avait permis ce changement, il nous a répondu : « Ce n'est pas quelque chose qui est sorti de leur

[51] *Ibid.*

[52] *Ibid.*

[53] *Ibid.*

[54] U.S. Census Bureau as of July 2015.

[55] G. Lopez, R. Stepler, « Latinos in the 2016 election : California », Pew Research Center, 19 janvier 2016.

[56] « California demographic labor force : Summary tables », State of California Employment Development Department, février 2017.

[57] *Ibid.*

bon cœur ; nous exprimions cette même demande à l'époque où Barack Obama faisait tourner la machine à expulsions. Je pense que ce qui a changé, c'est qu'il n'est plus politiquement viable pour eux de s'aligner sur les politiques du président »[58]. Cette opinion est partagée par des représentants d'autres groupes d'immigrants. Pour Ana Garcia, conseillère politique au Centre de ressources d'Amérique centrale (Caracen), dans le climat postélection de 2016 a émergé ce sentiment qu'aucun compromis forcés avec les républicains ne serait désormais possible dans ce combat pour une réforme de l'immigration. Au cours de plusieurs entretiens, des représentants de ces groupes ont expliqué que durant la présidence Obama, les démocrates avaient dû faire des compromis pour essayer de faire passer des versions plus modérées de la réforme de l'immigration, tout en garantissant une protection minimale de l'immigration[59]. Selon eux, ce changement a eu pour effet qu'il incombe désormais aux villes et aux Etats de lutter et de plaider en faveur d'une réforme de l'immigration.

La résolution et le règlement de Santa Ana en faveur de la création d'une ville sanctuaire

> « Je ne pense pas qu'aucune autre ville, dans tout le pays en réalité, ait remporté autant de victoires qu'ici à Santa Ana, et pas que symboliques. Certaines ont été significatives. Le fait est que nous sommes la lueur d'espoir, un exemple de la façon dont les choses peuvent être faites ».
> Carlos Perea, Resilience OC[60]

La couverture médiatique nationale et locale de l'événement fait à la fois l'éloge et la critique de la ville pour avoir passé l'un des textes de loi les plus ambitieux et les plus importants du pays en faveur de la création d'un sanctuaire. Toutefois, le combat pour sa mise en œuvre se poursuit. Le règlement exige des engagements forts en faveur de politiques visant à « prévenir un maintien de l'ordre discriminatoire », à promouvoir « la justice sociale et l'inclusion » pour l'ensemble des habitants, y compris les immigrés, et à établir une commission ou un groupe de travail dédié à la mise en œuvre de ces décisions. La première résolution du sanctuaire comportait un ensemble de déclarations ambitieuses et essentiellement symboliques[61]. Le 17 janvier 2017, la ville a voté un arrêté qui l'a transformée en loi. De ce fait, les dispositions les plus concrètes spécifiées dans la résolution font partie d'un arrêté municipal exécutoire. Il y est dit qu'en application des clauses centrales suivantes[62], la ville de Santa Ana :

– ne se soumettra pas aux demandes de détention du gouvernement fédéral (*Immigration Detainer Requests*) ;

– n'assistera pas l'ICE dans le cadre d'opérations conjointes ;

[58] Entretien mené à Santa Ana, Californie, 1er mars 2017.

[59] Entretiens menés à Santa Ana, Californie, mars 2017.

[60] Entretien mené à Santa Ana, Californie, 1er mars 2017.

[61] « Resolution to declare the city of Santa Ana a sanctuary for all its residents regardless of their immigration status (strategic plan No. 5, 6F) », 6 décembre 2016.

[62] Santa Ana City Ordinance No. NS-2908 – Relating to the city's Procedures concerning sensitive information and the enforcement of federal immigration law following the declaration of the city of Santa Ana as a sanctuary for all its residents », 17 janvier 2017.

– ne notifiera pas l'ICE des dates de libération ;

– n'arrêtera pas une personne pour cause de violation de la loi sur l'immigration ;

– ne mobilisera aucune ressource municipale pour l'application de la loi sur l'immigration ;

– ne conservera ni n'exigera d'informations sensibles[63] ;

– n'imposera aucun programme d'enregistrement des individus fondé sur des données ethniques, nationales ou religieuses.

En plus de ces dispositions, l'ordonnance comprend une section qui stipule qu'elle « n'entrera en conflit avec aucune loi fédérale ». Elle ne crée donc pas sa propre politique d'immigration, mais souligne plutôt qu'il n'est pas du ressort de la ville de mettre en œuvre cette loi ni d'utiliser les ressources de la ville pour le faire. Agissant dans le cadre de son rôle au sein du système fédéral, la ville exerce son pouvoir de ne pas coopérer avec un programme fédéral volontaire auquel elle s'oppose. La loi précise que son intention est de « clarifier la relation de communication et d'exécution entre la ville et le gouvernement fédéral » et son but est « d'établir les procédures de la ville concernant le statut d'immigration et l'application des lois fédérales sur l'immigration civile »[64]. Ce positionnement se distingue des autres types de stratégies de défense des droits des immigrants, qui mettent davantage l'accent sur la modification des politiques fédérales en matière d'immigration. Des représentants de groupes nationaux de défense des droits des immigrés comme le Caracen ou la Coalition for Humane Immigrant Rights of Los Angeles (Chirla) ont expliqué au cours d'entretiens que le combat principal de défense des droits des immigrés devrait encourager une réforme générale de l'immigration (*Comprehensive Immigration Reform*, CIR) au niveau fédéral comprenant une voie vers la citoyenneté[65]. A l'inverse, les entretiens conduits auprès de militants d'associations de Santa Ana montrent une attention portée avant tout à une protection immédiate des communautés par le biais des interactions de la ville avec l'ICE et du rôle des policiers locaux.

Après les élections présidentielles de 2016, les objectifs des associations locales et nationales de défense des droits des immigrés ont évolué, car tout espoir de parvenir à une réforme générale de l'immigration semblait perdu. L'heure était plutôt à la gestion de crise : des ateliers « connaissez vos droits » ont été mis en place afin de tenter de satisfaire au mieux les demandes d'aide juridique et de rassurer les individus craignant de participer aux événements organisés. Pour Georgina Maldonado, directrice exécutive de l'Orange County Community Health Initiative, l'un des principaux combats du moment était de répondre aux peurs de « descentes » des services de l'immigration. Pour répondre à ces changements politiques et à cette peur croissante, le règlement voté par Santa Ana commence par résumer la situation politique actuelle et la tendance des villes sanctuaires. Il mentionne l'opposition de Donald Trump à l'existence d'autres villes sanctuaires et attire l'attention sur celles qui ont réaffirmé leur statut

[63] Selon le texte, les informations sensibles incluent « toute information qui peut être considérée comme sensible ou personnelle par nature, y compris le statut de victime de violences conjugales ou d'agression sexuelle ; le statut de victime ou de témoin d'un crime d'un point de vue général, le statut de citoyen ou celui au regard de la législation sur l'immigration ; le statut de bénéficiaire d'une aide publique ; l'orientation sexuelle ; le sexe biologique ou le genre ; ou un handicap ».

[64] Santa Ana City Ordinance No. NS-2908, Section 2.

[65] Entretiens menés à Santa Ana et à Los Angeles, Californie entre février et mars 2017.

depuis les élections de 2016 en dépit des menaces de l'administration de couper les subventions fédérales. Le texte déclare que Santa Ana se joint à leur combat en s'engageant en faveur de la « justice sociale » et en offrant « un sanctuaire à tous les habitants qui ont peur en leur garantissant que la ville ne dépensera aucun fonds, qu'elle n'utilisera aucune de ses ressources, y compris humaines, pour administrer la loi fédérale sur l'immigration, qui est de la responsabilité exclusive du gouvernement fédéral ». La résolution stipule également qu'elle reconnaît la compétence des lois et des politiques fédérales, y compris la loi U.S.C. 1373 relative à l'échange d'informations sur le statut d'immigrant.

L'introduction du texte aborde directement les principaux points susmentionnés. Son objectif premier est de clarifier la relation entre le gouvernement fédéral et les employés municipaux concernant l'application de la loi sur l'immigration. Le texte reconnaît expressément que la ville agit dans les limites posées par le gouvernement fédéral. Il ne remet donc pas en question l'autorité du gouvernement fédéral, mais précise la façon dont la ville compte coopérer par des programmes fédéraux volontaires. L'accent est mis sur la réticence de la ville à participer aux politiques fédérales d'application de la loi, ce qui constitue une tentative de définition de la relation entre la police locale et les agents fédéraux. On peut ainsi observer une opposition morale et une réaction légale à l'augmentation de la surveillance policière et de la surveillance de leurs communautés. Morale pour ce qui est de l'engagement de la ville en matière de « justice sociale », qui repose sur la conviction que la coopération avec les autorités fédérales ne favoriserait pas la justice sociale dans la ville ; et légale car le texte rappelle l'autorité légale spécifique de son propre personnel municipal et les ressources allouées au regard de la compétence du gouvernement fédéral.

En plus des aspects moraux et légaux, la ville inscrit ses actions dans le cadre de préoccupations financières. Dans le cas des demandes de détention prolongées de l'ICE par exemple, plusieurs procès remettant en question la légalité de cette politique ont engendré des coûts pour les villes. Les décisions de justice les ont en effet contraintes à verser des dommages et intérêts aux individus qui avaient été détenus au-delà de la durée légale sans cause valable[66]. Comme l'explique la professeure Jennifer Chacón dans un entretien, « il y avait de véritables questions financières liées à l'exécution des ordres... et cela a entraîné tout un mouvement, il y a maintenant deux ans, de comtés qui ont déclaré : "on ne va pas maintenir en détention sans raison valable, on ne va pas maintenir en détention uniquement parce que vous nous le demandez, car on risque d'être poursuivis en justice" »[67]. Il faut également tenir compte du coût humain de la relation des immigrants avec les responsables municipaux. Jennifer Chacón poursuit ainsi : « il est difficile de faire venir les membres des communautés, de leur faire porter plainte ou de témoigner s'ils ont peur d'être expulsés ». Elle explique qu'en plus de coûts liés à la sécurité pour la communauté, il y a également un

[66] Voir *Miranda-Olivares v. Clackamas County*, No. 3:12-cv-02317-ST, 2014 WL 1414305 (D.Or. April 11, 2014) ; *Jimenez-Moreno v. Napolitano*, No. 1:11-cv-05452, Docket Entry 230 at 16-17 (N.D. Ill. Sept. 30, 2016) ; *Morales v. Chadbourne*, 996 F. Supp. 2d 19 (D.R.I. 2014) aff'd in part, dismissed in part, 793 F.3d 208, 215-216 (1st Cir. 2015) ; *Mercado et al. v. Dallas County*, No. 3:15-CV-3481 (N.D.Tex filed Jan. 17, 2017).

[67] Entretien avec Jennifer Chacón, UC Irvine Law School, Californie, 6 mars 2017.

effet négatif sur la santé publique et l'éducation, lorsque par exemple des parents hésitent à faire vacciner leurs enfants ou à les envoyer à l'école par crainte d'être expulsés du territoire.

L'adoption de la résolution et de la loi ont également exigé la présence et la collaboration d'un éventail d'acteurs différents : groupes locaux structurant le mouvement, organismes d'aide juridique et écoles de droit, membres de la collectivité et du conseil municipal. Ces liens entre les fonctionnaires et la communauté ont été essentiels pour inciter la ville à développer sa propre politique de non-coopération. De plus, ces connections entre différents réseaux se sont mulitpliées au-delà des limites de la ville de Santa Ana, et de nouveaux liens se sont forgés entre les groupes militants, principalement latinos, de Santa Ana et les associations asiatiques-américaines telles que le Korean Resource Center à Fullerton dans le comté d'Orange. Les entretiens conduits avec Carlos Perea de Resilience OC et avec Ruben Barreto de Santa Ana Building Healthy Communities nous montrent que leurs organisations sont favorables à la poursuite du changement au niveau local et dans les villes voisines. Le premier explique qu'ils prévoient de poursuivre leurs actions en aidant à faire passer une nouvelle résolution de ville sanctuaire à Westminster, Garden Grove et Anaheim, des villes voisines. Il insiste également sur le fait qu'il faut que Santa Ana et le comté d'Orange servent de modèle de changement local et que l'expérience de la ville constitue un plan d'action pour des demandes concrètes auprès des conseils municipaux.

Les conversations avec les acteurs locaux ont confirmé combien il était important d'instaurer une relation de confiance et de reconnaître tant la légitimité du gouvernement local que le rôle crucial de la citoyenneté locale et du sentiment d'appartenance urbaine. Lors des réunions du conseil municipal, des membres de la communauté qui avaient été détenus par l'ICE dans la prison de la ville se sont élevés contre l'accord existant et ont partagé leurs expériences personnelles au sein du système carcéral. La question centrale n'était pas de savoir si l'individu était en règle ou pas. En effet, ce qui les préoccupait était de pouvoir partager leurs points de vue et influencer les décisions politiques locales. En outre, le débat au sein du conseil municipal n'a pas porté sur la question de savoir si ces membres de la communauté avaient le droit de prendre la parole, mais plutôt sur les coûts et les avantages pour la ville et pour ceux qui avaient été détenus dans le centre pénitentiaire local. Ces discussions ont montré que s'exprimer en tant que résident de la ville était un droit incontesté, qui n'avait pas grand-chose à voir avec le statut de l'individu au regard de la loi sur l'immigration ou avec son passeport fédéral.

Dans cette perspective, on a pu constater que c'est « l'expérience quotidienne de la ville qui offre un droit à la ville, plutôt que la citoyenneté nationale d'un individu »[68]. La présence de sans-papiers aux réunions du conseil municipal et leur participation à des manifestations locales aux côtés de membres de leur famille et d'autres membres de la communauté ayant des papiers en règle, ont créé une nouvelle forme de solidarité qui efface les lignes de la citoyenneté légale, même temporairement. Selon Harold Bauder, la présence physique d'une personne dans un espace, comme la ville, lui octroie un ensemble de droits fondés sur ses interactions quotidiennes avec les institutions, les entreprises et les autres individus. Cette présence sert à son tour de

[68] M. Purcell, « Possible worlds : Henri Lefebvre and the right to the city », *Journal of Urban Affairs*, Vol. 36, n° 1, p. 142.

lien plus tangible avec un espace concret que la notion abstraite d'appartenance à une nation[69]. Il y a, en conséquence, « une solidarité fondée sur la participation par la présence »[70]. La façon dont les politiques sont mises en œuvre revêt un intérêt majeur pour les habitants de la ville, en particulier lorsqu'eux-mêmes, un membre de leur famille ou un ami peuvent être directement concernés. La participation à la vie politique locale n'est donc pas toujours fondée sur la citoyenneté légale, mais bien sur la présence physique au sein d'une ville et sur le temps passé à vivre dans le pays. Pour Harold Bauder, « lorsque les migrants devenus illégaux partagent une sphère politique avec les citoyens et qu'ils apparaissent dans la rue, se comportant comme des citoyens, ils revendiquent leur citoyenneté de façon mimétique »[71]. De la même manière, lorsqu'un individu prend la parole au cours d'une réunion municipale pour dire que « le terme de citoyen inclut tous les habitants », on se rend compte à quel point la présence physique dans la ville se transforme en présence politique. Cette dernière permet aux acteurs locaux, qu'ils aient ou non des papiers, de « se décréter sujets politiques de plein droit »[72].

On pourrait aisément penser que la criminalisation accrue de l'immigration, des environnements hostiles présentants des risques élevés, la surveillance et le maintien de l'ordre « peuvent dissuader des immigrés sans papiers de s'engager dans des mobilisations de contestation et de revendiquer des droits »[73]. Mais comme le montre le cas de Santa Ana, il n'en est rien. Les immigrés clandestins s'organisent pour faire valoir leurs droits citoyens dans différents domaines et le font par l'intermédiaire « d'ouvertures de niches » qui leur permettent de mettre en avant leurs propres discours et demandes. Allant à l'encontre d'études antérieures, Walter Nicholls explique qu'un environnement national répressif, doublé de l'expansion et de l'application d'une frontière intérieure au-delà de ses limites physiques génèrent des formes de résistance locale. Cette dernière émerge à partir d'une base normative selon laquelle les acteurs locaux considèrent que le contexte de plus en plus restrictif est moralement inacceptable. En définitive, cette résistance locale peut entraîner une mobilisation[74].

Le cas particulier de Santa Ana témoigne du fait que la mobilisation citoyenne en faveur d'une ville sanctuaire a plus de chance de se produire lorsque l'environnement politique local y est plus favorable, lorsqu'elle est soutenue par un mouvement migratoire de jeunes directement touchés par un contexte national de plus en plus restrictif. Ainsi, tout comme les défenseurs des sanctuaires ont répondu à ce qu'ils considéraient être des politiques injustes à l'encontre des réfugiés d'Amérique centrale à la fin des années 1980, les associations et les groupes locaux ont été indispensables pour initier un nouveau mouvement en faveur des sanctuaires dans les années 2010. Le passage d'un mouvement citoyen au vote concret de lois nous montre comment la collaboration entre des membres de communautés,

[69] H. Bauder, « Possibilites of urban belonging », *Antipode*, Vol. 48, n° 2, 2016, p. 264.

[70] V. Squire, « From community cohesion to mobile solidarities : The city of sanctuary network and the strangers into citizens campaign », *Political Studies*, Vol. 59, n° 2, 2010, p. 290.

[71] H. Bauder, *Possibilites of Urban Belonging, op. cit.,* p. 264.

[72] V. Squire, J. Bagelman, « Taking not waiting in citizenship, migrant activism and the politics of movement », *in* P. Nyers et K. Rygiel (dir.), *Migration and Citizenship : Migrant Activism and the Politics of Movement*, Abingdon, Routledge, 2012, p. 162.

[73] W. J. Nicholls, « From political opportunities to niche-openings...», art. cité, p. 24.

[74] *Ibid*.

d'organisations juridiques et d'écoles de droit, d'associations à but non lucratif et du conseil municipal peut produire des résultats politiques tangibles. Si leurs tactiques peuvent prendre la forme de manifestations, de groupes de travail approuvés par la ville et de réunions d'information, tous ces acteurs locaux œuvrent dans le cadre du système fédéral afin de générer du changement dans leurs propres communautés.

Traduit par Miriam Perier