

The Rise of Sanctuary in the United States during Political Crises:

Local policy resistance in the face of immigrant criminalization and increasing federal enforcement

By Jennie Cottle

Résumé substantiel en français

Université Sorbonne Nouvelle - Paris 3, École doctorale – 122

CREDA - Centre de Recherche Et de Documentation sur les Amériques - UMR 7227

IHEAL – Institut des Hautes Études d'Amérique latine

Discipline : Science Politique

Directeur : Olivier DABENE

Date de soutenance : 19 Septembre 2022

Membres du jury :

Olivier DABENE, Professor of Political Science, Sciences Po

Jennifer CHACÓN, Professor of Law, Stanford Law School

James COHEN, Professor of Political Science, Université Sorbonne Nouvelle - Paris 3

Virginie GUIRAUDON, Professor of Political Science, Sciences Po

Thomas LACROIX, Professor of Geography, Sciences Po

Walter NICHOLLS, Professor of Urban Planning and Public Policy, University of California Irvine

La montée du sanctuaire aux États-Unis en temps de crise politique : résistance des politiques locales face à la criminalisation des immigrés et à l'accroissement du contrôle fédéral

Le mouvement du sanctuaire aux États-Unis, qui a débuté dans les années 1980 en réponse à l'octroi de l'asile aux réfugiés salvadoriens, a suscité un regain d'attention à la suite de l'élection du président Donald Trump en 2016. Le terme « sanctuaire » s'est depuis élargi afin d'incorporer plusieurs types d'actions, telles que la défense de l'accès aux droits pour les individus, la désenchevêtrement de l'application de la loi sur l'immigration entre les niveaux local et fédéral, et la résistance à des politiques fédérales spécifiques. Ces dernières visent à utiliser les ressources locales en vue d'appliquer un régime d'immigration restrictif, entraînant ainsi la criminalisation des immigrés. Mes recherches portent sur les politiques dites « de sanctuaire », qui incluent l'ensemble des législations de nature infra-fédérale constituant le lien entre les mouvements de sanctuaire et les villes sanctuaires. Cette thèse s'appuie sur la littérature portant sur le fédéralisme de l'immigration (Chacón 2012 ; Gulasekaram et Ramakrishnan 2015 ; Suro 2015 ; Varsanyi et al. 2012) et la criminalisation de l'immigration (De Genova 2004 ; Menjívar et Kanstroom 2014 ; Ngai 2004) – afin de soutenir que les politiques de sanctuaire surviennent à des moments historiques spécifiques, en tant que réponses locales à des mesures accrues de contrôle de niveau fédéral. Le travail de recherche se fonde sur une analyse qualitative et quantitative de la base de données sur les politiques du sanctuaire intervenues de 1979 à 2018 (Lasch et al. 2018), ainsi que sur l'étude de cas de Santa Ana, dans l'Etat de Californie, devenue une ville sanctuaire à la suite de l'élection de Donald Trump.

(1686 caractères)

Mots clés :

Villes sanctuaires, politiques migratoires, sans-papiers, fédéralisme, États-Unis, criminalisation

The Rise of Sanctuary in the United States during Political Crises: Local policy resistance in the face of immigrant criminalization and increasing federal enforcement

The sanctuary movement in the United States, which began during the 1980s as a response to provide asylum to Salvadoran refugees, gained renewed attention following President Donald Trump's election in 2016. The term sanctuary has since broadened to incorporate the actions taken by a wide range of actors to advocate for access to rights and services for immigrants, to disentangle local law enforcement from federal immigration enforcement and to express resistance to specific federal policies. These federal policies seek to use local resources to enforce an immigration regime that is viewed as increasingly restrictive, resulting in the criminalization of immigrants and other minority groups. My research focuses on sanctuary policies, which includes all subfederal legislation (state, county and city level) that falls within the sanctuary umbrella, and which serve as the link between the grassroots social movements and the actions taken by government actors to become sanctuary cities. This dissertation builds upon the literature on both immigration federalism (Chacón 2012; Gulasekaram and Ramakrishnan 2015; Suro 2015; Varsanyi et al. 2012) and immigration criminalization (De Genova 2004; Menjívar and Kanstroom 2014; Ngai 2004) to argue that sanctuary policies arise at specific historical moments as local responses to increased federal enforcement measures. Evidence for this is based on a qualitative and quantitative analysis of the sanctuary policy database from 1979-2018 (Lasch et al. 2018) and an in-depth case study of Santa Ana, California, which passed its first sanctuary resolution in the wake of President Trump's election in 2016.

(1661 characters)

Key words:

Sanctuary cities, immigration policy, undocumented, federalism, United States, criminalization

Table des matières

a. Introduction : Dynamiques concurrentes de la criminalisation des immigrés et des politiques de sanctuaire	5
b. Méthodologie et plan de la recherche	11
c. Revue de littérature : Présentation des cadres principaux	13
d. Définir le sanctuaire	17
e. Le cas de Santa Ana, en Californie	23
f. Conclusion: L'impact et l'avenir du sanctuaire aux États-Unis	25

a. Introduction : Dynamiques concurrentes de la criminalisation des immigrés et des politiques de sanctuaire

La politique d'immigration et son application sont devenues deux questions centrales pour de nombreux gouvernements à travers le monde, en particulier après l'élection du président Donald Trump en 2016 et la vague de dirigeants populistes et autoritaires qui a suivi dans plusieurs autres pays. À l'instar des États-Unis, dans d'autres régions - dont l'Union européenne et sa discorde politique autour de la migration et des réfugiés traversant la Méditerranée, ou encore la réponse des pays sud-américains à l'exode des citoyens vénézuéliens cherchant refuge dans les pays voisins - l'immigration et, en particulier, la réponse politique à l'immigration, joue un rôle central dans le débat politique actuel et les politiques publiques d'aujourd'hui. Que ce soit en promouvant une politique d'immigration à *l'extérieur* vers les pays voisins dans le but de contrôler les flux migratoires, ou en déplaçant la frontière à *l'intérieur* vers la police et le contrôle des immigrés résidant dans le pays, l'application de politiques et de programmes d'immigration expansifs repose sur des acteurs externes, au-delà des agences et départements spécialement conçus pour ce rôle. Les États-Unis revêtent un positionnement clef sur la scène internationale. Leurs actions et politiques poursuivies en matière d'immigration dans un contexte de population permanente de sans-papiers vivant dans le pays, sont regardées de près. Pour toutes ces raisons, il est crucial d'étudier à la fois dans quelle mesure les politiques d'immigration ont criminalisé l'immigration, en s'appuyant sur les acteurs locaux pour mettre en œuvre des mesures coercitives, ainsi que la résistance à cette législation, de plus en plus restrictive au niveau local. Le mouvement dit du sanctuaire et les villes sanctuaires fournissent un exemple clé de cette résistance, tant par des moyens légaux que par la mobilisation locale aux États-Unis.

Le sanctuaire, qu'il se réfère au mouvement du sanctuaire, aux villes sanctuaires ou aux politiques du sanctuaire, ne revêt pas une définition unique, et claire. Bien que le mouvement du sanctuaire aux États-Unis ait débuté dans les années 1980 en réponse à l'asile des réfugiés salvadoriens, il s'est depuis élargi pour intégrer les actions plaidant en faveur de l'accès aux droits et aux services pour les immigrés, et pour exprimer une forme de résistance à certaines politiques fédérales. Ces politiques fédérales cherchent en effet à utiliser les ressources locales afin d'appliquer un régime d'immigration considéré comme de plus en plus restrictif, ce qui entraîne la criminalisation des immigrés et d'autres groupes minoritaires. Ainsi, pour comprendre les actions, les réseaux et les politiques liés au mouvement du sanctuaire, il convient de catégoriser le sanctuaire en trois principaux domaines : le mouvement du sanctuaire en tant que mobilisation sociale de base (se produisant en trois vagues principales) ; les villes sanctuaires, qui

comprennent des localités allant des villages, des villes aux comtés¹ qui ont adopté des politiques de sanctuaire ; et le terme spécifique – dans le cadre de ce travail de recherche - de politiques de sanctuaire, qui comprend l'ensemble des lois infra-fédérales (niveau de l'État, du comté et de la ville) qui relèvent du sanctuaire. Ces lois comprennent, par exemple, les résolutions et ordonnances municipales, les décrets exécutifs des maires et des gouverneurs, les projets de loi d'assemblée au niveau étatique et les règlements de la police locale. Le travail de recherche dans le cadre de cette thèse porte plus particulièrement sur l'analyse des politiques de sanctuaire en tant que lien entre les mouvements sociaux dits « *grassroots* » et les actions entreprises par les acteurs gouvernementaux afin de devenir des villes sanctuaires. Alors que certains exemples de politiques et de déclarations mentionnent explicitement le sanctuaire, d'autres peuvent être classées comme relevant du sanctuaire, dans la mesure où elles partagent l'objectif commun de s'efforcer de détacher l'application de la loi locale et/ou la redistribution de ressources locales de l'application de la loi fédérale de l'immigration.

La recherche a examiné l'étude du sanctuaire sous plusieurs angles différents, y compris par une analyse des différentes vagues de sanctuaire en tant que mouvement social, en examinant en particulier ses racines dans les années 1980, et plus tard au cours de la deuxième vague des années 2000 (connue sous le nom de *New Sanctuary Movement*, ou NSM). Certaines études fournissent une catégorisation des principaux types de politiques de sanctuaire et de leurs justifications (Avila et al. 2018 ; Lasch et al. 2018), tandis que d'autres recherches se concentrent sur la manière dont les politiques et les actions de sanctuaire s'inscrivent dans le cadre du fédéralisme de l'immigration, en tant que réponse politique à l'application de la loi fédérale en matière d'immigration. Cependant, peu de recherches ont été menées sur les raisons pour lesquelles les politiques de sanctuaire surviennent à certains moments spécifiques ; quels facteurs contribuent au développement des différentes périodes de la politique du sanctuaire ; et quels éléments les lient en tant que politiques de sanctuaire sur la période couvrant les quatre dernières décennies. Ce travail de thèse enrichit donc la recherche existante sur le sanctuaire en répondant à ces questions, en s'appuyant sur la littérature sur le fédéralisme de l'immigration et la criminalisation de l'immigration, en vue d'affirmer que les politiques de sanctuaire surviennent

¹ Selon le *Census Bureau* des États-Unis, "Les États et les comtés sont les principaux organes politiques et unités administratives légalement définis des États-Unis. En tant que tels, ils servent de principales zones géographiques ayant ce statut d'unité pour lesquelles le Bureau of the Census rapporte des données." (Source : United States Census Bureau)

à des moments historiques spécifiques, en tant que réponses locales à des mesures de contrôle fédéral de l'immigration.

Afin d'étayer cet argument, cette thèse présente d'abord une analyse historique des politiques de criminalisation et des programmes de contrôle de l'immigration aux États-Unis, menant aux premières années de l'administration Trump. Elle illustre comment le sanctuaire – tant dans le sens des mouvements que des politiques - a répondu à l'environnement de plus en plus restrictif et hostile induit par le contexte de criminalisation, en particulier depuis les années 1980. Pour ce faire, ce travail de recherche présente et compare les trois principales vagues de sanctuaire qui se sont produites depuis les années 1980, en commençant par le premier mouvement du sanctuaire en réponse au traitement des réfugiés salvadoriens, suivi du mouvement du nouveau sanctuaire (*New Sanctuary Movement*) au début des années 2000, et en terminant avec la dernière vague de sanctuaire qui a surgi lors des élections présidentielles de 2016 et de la première année de la présidence Trump. En sus de la comparaison qualitative des vagues de sanctuaire, ce travail de recherche comprend une analyse quantitative et qualitative de l'ensemble de la base de données sur la politique du sanctuaire (Lasch et al. 2018).² L'utilisation de cette base de données, la plus complète et la plus à jour des politiques et de la législation relevant du sanctuaire, permet d'apporter des éléments de réponse aux questions ci-dessus, en analysant et en catégorisant les principaux objectifs des politiques, en décrivant dans quelle mesure elles ont évolué dans le temps et, enfin, en identifiant leurs éléments caractéristiques communs.

En complément de cette macroanalyse de la base de données sur la politique du sanctuaire, cette thèse comprend une étude de cas approfondie de la ville de Santa Ana, dans l'État de Californie, qui fournit un cas représentatif (Seawright et Gerring 2008) d'une ville et d'une politique de sanctuaire sous la présidence de Donald Trump. Santa Ana sert de cas représentatif pour étudier la vague la plus récente de sanctuaire car elle intègre l'ensemble des principaux objectifs des politiques de sanctuaire de cette nouvelle vague, tout en soulignant l'importance de la présence d'un mouvement local, avec des racines historiques sur l'immigration. En outre, la forte présence de jeunes *leaders* sans papiers représente l'une des principales différences avec les premiers mouvements de sanctuaire, en ce que les résidents sans papiers mènent leur propre mobilisation locale et s'expriment en leur nom. Cela confirme également la lutte continue des villes sanctuaires pour redéfinir le rôle de la police locale et de la coopération locale avec les

² Accès à la base de données disponible au public par la Westminster Law Library: <https://libguides.law.du.edu/c.php?g=705342&p=5008711>

politiques d'immigration fédérales, soulignant la forte influence que les syndicats de police exercent sur la politique locale à travers le pays (Unzueta 2017).

Résultats principaux

À partir de cette analyse du double processus de criminalisation et de sanctuaire, ce travail démontre comment le sanctuaire, en tant que mobilisation locale, répond aux pressions fédérales en faveur d'un contrôle local de l'immigration – tout en illustrant dans quelle mesure cela est lié à des moments historiques particuliers, ou à des *critical junctures* (Capoccia et Kelemen 2007 ; Collier et Collier 1991) qui fournissent des ouvertures politiques pour un changement de politique. Dans le cadre du fédéralisme de l'immigration (Boushey et Luedtke 2011 ; Chacón 2012 ; Chen 2014 ; Gulasekaram et Ramakrishnan 2015 ; Kanstroom 2016 ; Rodriguez 2017 ; Schuck 2009 ; Suro 2015 ; Varsanyi et al. 2012) et du « fédéralisme non coopératif » (Bulman-Pozen et Gerken 2009), il est possible d'observer comment les acteurs locaux profitent d'une « ouverture de niche » (Nicholls 2013) pour faire avancer leurs agendas politiques, tant pour trouver l'espace juridique et exprimer leur « dissidence interstitielle » (Bulman-Pozen et Gerken 2009), ainsi que l'espace politique pour résister à la coopération avec les mesures fédérales. À partir de cette analyse de la base de données sur les politiques du sanctuaire, il a été possible d'identifier les principaux outils politiques et mécanismes juridiques qui sont le plus souvent utilisés par ces localités pour exprimer leur « dissidence interstitielle ». Cela a confirmé leurs objectifs principaux, et en premier lieu le fil conducteur visant à désenchevêtrer les actions de la police locale de l'agenda de la loi fédérale, ainsi qu'à redéfinir le rôle de la police locale au sein de leurs communautés.

En outre, ces résultats révèlent un changement progressif pour étendre la protection des droits et l'accès aux services sociaux à une population plus large, en commençant par un accent particulier portant sur l'octroi de l'asile aux réfugiés salvadoriens (première vague), vers des efforts visant à maintenir ensemble les familles à statut mixte³ (deuxième vague), ainsi qu'à étendre la protection à tous les sans-papiers et groupes minoritaires (troisième vague). Ce changement pour étendre la protection sociale au cours de la troisième vague de sanctuaires souligne comment les acteurs locaux impliqués dans le sanctuaire et le plaidoyer en faveur des immigrés ont identifié les défis communs de l'intervention policière excessive, des centres de détention des immigrants et de la prison avec d'autres groupes minoritaires (par exemple, le

³ Selon le National Immigration Law Center : « Une « famille à statut mixte » est une famille dont les membres comprennent des personnes ayant des statuts de citoyenneté ou d'immigration différents. »

mouvement des droits LGBTQ+⁴ (Morgan et Rodriguez 2020), les manifestations *Black Lives Matter* (Lebron 2017 ; Ransby 2018) et les campagnes *Anti-Asian Hate* (Tessler, Choi et Kao 2020) depuis 2016). Ce faisant, les politiques du sanctuaire apportent une contribution importante aux réformes futures des systèmes policier et pénitentiaire, en identifiant les principaux mécanismes locaux à leur disposition pour répondre aux pressions fédérales croissantes, et en faisant avancer leur programme politique *via* des ouvertures juridiques et politiques de niche au sein du système fédéral.

Les principaux résultats de la base de données confirment donc que les pics en nombre et en type de politiques sanctuaires demeurent le plus souvent en réponse directe à une législation fédérale spécifique, soulignant l'importance d'une ouverture de niche pour exprimer leur dissidence au niveau local. L'analyse de la base de données souligne également la tendance, notamment à partir des années 2000, à privilégier les réformes policières et la non-coopération avec les forces de l'ordre fédérales, citant directement leur désapprobation envers certaines agences comme l'ICE (*Immigration and Customs Enforcement*)⁵. De plus, ce travail démontre que les politiques de sanctuaire adoptées depuis 2016 sont plus susceptibles de mentionner explicitement le sanctuaire dans leurs déclarations, faisant appel à la longue histoire du mouvement et confirmant l'émergence de la troisième vague de sanctuaire à la lumière des élections de 2016. Tandis que l'analyse de la base de données porte sur des périodes spécifiques pour examiner l'évolution des politiques de sanctuaire au fil des ans, quatre grandes catégories peuvent être identifiées pour présenter les principales priorités des politiques de sanctuaire dans leur ensemble. Elles comprennent :

1. Les politiques axées sur la séparation entre l'application de la loi locale et celle au niveau fédéral ;
2. Les politiques qui expriment directement leur désaccord avec les politiques fédérales d'immigration ou les programmes qui criminalisent les immigrés et les minorités ;
3. Les politiques qui appellent à une réforme globale de l'immigration (*Comprehensive Immigration Enforcement, CIR*) ;

⁴ Catégorie utilisée pour désigner l'ensemble des personnes non strictement hétérosexuelles, en regroupant les lesbiennes (d'où le L), les gays (G), les bisexuel-le-s (B), les trans (T) et les queer (Q).

⁵ L'agence responsable du service de l'immigration et de l'application des règles douanières des États-Unis, notamment à l'intérieur du pays.

4. Les déclarations de sanctuaire, ou villes d'accueil (*welcoming cities*), qui garantissent l'accès aux services publics afin de favoriser la diversité des communautés ;

En outre, l'étude du nombre de politiques qui répondent à une ou plusieurs de ces priorités révèle que l'accent mis sur le désenchevêtrement entre l'application de la loi locale et celle de la loi fédérale l'emporte sur les autres catégories - d'un ordre de près de 3 pour 1 par rapport à la catégorie suivante la plus proche (*i.e.*, la déclaration de sanctuaire, suivie par les politiques exprimant la dissidence fédérale, et enfin par les politiques appelant à la mise en œuvre de la CIR). Cette forte concentration de politiques axées sur la police locale et la non-coopération avec les forces de l'ordre fédérales montrent que les politiques de sanctuaire ont un rôle clair à jouer pour redéfinir les actions de la police locale, et mettre en œuvre des initiatives visant à favoriser une plus grande confiance entre les communautés locales, la police et les gouvernements municipaux.

En complément de cette analyse macro des politiques du sanctuaire, l'étude de cas de Santa Ana fournit un exemple concret de la façon dont ces différentes forces jouent sur le terrain. L'étude de cas montre comment les militants locaux et le gouvernement municipal ont utilisé ces mêmes mécanismes politiques pour indiquer clairement les domaines dans lesquels la police locale ne coopérerait pas avec les forces de l'ordre fédérales, lorsque la loi l'autorisait, tout en déclarant leur désaccord avec la législation fédérale sur l'immigration et le discours hostile envers les immigrés et les groupes minoritaires prévalant sous l'administration Trump. L'étude de cas, parallèlement aux résultats de la base de données, confirme également que les villes sanctuaires s'inscrivent dans le cadre du fédéralisme d'immigration et le cadre du fédéralisme non coopératif, en trouvant des ouvertures de niche (Nicholls 2013) pour affirmer leur dissidence juridique interstitielle (Bulman-Pozen et Gerken 2009, p. 1272), tout en profitant des ouvertures politiques apportées par des conjonctures critiques clés (Collier et Collier 1991) ou des moments de crise pour faire avancer leur agenda.

Bien que ces résultats confirment une grande partie de la recherche existante sur le fédéralisme de l'immigration et les villes sanctuaires, ils enrichissent la littérature dans plusieurs domaines clés. La première consiste à fournir une analyse complète de l'ensemble de la base de données des politiques de sanctuaire afin de comprendre clairement les principaux thèmes et objectifs liant les politiques de sanctuaire au fil du temps ; et de comprendre plus précisément comment ils ont évolué au fil des décennies, en réponse aux crises politiques et aux tendances nationales plus larges pour des politiques d'immigration plus progressistes et inclusives.

Deuxièmement, l'analyse des politiques dans une perspective historique jusqu'aux premières années de l'administration Trump ajoute au cadre du fédéralisme de l'immigration en révélant le rôle important des moments critiques qui créent des ouvertures politiques pour l'action locale, dans ce cas, *via* des politiques sanctuaires. Plus largement, le cadre du fédéralisme de l'immigration attire l'attention sur les débats juridiques et politiques en cours qui coïncident avec la mise en œuvre des politiques et mesures de contrôle fédérales d'immigration (Chacón 2012 ; Gulasekaram et Ramakrishnan 2015 ; Rodriguez 2017).

Tandis que la politique d'immigration a été historiquement comprise comme relevant du domaine des gouvernements nationaux, le fédéralisme de l'immigration souligne le rôle que jouent les acteurs étatiques et locaux dans la mise en œuvre de ces politiques et/ou la résistance qu'elles génèrent. Ces acteurs infra-fédéraux incluent les gouvernements étatiques et locaux, mais s'appuient également sur des entrepreneurs politiques (Gulasekaram et Ramakrishnan 2015 ; Mintrom et Vergari 1996) et des coalitions dites de plaidoyer (Sabatier 1988) pour définir les problèmes et permettre l'avancée de certains programmes. Alors que les politiques sanctuaires promeuvent un programme intégrationniste progressiste pour les politiques d'immigration, les acteurs restrictionnistes jouent également un rôle dans le fédéralisme de l'immigration en plaidant pour des politiques étatiques et locales qui appellent à des politiques de contrôle d'immigration et de criminalisation d'immigrants encore plus importantes que celles adoptées par le gouvernement fédéral (Gulasekaram et Ramakrishnan 2015 ; Varsanyi 2010).

b. Méthodologie et plan de la recherche

La méthodologie utilisée dans cette thèse est principalement basée sur une analyse qualitative des trois vagues de sanctuaire et une analyse quantitative et qualitative de l'ensemble de la base de données sur les politiques de sanctuaire compilée par Lasch et al. (2018), en sus des travaux de terrain menés à Santa Ana et à Los Angeles, en Californie, entre 2017 et 2018. Une analyse préalable des politiques du sanctuaire fournit une catégorisation des différents types de politiques et de leur ampleur. Par ailleurs, l'analyse de la base de données montre que certaines priorités ont pu prendre le pas sur d'autres dans des périodes historiques précises. Elle lie également les principaux thèmes trouvés tout au long des décennies de politiques de sanctuaire, tout en illustrant quels mécanismes locaux spécifiques étaient alors les plus répandus. De plus, une perspective quantitative est utilisée pour identifier le nombre de politiques et leur répartition entre les différentes catégories et périodes. Une représentation visuelle est incluse pour illustrer les endroits où ces politiques sont concentrées par État afin de montrer quels États

et localités ont joué un rôle plus actif dans l'adoption des politiques de sanctuaire à travers les États-Unis. Enfin, l'inclusion d'une étude de cas fournit une preuve supplémentaire des résultats de l'analyse de la base de données en utilisant un cas représentatif qui englobe tous les principaux objectifs et défis d'une ville sanctuaire de la troisième vague à l'époque de la présidence Trump.

Au cours du travail de terrain mené à Santa Ana et à Los Angeles, en Californie en 2017 et 2018, il a été possible de rencontrer des dirigeants, directeurs de politiques et équipes de plusieurs organisations locales, dont Resilience OC, CARACEN (le *Central American Resource Center*), CHIRLA (*Coalition for Humane Immigrant Rights*), la *Community Health Initiative of Orange County*, les organisations *Santa Ana Building Healthy Communities*, *Orange County Immigrant Youth United*, CIYJA (*California Immigrant Youth Justice Alliance*) et *Friends of OC Detainees*. Il s'agissait d'entretiens semi-structurés avec des représentants clés de ces organisations, ainsi que de conversations informelles avec d'autres membres et bénévoles sur place ou à la suite de réunions ou de manifestations du conseil municipal. Il a également été possible d'interroger deux professeurs de l'Université de Californie à Irvine - le professeur Jennifer Chacón⁶ et le professeur Annie Lai - tous deux experts universitaires en politique d'immigration de la faculté de droit de cette université, qui ont fourni un soutien juridique aux organisations impliquées dans la direction du mouvement du sanctuaire de Santa Ana. La majorité de ces entretiens a eu lieu en février et mars 2017. Les entretiens téléphoniques ont également jeté les bases des réunions sur site, avec un premier contact commençant en octobre 2016. La dernière série d'entretiens et de travail sur le terrain à Santa Ana a eu lieu en août 2018.

Le travail de terrain mené à Santa Ana et à Los Angeles contribue ainsi à l'analyse des politiques du sanctuaire en révélant comment la législation locale s'est matérialisée sur le terrain. Des entretiens avec des acteurs locaux, en particulier avec des représentants d'ONG nationales et locales, et des *leaders* de jeunes sans-papiers à Santa Ana, ont confirmé l'analyse plus large sur le sanctuaire en soulignant l'importance de plusieurs facteurs clés, notamment : le rôle du « *timing* » via un moment critique intervenu avec l'élection de Donald Trump, qui a créé une ouverture politique pour passer à l'action ; l'importance des années précédentes qui ont jeté les bases des mouvements locaux pro-immigrés, y compris les efforts des campagnes #AbolishICE

⁶ Jennifer Chacón est désormais professeur à l'université de Stanford (depuis 2022).

et #EndDetention ; et enfin, les luttes en cours pour réglementer et redéfinir la coopération de la police locale avec les forces de l'ordre fédérales, associées à l'influence du syndicat de la police sur la politique locale. Les entretiens ont en outre confirmé que l'impasse et l'incapacité à adopter une réforme globale de l'immigration ont contribué à stimuler l'action locale, parallèlement à l'existence de mesures de contrôle de plus en plus étendues.

Ce travail de terrain a en outre confirmé que l'une des principales différences entre les mouvements de sanctuaire antérieurs et la troisième vague réside dans la présence de jeunes sans-papiers à la tête du mouvement et encadrant les débats par eux-mêmes. En complément des entretiens, ce travail de recherche comprend également une analyse du discours utilisé par une sélection d'ONG locales pour illustrer la manière avec laquelle elles présentent leurs principaux objectifs, *via* les réseaux sociaux et les médias locaux. Cela permet de démontrer la forte concentration de leurs actions afin de cesser les pratiques de détention et d'expulsion dans le cadre du régime fédéral du contrôle de l'immigration. En sus des entretiens avec des jeunes et des dirigeants d'ONG clés, ce travail d'observation sur le terrain – notamment en assistant aux réunions du conseil municipal lors des débats entourant le centre de détention local, ainsi que des manifestations avant le débat sur le sanctuaire au niveau du comté d'Orange - illustre également comment ces efforts locaux s'alignent sur des efforts nationaux plus larges (qui se concentrent sur la réforme de la détention et du maintien de l'ordre, ainsi que le niveau élevé de polarisation sur ces questions).

c. Revue de littérature : Présentation des cadres principaux

L'étude des villes sanctuaires englobe différents champs de recherche sur les mouvements sociaux - des études sociologiques aux débats juridiques et judiciaires. Les questions sur le sanctuaire peuvent varier de la manière dont ce dernier est lié au paysage plus large des droits des immigrants et aux mobilisations populaires à la manière dont les politiques de sanctuaire s'intègrent dans le cadre juridique du fédéralisme aux États-Unis ; ainsi qu'à la façon dont les attentes et les limites de ces politiques sont définies et mises en œuvre. Cependant, peu d'études ont examiné l'ensemble de l'histoire des politiques de sanctuaire, depuis sa première manifestation dans les années 1980 et les vagues de sanctuaire suivantes tout au long des années 2000, jusqu'à l'élargissement et l'expansion du sanctuaire pendant l'ère Trump. L'étude des conjonctures critiques représente un cadre utile à appliquer à la littérature sur le fédéralisme de l'immigration et le mouvement sanctuaire en aidant à illustrer comment la

période antérieure (Collier et Collier 1991) des politiques de criminalisation a contribué à préparer le terrain pour l'étincelle qui a conduit à la mobilisation dite « *grassroots* » et aux manifestations des acteurs pro-immigrés pour faire adopter des politiques locales de sanctuaire. Les preuves fournies par cette analyse de la base de données sur les politiques de sanctuaire révèlent l'héritage historique (Collier et Collier 1991) des politiques de sanctuaire antérieures, comment elles se sont construites les unes par rapport aux autres, et comment les résultats et mécanismes spécifiques identifiés les lient entre elles.

Sur ce fondement, la littérature sur les entrepreneurs politiques (Gulasekaram et Ramakrishnan 2015 ; Mintrom et Vergari 1996 ; Sabatier 1988) et le cadrage des politiques (Boin, 't Hart et McConnell 2009 ; van Hulst et Yanow 2016 ; McCann 2003) est essentielle pour comprendre les thèmes centraux et les objectifs des politiques de sanctuaire et des différentes vagues de sanctuaire, en mettant notamment l'accent sur le thème de la sécurité publique pour influencer le dialogue sur l'immigration et les villes sanctuaires. Parallèlement aux efforts des entrepreneurs politiques pour atteindre leurs objectifs et leurs programmes politiques, de nombreux juristes ont examiné le sanctuaire du point de vue du fédéralisme, expliquant comment le mouvement et les politiques associés au sanctuaire représentent une lutte continue dans l'arène fédérale-étatique-locale. Cependant, sur cette base, ce travail de recherche soutient que ces politiques municipales et étatiques, dirigées par la mobilisation dite « *grassroots* » et soutenues par un éventail d'acteurs locaux et nationaux et d'ONG, se manifestent comme une réponse délibérée à l'accroissement des politiques de criminalisation provenant généralement du niveau fédéral. En outre, ce travail de recherche illustre comment le sanctuaire de l'ère Trump a forgé des liens avec des mouvements plus larges contre la brutalité policière et le discours antiraciste. Il illustre également comment les mouvements et les politiques eux-mêmes sont devenus plus intersectionnels, transcendant l'immigration (en particulier l'immigration dite « *latino* ») pour nouer des liens avec d'autres minorités de groupes surveillés et contrôlés de manière disproportionnée, davantage susceptibles de faire l'objet de racisme et de violence systémiques (Akbar 2020 ; Bell 2017 ; Chazaro 2015 ; McLeod 2012).

Pour étayer ces arguments, ce travail de recherche s'appuie sur plusieurs corpus de littérature existants. Premièrement, afin de comprendre le contexte de l'illégalisation (De Genova 2004 ; Menjivar et Kanstroom 2014 ; Ngai 2004) et de la criminalisation des immigrés aux États-Unis, il est important de prendre en compte la longue histoire des mécanismes politiques, rhétoriques et juridiques qui ont délibérément créé des politiques et des pratiques dites de « *crimmigration* » enracinées (Cuauhtemoc et Hernandez 2018 ; Garcia Hernandez 2013 ; McLeod

2012 ; Stumpf 2006) au travers d'une série de politiques et de mécanismes d'application revêtant un impact sur la vie quotidienne des immigrés à travers les États-Unis. Cependant, pour saisir la complexité et l'évolution de ces politiques et mécanismes de « *crimmigration* », le cadre du fédéralisme doit également être pris en compte afin de décrire comment le nombre croissant de politiques de criminalisation mises en place par le gouvernement fédéral s'appuient de plus en plus sur les forces d'ordre locales des États et des municipalités pour mettre en œuvre ces programmes d'application de plus en plus étendus. Au sein du fédéralisme de l'immigration, les chercheurs proposent que la volonté de coopérer ou le refus de se conformer à ces programmes fédéraux représentent des exemples juridiques importants du système fédéraliste, et de la manière dont les acteurs étatiques et locaux expriment leur dissidence *via* des politiques spécifiques. Les recherches existantes sur les politiques de sanctuaire révèlent comment ces acteurs locaux cherchent à tester ces limites et à clarifier leur coopération ou leur non-coopération avec les services fédéraux d'immigration.

Par conséquent, les arguments centraux soulignent comment le sanctuaire a été une réponse locale à divers types de politiques anti-immigrés de plus en plus restrictives s'étendant sur plusieurs décennies, parallèlement à la mise en œuvre de politiques fédérales de criminalisation, mais qu'il nécessite une étincelle ou une crise spécifique pour prendre de l'ampleur et de la force. En tant que tel, le cadre de la conjoncture critique peut aider à expliquer le moment des ouvertures de niche (Bulman-Pozen et Gerken 2009 ; Collier et Collier 1991 ; Nicholls 2013) utilisé par les pratiques du sanctuaire pour adopter la législation locale. Ces politiques locales relèvent à leur tour du cadre du fédéralisme d'immigration, en illustrant non seulement comment l'application et les politiques fédérales reposent sur les forces de l'ordre locales, mais aussi comment les mouvements locaux créent leurs propres réponses politiques municipales et étatiques à l'application de l'immigration. Les résultats de ce travail de recherche et d'analyse de la base de données montrent également qu'il existe une troisième vague claire de sanctuaire, à partir de 2016, qui se distingue des mouvements sociaux antérieurs des années 1980 et du début des années 2000. Elle s'aligne en effet sur les réseaux dits « abolitionnistes » plus larges, tels que la réforme de la police, et les mouvements contre la brutalité policière (Avila et al. 2018 ; Cházaro 2019a ; Lebron 2017).

Dans cette troisième vague de sanctuaire, les jeunes militants sans papiers ont mené le mouvement, appelant à des protections plus larges, au-delà du statut d'immigration, et reconnaissant la nécessité d'inclure l'intersectionnalité dans la promotion de l'expansion des droits en se concentrant sur les liens entre les différents groupes et leurs identités personnelles

(comme la race/ethnicité, d'identité de genre, l'orientation sexuelle, entre autres) (Cottle, entretiens personnels, mars 2017). Ils ont également promu une vision plus large de la justice sociale englobant non seulement la dépénalisation des immigrés, mais dépassant le cadre de la criminalisation vers la dignité et l'égalité sociales (Unzueta 2017). Par conséquent, en menant une analyse approfondie des politiques publiques elles-mêmes, il est possible de relier la recherche juridique sur le sanctuaire, qui se concentre sur une analyse légale et ses limites au sein d'un système fédéral, avec la littérature présentant le sanctuaire comme un mouvement social à travers divers périodes de temps. En étudiant ces politiques, les liens entre la recherche juridique et le mouvement social sur le sanctuaire deviennent plus clairs, permettant de mieux comprendre comment les politiques et le mouvement ont évolué au fil du temps, et comment les différentes vagues de sanctuaire restent connectées au cours des quarante dernières années, depuis le premier mouvement du sanctuaire.

En outre, les politiques de sanctuaire ne représentent qu'une composante du paysage plus large des droits des immigrés aux États-Unis. En raison de l'utilisation d'outils politiques locaux et de sa longue histoire, le sanctuaire constitue une ressource importante pour les futurs mouvements de défense des droits des immigrants et pour des appels plus larges contre la brutalité policière et les mesures de contrôle discriminatoires. En raison de cet accent fort sur le niveau local, l'« étincelle » résultant des élections présidentielles de 2016 pour attirer une attention renouvelée sur le sanctuaire devient plus claire, et soulève ainsi la question de savoir comment ces élections ont contribué à un moment critique, ou à une crise qui a ouvert un espace permettant à la troisième vague de sanctuaire de prendre de l'ampleur. Le resserrement des contrôles et l'augmentation de la rhétorique et des politiques de criminalisation ont-ils déclenché le recul des mouvements locaux ? Bien que le sanctuaire puisse sembler être un terme couvrant plusieurs mouvements différents pour les droits des immigrés qui se déroulent à différentes périodes, quels sont les éléments les reliant sous l'égide du sanctuaire ? Les résultats de l'analyse de la base de données poursuivie dans le cadre de ce travail de recherche montrent que la police et l'application locale des programmes fédéraux de l'immigration, en plus du contrôle des ressources municipales, sont deux mécanismes politiques clés utilisés par le mouvement du sanctuaire. Cependant, à la lumière de la montée des mobilisations contre la brutalité policière depuis 2016, et à nouveau en 2020, les recherches futures pourraient envisager de se demander si le mouvement du sanctuaire et ses politiques pourraient servir de modèle pour la réforme de la police et de réponse à la violence racialisée (Akbar 2020 ; Bell 2017 ; Chazaro 2015 ; McLeod 2012).

En réponse à ces questions, l'analyse menée du mouvement et des politiques des sanctuaires révèle un fil conducteur, notamment en ce qui concerne les types de mesures ou d'outils concrets que les localités ont identifiés à leur disposition. En particulier, il s'agit notamment de réglementer et de définir le rôle des forces de l'ordre locales, ainsi que leurs interactions ou leur non-coopération avec les politiques et l'application des politiques fédérales sur l'immigration. En examinant les différentes politiques au fil du temps, le thème commun de garantir, d'élargir ou de réaffirmer la protection des droits des immigrants ressort comme une constante, en plus de manifester un soutien ou une résistance à une politique fédérale. Une comparaison des différentes périodes de temps révèle également comment l'appel à l'expansion des droits au sein du mouvement du sanctuaire s'est transformé pour inclure des groupes plus larges, en commençant par les réfugiés d'Amérique centrale et en grandissant aujourd'hui pour inclure tous les immigrants sans papiers, les groupes minoritaires et un large soutien à des communautés plus diversifiées.

Par conséquent, cette thèse cherche à combler le fossé entre l'étude des mouvements de sanctuaire et la politique, en mettant l'accent sur le rôle de l'application de la loi locale et en expliquant pourquoi les acteurs du sanctuaire ont tendance à concentrer leur attention sur la pression des gouvernements locaux et étatiques pour réglementer les activités de police, et réformer les centres de détention et de prison. Ce faisant, ils appellent à une séparation entre les forces de l'ordre locales et fédérales afin de montrer leur désaccord avec la criminalisation de l'immigration. Ce travail de recherche présente également un lien clair entre les différentes vagues de sanctuaire en fournissant les preuves des politiques elles-mêmes, plutôt que de se concentrer sur l'utilisation du terme sanctuaire comme lien principal entre elles. En révélant les points communs spécifiques entre un large éventail de politiques locales en faveur des immigrants, il est possible de mieux comprendre comment elles relèvent plus largement de la politique du sanctuaire et pourquoi le terme sanctuaire est encore utilisé aujourd'hui pour protéger les droits des immigrants.

d. Définir le sanctuaire

Les politiques de criminalisation et les processus d'illégalisation des immigrants aux États-Unis sont à l'origine de l'application des lois sur l'immigration depuis la construction des premières frontières des États-Unis. Depuis les années 1980, ces mesures d'exécution se sont considérablement développées, contribuant simultanément à la croissance d'une importante population de sans-papiers d'environ 11 millions d'individus, manipulant la perception publique

de ces individus comme des «étrangers illégaux» ou des «étrangers criminels», et enfin, utilisant ces politiques, ces programmes de contrôle de l'immigration et le soutien du public pour surveiller et contrôler fortement des aspects importants de leur vie quotidienne (Abrego et al. 2017 ; Budiman n.d. ; Chacón 2012 ; De Genova 2004). Cependant, alors que certains États et localités, avec le soutien d'entrepreneurs politiques et de réseaux de plaidoyer (Mintrom et Vergari 1996 ; Sabatier 1988) utilisent leur rôle dans le système fédéral pour poursuivre cette tendance aux politiques restrictives et criminalisantes, les localités, États et les groupes militants ripostent également avec leurs propres mouvements locaux (Gulasekaram et Ramakrishnan 2015 ; Lasch et al. 2018 ; Varsanyi et al. 2012). L'observation de ces tendances amène à se demander quels facteurs stimulent l'adoption de politiques infrafédérales et incitent à des mouvements populaires pendant des périodes particulières ou des moments de crise (Boin, 't Hart et McConnell 2009 ; Collier et Collier 1991). Dans le cas du mouvement du sanctuaire, plusieurs réponses de chercheurs et de groupes de défense des droits des immigrants suggèrent qu'il existe une plus grande tendance à se tourner vers les gouvernements locaux et étatiques pour qu'ils agissent lorsqu'ils perçoivent que le gouvernement fédéral a connu un échec (Gulasekaram et Ramakrishnan 2015 ; Pham et Van 2019 ; Rodriguez 2017). En sus de la perception de l'inaction fédérale comme facteur clé, la présence d'entrepreneurs politiques, avec le soutien de coalitions de défense et de réseaux locaux et nationaux, travaille à cadrer le problème et à utiliser une ouverture ou une crise politique afin d'attirer davantage l'attention sur leur cause, et pousser à la promulgation d'une législation locale.

Bien que la campagne présidentielle puis l'administration Trump aient attiré une attention renouvelée sur la politique d'immigration des États-Unis, la rhétorique incendiaire et anti-immigrants caractérisant la présidence Trump n'était pas seulement motivée par les récents changements politiques, mais s'appuyait plutôt sur des décennies de politiques fédérales visant à criminaliser les immigrants. En réponse à ce programme accru d'application de la loi et d'expulsion, le mouvement du sanctuaire a servi et continue de servir de plate-forme de résistance et de mobilisation de certains des groupes les plus vulnérables et les plus touchés, en particulier les immigrants latinos et les résidents sans papiers. Remontant aux années 1980, lorsque des organisations religieuses et des militants locaux se sont battus pour protéger les réfugiés salvadoriens et guatémaltèques, le mouvement du sanctuaire s'est aujourd'hui élargi pour inclure les conseils municipaux, les militants communautaires, les universités, les entreprises privées et les gouvernements des États, entre autres (Lasch et al. 2018 ; Villazor et Gulasekaram 2019). Bien que les personnes impliquées dans le mouvement emploient des

tactiques différentes, elles partagent un objectif commun de dissidence contre un système qui, selon elles, ne fonctionne pas pour des millions de résidents sans papiers aux États-Unis. En participant au mouvement vers le « sanctuaire », ces acteurs s'efforcent d'améliorer le quotidien des individus sans-papiers en augmentant leur accès à l'emploi, à l'éducation, à la santé et aux autres services publics, et en reconnaissant leur contribution au développement global du pays (Graber et Marquez 2016 ; Unzueta 2017).

Historiquement, certaines questions ont eu davantage de succès pour atteindre le niveau fédéral et l'étape nationale, par exemple, le programme DREAMers et DACA⁷ pour fournir une résidence temporaire aux jeunes sans papiers (Flores 2016 ; Nicholls 2013), ainsi que la récente pression pour les travailleurs agricoles immigrés pour obtenir la résidence légale (Lofgren 2021). Le mouvement du sanctuaire, cependant, représente un mouvement particulier et un ensemble de politiques à étudier : le mouvement et l'utilisation du terme « sanctuaire » ont en effet perduré au fil du temps, adaptant ses objectifs pour répondre aux priorités changeantes sur le terrain. Le mouvement, qui a débuté comme une cause unique pour accorder l'asile aux réfugiés salvadoriens, s'est transformé en une coalition beaucoup plus large pour les droits des résidents sans papiers et la protection locale contre la police, plus généralement. Alors que les différentes vagues du mouvement du sanctuaire se sont produites parallèlement à diverses mobilisations de défense des droits des immigrants aux États-Unis, le mouvement du sanctuaire est également unique dans son objectif spécifique de travailler avec les gouvernements locaux et étatiques, plutôt que de cibler la réforme fédérale globale de l'immigration de haut en bas, et aboutissant à des résultats politiques infra-fédéraux, notamment des résolutions et ordonnances des villes sanctuaires. De cette manière, les villes sanctuaires et le mouvement sanctuaire servent d'exemples clairs du fédéralisme de l'immigration ; plutôt que de considérer la politique d'immigration comme le seul domaine du gouvernement fédéral, les réseaux sanctuaires

⁷ Le terme « Dreamers » fait référence aux résidents des États-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 États-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 États 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.

choisissent de concentrer leurs actions au niveau communautaire local et municipal (Coutin 1990 ; Lasch et al. 2018 ; Villazor et Gulasekaram 2019).

Malgré différentes vagues de sanctuaire depuis les années 1980, le mouvement du sanctuaire a ainsi toujours partagé l'approche commune de commencer au niveau du gouvernement local, afin de démontrer sa désapprobation de la politique fédérale ou étatique en place, ou pour exprimer son inquiétude face au manque d'une réforme structurelle cohérente. D'une certaine manière, similaire à l'approche adoptée par les entrepreneurs politiques restrictifs (Gulasekaram et Ramakrishnan 2015), ces militants pro-sanctuaires se concentrent sur la mobilisation locale et les politiques au niveau municipal, travaillant finalement « vers le haut » afin de collaborer avec les réseaux étatiques et nationaux. Tout comme certaines périodes ont vu une plus grande criminalisation en raison de conditions extérieures - telles que la Guerre froide, la période ayant suivi les attaques terroristes du 11 septembre 2001 et la création du *Department of Homeland Security*, ainsi que la campagne présidentielle et les élections de Donald Trump - les mouvements de défense des droits des immigrants ont réagi de la même manière aux politiques et aux mesures contribuant à des comportements inacceptables et des conditions invivables. Ce en débutant par le mouvement du sanctuaire des années 1980 dans le contexte de la Guerre froide, jusqu'au mouvement du sanctuaire le plus récent depuis 2016 et son alignement avec les manifestations contre la brutalité policière et la détention des immigrants.

Le terme sanctuaire, et les villes sanctuaires en particulier, englobent à la fois un vaste mouvement social, des politiques locales et étatiques, ainsi que des mesures prises par des acteurs non gouvernementaux, notamment des universités, des employeurs et des groupes communautaires. Bien que cette thèse se concentre sur les résultats politiques du mouvement sanctuaire, en particulier les politiques locales des villes sanctuaires, il est important de comprendre le réseau d'acteurs impliqués qui contribuent à la politique municipale, et la résistance locale à certaines politiques fédérales de l'immigration plus généralement. Le terme « ville sanctuaire » a été appliqué pour inclure largement les localités qui ont déclaré leur intention de démêler certains aspects de l'application fédérale et locale de l'immigration (Lasch et al. 2018). Cependant, il n'existe pas une définition unique précise des villes sanctuaires : aussi, cela peut être compris comme un terme quasi-nébuleux, avec de nombreuses politiques au niveau des comtés inclus ou classés comme des « villes » sanctuaires en raison de la présence d'une ordonnance ou d'une disposition spécifique qui cherche à protéger les résidents sans papiers. En outre, les politiques de sanctuaire ont également été étendues au niveau de l'État, à l'instar des États comme la Californie ayant adopté le « *California Values Act* » ou SB 54, communément

appelée « loi sur le sanctuaire de l'État » (California State University s.d. ; Narea 2020a ; Raphelson 2018 ; Sauvage 2020). Bien que cela puisse sembler impliquer que l'ensemble des villes et comtés de l'État doivent agir en conséquence, relevant de la politique générale du sanctuaire de l'État, le sanctuaire, comme l'application locale, reste un enjeu intrinsèquement spatial - et des conflits continuent de survenir entre différentes villes et comtés, voire au sein du même comté et État (Elias 2013 ; Filindra et Kovács 2012 ; Rodriguez 2017 ; Varsanyi et al. 2012).

De plus, certaines villes qui s'alignent sur la troisième vague de sanctuaire ont pris la décision délibérée d'éviter d'utiliser le terme sanctuaire, préférant utiliser des étiquettes telles que « *welcoming city* » ou « ville inclusive » (Lasch et al. 2018). Bien qu'il existe différentes motivations à cette tendance, certaines municipalités choisissent d'utiliser un terme différent afin d'éviter les idées fausses (*fake news*) que le gouvernement fédéral et les médias ont créées autour du sanctuaire, ou pour éviter d'être ciblées par l'administration Trump ou leurs propres gouvernements au niveau étatique (Alvarez 2017 ; Cooke et Hesson 2020 ; Narea 2020b). Villazor et Gulasekeram (2019) soutiennent que l'étude du sanctuaire ne peut seulement se concentrer sur les questions liées au cadre juridique ou aux juridictions dans le contexte du fédéralisme de l'immigration, mais devrait davantage englober l'ensemble des acteurs participant au sanctuaire aujourd'hui (y compris les églises, universités, entreprises, particuliers, notamment). Cependant, comme le démontrent ces recherches, plutôt que de se référer aux réseaux de sanctuaires spécifiques ou formels en place, il est possible de comprendre comment tous ces acteurs et institutions relèvent du cadre du sanctuaire en raison de leur désaccord commun avec des aspects spécifiques des programmes fédéraux de l'immigration, et l'utilisation de stratégies et d'outils communs au niveau local pour exprimer leur désaccord. En outre, les développements les plus récents du mouvement du sanctuaire depuis 2016 révèlent un alignement croissant sur les mobilisations contre la discrimination et la brutalité policière, ainsi que leur opposition au recours généralisé à l'emprisonnement et à l'expulsion. En tant que tel, la portée de ce travail de recherche se concentre sur les batailles politiques locales du sanctuaire, tout en fournissant un aperçu historique des différentes vagues de sanctuaire et de ses objectifs, motivations et priorités changeants.

En tentant de définir la troisième et plus récente vague de sanctuaire, certains chercheurs reconnaissent que le ciblage par le président Donald Trump des villes sanctuaires *via* son annonce d'une « répression nationale contre les villes sanctuaires » et les menaces contre les financements qui en ont résulté, ont abouti à l'une des seules définitions fédérales de ce qu'est

réellement une ville sanctuaire (Lasch et al. 2018). Lasch et al. (2018) soulignent que président Trump « a généralement utilisé ce terme afin de désigner les juridictions locales choisissant de ne pas coopérer avec les efforts d'expulsion fédéraux » (p. 1705). Dans le décret exécutif n°13768 du président Trump signé en janvier 2017, les « juridictions sanctuaires » sont définies comme des municipalités qui « refusent délibérément de se conformer à 8 U.S.C. 1373 ». ⁸ D'autres chercheurs estiment que ce décret s'adresse à l'ensemble des juridictions sanctuaires qui « refusent de se conformer aux détentions d'immigrants ou ont une politique ou une pratique qui entrave l'application de la loi fédérale. . . . » (Lasch et al. 2018, p. 1705). Le ministère de la Justice a quant à lui défini les villes sanctuaires comme « des juridictions qui peuvent avoir des lois d'État, des ordonnances locales ou des politiques départementales limitant le rôle des agences et des agents locaux des forces de l'ordre dans l'application des lois sur l'immigration » (U.S. Department of Justice 2007).

Alors que ces définitions des villes sanctuaires sont façonnées par divers facteurs politiques, d'autres chercheurs tels que Motomura (2018) préfèrent une définition plus large des politiques sanctuaires, pour y inclure l'ensemble des politiques qui « protègent ou intègrent les migrants non autorisés » (pp. 81-85). Cette vision élargie inclut les politiques adoptées par divers acteurs pour soutenir les immigrants et les résidents sans papiers, telles que l'aide aux frais de scolarité universitaires, l'accès aux permis de conduire et d'autres avantages sociaux. Selon Spiro (2010), les politiques de sanctuaire « peuvent également découler d'un certain sentiment de communauté localement délimitée », mais continuent de mettre l'accent sur le refus de se conformer aux mesures fédérales d'immigration (p. 566). Markowitz (2015) suit également cette ligne de recherche en se concentrant sur les politiques au niveau étatique et local qui visent à rendre leurs villes et États plus inclusifs pour les immigrants. Plus récemment, certains groupes de militants comme le *Fair Punishment Project* et *Mijente* soulignent l'objectif du mouvement du sanctuaire d'inclure des réformes du système de justice pénale, ainsi que d'illustrer les effets négatifs de ce système sur les groupes minoritaires en général, y compris les communautés de couleur et les personnes LGBTQ+.

Ainsi, les chercheurs et les groupes d'activistes se concentrent sur deux domaines principaux pour tenter de définir le sanctuaire. L'un repose sur la définition juridique dans un contexte fédéraliste, montrant la dissidence locale dans le système fédéral en adoptant des

⁸ La section 1373 déclare quant à elle nulles et non avenues les lois locales interdisant le partage de l'information des états et des agences locales avec le gouvernement fédéral. U.S. Code : Title 8, chapter 12, subchapter II, Part IX, Section 1373, 1996.

politiques municipales ou étatiques pour protéger les résidents sans papiers, tout en reconnaissant simultanément qu'« [il] n'y a pas de définition du « sanctuaire » dans la loi fédérale et il y a une gamme large et diversifiée d'activités qui pourraient être qualifiées de « sanctuaire » » (McCormick 2016, p. 169). Le second se concentre sur le sanctuaire en tant que « pratique », en sus d'une politique, qui inclut toutes les actions entreprises par les acteurs locaux (employeurs, universités, institutions religieuses, entre autres) (Wiebe 2017). Cette approche correspond à la recherche sur les « réseaux sanctuaires », qui vise à reconnaître l'ensemble des acteurs et parties prenantes impliqués dans les efforts visant à protéger les sans-papiers locaux contre le contrôle policier et l'expulsion, et à les aider à mener plus facilement leur vie quotidienne (Villazor et Gulasekaram 2019). Dans l'ensemble, l'une des définitions les plus communément acceptées du sanctuaire comprend des politiques et des pratiques qui « cherchent à dissocier l'application fédérale de l'immigration des systèmes de justice pénale locaux » (Lasch et al. 2018, p. 1706). Ajoutant à la discussion sur la définition du sanctuaire, Lasch et al. (2018) soulignent l'importance d'analyser les « justifications » des politiques et des villes sanctuaires, concluant que « bien que les justifications spécifiques des différentes juridictions soient variées, elles conviennent généralement que les politiques de protection des immigrants sont un moyen important de préserver la souveraineté locale, de définir les priorités locales, et renforcer la confiance de la communauté dans l'application de la loi » (p. 1709). Dans leur recherche sur les justifications politiques, ils constatent que ces États et localités visent à promouvoir des politiques plus inclusives pour les immigrants et les groupes minoritaires, tout en protégeant les résidents des pratiques discriminatoires résultant de l'application de la loi et de la police.

e. Le cas de Santa Ana, en Californie

En décembre 2016, Santa Ana est devenue l'une des premières villes à adopter une résolution de ville sanctuaire à la suite des élections présidentielles de 2016, rejoignant par-là plusieurs villes à travers le pays dans leurs efforts pour se déclarer sanctuaire ou pour réaffirmer leur engagement envers les déclarations précédemment adoptées (Lasch s.d.). La ville représente un cas d'étude intéressant pour plusieurs raisons. Santa Ana a une longue histoire d'immigration et accueille actuellement une population à 78% « latino ». Pour cette raison, les membres de la communauté locale ont ressenti un effet direct de la discrimination des politiques migratoires et de la police locale qui ont régulièrement ciblé les populations immigrées latino-américaines (Abrego 2011 ; De Genova 2004). D'autre part, son emplacement dans le comté d'Orange, en Californie, un quartier historiquement associé au parti républicain, le distingue des enclaves progressistes trouvées dans des régions comme San Francisco, qui a adopté sa

première déclaration de sanctuaire dans les années 1980. Ainsi, l'étude de ce cas vise à mieux comprendre comment le climat politique changeant a contribué à une conjoncture critique (Collier et Collier 1991) qui a ouvert une opportunité politique pour la ville et ses habitants de lutter pour des politiques de ville sanctuaire (Boin, 't Hart et McConnell 2009 ; van Hulst et Yanow 2016). Cependant, en sus de l'importance d'une ouverture politique en temps de crise afin d'entériner la résolution de sanctuaire, la fondation préexistante d'organisations dites « *grassroots* » dirigées par des entrepreneurs a contribué à la création d'une coalition de plaidoyer d'organisations locales qui ont joué un rôle essentiel en jetant les bases de la politique de sanctuaire de la ville (Gulasekaram et Ramakrishnan 2015 ; Mintrom et Vergari 1996 ; Sabatier 1988). Les membres de la communauté et les militants ont ressenti un besoin d'urgence en raison des élections présidentielles de 2016, qui n'avait pas été présent avec cette intensité dans le passé, et ont expliqué que cela les avait aidés à atteindre des objectifs concrets qui n'avaient pas été atteints auparavant (communications personnelles, Santa Ana, Californie, 2016 -2017). Ainsi, l'adoption par Santa Ana d'une résolution sur le sanctuaire en décembre 2016 peut être comprise comme le résultat de divers facteurs, du moment offert par l'ouverture politique des élections présidentielles de 2016, au fondement historique du mouvement du sanctuaire et de la mobilisation populaire dans la ville.

Dans le cas de Santa Ana, plusieurs facteurs et intérêts concurrents ont contribué au mouvement local pour devenir une ville sanctuaire. D'une part, l'histoire de la ville en matière d'organisation communautaire et d'associations de quartier actives a contribué à créer la coalition nécessaire pour travailler avec le conseil municipal à la création et à l'adoption de la résolution et de l'ordonnance du sanctuaire. En outre, le calendrier des élections de 2016 a également fourni une ouverture politique aux entrepreneurs politiques et au gouvernement local pour souligner le besoin urgent d'exprimer leur désaccord avec la rhétorique anti-immigrés du président Trump. D'autre part, le soutien financier et politique du syndicat de la police de Santa Ana aux candidats de leur choix révèle des problèmes systémiques qui permettent au syndicat de bloquer la mise en œuvre et l'avancement de nouvelles réformes. En conséquence, on peut comprendre pourquoi le mouvement du sanctuaire à Santa Ana, en particulier, a fixé des priorités axées sur les pratiques de maintien de l'ordre et de détention, comme un moyen d'exprimer leur non-coopération avec les forces de l'ordre locales et les forces de l'ordre fédérales en matière d'immigration. En outre, en tant que ville historiquement immigrée avec une population diverse, les militants et les résidents locaux impliqués dans le mouvement ont également exigé l'élargissement des droits et la protection de tous les membres des communautés minoritaires.

Par conséquent, la toile de fond nationale du discours et des politiques anti-immigration de l'administration Trump, associée à l'influence démesurée du syndicat de la police locale, a contribué à créer un environnement hostile qui a poussé des coalitions locales expérimentées à souligner l'urgence à réformer l'application des lois sur l'immigration et de la réforme de la police locale par le biais d'une redéfinition de la sécurité publique et de la confiance de la communauté, et d'obtenir un large soutien du public pour leurs efforts.

f. Conclusion: L'impact et l'avenir du sanctuaire aux États-Unis

Cette thèse vise à souligner l'importance de comprendre le double processus de criminalisation et de résistance des groupes d'immigrés aux États-Unis. En examinant à la fois la législation de plus en plus hostile et les politiques de criminalisation adoptées au cours des quarante dernières années, il a été possible d'identifier quand et comment la dissidence s'est développée aux niveaux étatique et local, sous la forme de politiques de sanctuaire. Cela a à son tour révélé les outils innovants que les entrepreneurs et les militants des politiques locales ont identifiés, même face à des politiques et réglementations restrictives. Ce travail contribue en outre à la recherche sur le fédéralisme de l'immigration en examinant la résistance locale à l'application fédérale, en étudiant les politiques infrafédérales qui visent à mettre en œuvre des politiques plus restrictives pour les immigrants aux États-Unis. Ce faisant, il est ainsi possible de comprendre comment les deux côtés du spectre politique réagissent aux moments historiques clés, en s'appuyant sur une base de politiques et de discours politiques antérieurs pour mettre en œuvre le changement.

Enfin, cette thèse met en évidence l'importance de la mobilisation locale et le rôle du « timing » des crises politiques, qui permet aux entrepreneurs politiques et aux coalitions de plaider d'avoir un impact sur les résultats politiques. Ceux-ci peuvent se propager à d'autres villes et s'étendre jusqu'au niveau de l'État (Gulasekaram et Ramakrishnan 2015 ; Mintrom et Vergari 1996 ; Sabatier 1988). L'ensemble de ce travail de recherche vise à fournir une compréhension et une analyse plus claires du sanctuaire, dans un contexte d'intérêt renouvelé envers les villes sanctuaires après l'élection du président Trump. Le choix d'aborder cette période, caractérisée par la diffusion d'informations erronées sur ce sujet par de nombreux médias de l'époque, repose sur l'espoir de fournir une base robuste pour de futures recherches – voire documentaires - sur ce sujet. Dans l'ensemble, cette thèse vise à attirer l'attention sur l'importance du rôle de la dissidence locale dans la contestation des politiques fédérales, et à souligner

comment les acteurs du sanctuaire sur le terrain ont pu exprimer leur résistance tout en mettant en œuvre leur propre vision d'un avenir plus inclusif pour leur pays.

La montée du sanctuaire aux États-Unis en temps de crise politique : résistance des politiques locales face à la criminalisation des immigrés et à l'accroissement du contrôle fédéral

Le mouvement du sanctuaire aux États-Unis, qui a débuté dans les années 1980 en réponse à l'octroi de l'asile aux réfugiés salvadoriens, a suscité un regain d'attention à la suite de l'élection du président Donald Trump en 2016. Le terme « sanctuaire » s'est depuis élargi afin d'incorporer plusieurs types d'actions, telles que la défense de l'accès aux droits pour les individus, la désenchevêtrement de l'application de la loi sur l'immigration entre les niveaux local et fédéral, et la résistance à des politiques fédérales spécifiques. Ces dernières visent à utiliser les ressources locales en vue d'appliquer un régime d'immigration restrictif, entraînant ainsi la criminalisation des immigrés. Mes recherches portent sur les politiques dites « de sanctuaire », qui incluent l'ensemble des législations de nature infra-fédérale constituant le lien entre les mouvements de sanctuaire et les villes sanctuaires. Cette thèse s'appuie sur la littérature portant sur le fédéralisme de l'immigration (Chacón 2012 ; Gulasekaram et Ramakrishnan 2015 ; Suro 2015 ; Varsanyi et al. 2012) et la criminalisation de l'immigration (De Genova 2004 ; Menjívar et Kanstroom 2014 ; Ngai 2004) – afin de soutenir que les politiques de sanctuaire surviennent à des moments historiques spécifiques, en tant que réponses locales à des mesures accrues de contrôle de niveau fédéral. Le travail de recherche se fonde sur une analyse qualitative et quantitative de la base de données sur les politiques du sanctuaire intervenues de 1979 à 2018 (Lasch et al. 2018), ainsi que sur l'étude de cas de Santa Ana, dans l'Etat de Californie, devenue une ville sanctuaire à la suite de l'élection de Donald Trump.

(1686 caractères)

Mots clés :

Villes sanctuaires, politiques migratoires, sans-papiers, fédéralisme, États-Unis, criminalisation

The Rise of Sanctuary in the United States during Political Crises: Local policy resistance in the face of immigrant criminalization and increasing federal enforcement

The sanctuary movement in the United States, which began during the 1980s as a response to provide asylum to Salvadoran refugees, gained renewed attention following President Donald Trump's election in 2016. The term sanctuary has since broadened to incorporate the actions taken by a wide range of actors to advocate for access to rights and services for immigrants, to disentangle local law enforcement from federal immigration enforcement and to express resistance to specific federal policies. These federal policies seek to use local resources to enforce an immigration regime that is viewed as increasingly restrictive, resulting in the criminalization of immigrants and other minority groups. My research focuses on sanctuary policies, which includes all subfederal legislation (state, county and city level) that falls within the sanctuary umbrella, and which serve as the link between the grassroots social movements and the actions taken by government actors to become sanctuary cities. This dissertation builds upon the literature on both immigration federalism (Chacón 2012; Gulasekaram and Ramakrishnan 2015; Suro 2015; Varsanyi et al. 2012) and immigration criminalization (De Genova 2004; Menjívar and Kanstroom 2014; Ngai 2004) to argue that sanctuary policies arise at specific historical moments as local responses to increased federal enforcement measures. Evidence for this is based on a qualitative and quantitative analysis of the sanctuary policy database from 1979-2018 (Lasch et al. 2018) and an in-depth case study of Santa Ana, California, which passed its first sanctuary resolution in the wake of President Trump's election in 2016.

(1661 characters)

Key words:

Sanctuary cities, immigration policy, undocumented, federalism, United States, criminalization