
Our Home is a Slum: An Exploration of a Community and Local Government Collaboration in a Tenants' Struggle to Establish Legal Residency

Discussion Paper No. 107, August 1999

YUVA

◆ Contents

◆ Summary/Résumé/Resumen	iii
◆ Abbreviations and Acronyms	xiii

INTRODUCTION **1**

1. ORIGINS OF THE HOUSING DISPUTE **4**

◆ 1.1 Mumbai: A Dual Economy	4
◆ 1.2 Janata Squatters Colony	6
◆ 1.3 VLT Holders: Conditions Violated	7
◆ 1.4 The Development of <i>Chawls</i> : An Exploitative Arrangement	9
◆ 1.5 Maharashtra Vacant Lands Act: Help or Hindrance?	11
◆ 1.6 Slum Declaration Adds Further Complications	12
◆ 1.7 MVLA Abolished: Rent Arrears	13
◆ 1.8 Harassment of Tenants	14
◆ 1.9 Summary: The Two Processes of Law	16

2. THE COLLABORATION **17**

◆ 2.1 The BMC as a Quasi-judicial Authority	18
◆ 2.2 YUVA in Jogeshwari and the Origins of JRS	19
◆ 2.3 Four Common Goals of the Collaboration	19
◆ 2.4 Different Roles and Capacities	20
◆ 2.5 Achievements of the Collaboration: The DMC Judgement	23
◆ 2.6 Reflections on the Collaboration Until 1992	25

3. THE PROCESS OF DISINTEGRATION **26**

◆ 3.1 Structural Impediments: The Menace of Bureaucracy	27
◆ 3.2 Unforeseen Events	28
◆ 3.3 Politicization	28
◆ 3.4 Personalization	29
◆ 3.5 Summary of the Collaboration	31

CONCLUSION	31
◆ Lessons Learned From the Janata Squatters Colony Case	31
◆ A Wider Socioeconomic and Political Context	34
ANNEX 1: MAP OF MUMBAI, INDIA	38
ANNEX 2: MAP OF JOGESHWARI, MUMBAI	39
ANNEX 3: MAP OF JANATA SQUATTERS COLONY	40
ANNEX 4: PUBLIC HOUSING LEGISLATION RELEVANT TO SLUMS	41
ANNEX 5. YUVA AND ITS ACTIVITIES	42
◆ Mission statement	42
◆ Activities	42
ANNEX 6: DIAGRAM OF THE COLLABORATION	44
BIBLIOGRAPHY	45
◆ Newspaper Articles	48

◆ Summary/Résumé/Resumen

Summary

The current literature on urban development, urban management and urban poverty alleviation is rife with paeans to the prospective benefits of partnership between the public, private and community sectors. Properly structured interactions among the three sectors, it is posited, will enhance governance, reduce poverty and protect and renew the urban environment for all. Many recently formed partnerships and collaborations of this kind have already been designated as “best practices”, and have been widely promoted for replication in other communities and countries. To date, studies showing both sustained co-operation among the different sectors and broadly positive outcomes, are rare.

This Discussion Paper, **Our Home is a Slum**, is not one of them. Instead it shows how immensely difficult it is to establish and maintain a configuration of institutional support and social conditions favourable to collaborative relationships that benefit vulnerable groups in a truly globalized city.

At the centre of this study is a conflict between tenants and subtenants in the Janata Squatters Colony, a densely populated slum on publicly owned but officially “vacant” land in the northern suburbs of Mumbai, India’s largest city and commercial capital. Many of the tenants, to whom a second group became illegal subtenants, had been relocated decades before, from another slum in central Bombay.¹ Under the prevailing legislation, the original tenants were given Vacant Land Tenancy (VLT) “deeds” allowing them to rent tiny plots on which to build homes. Many of the tenants, unbeknownst to and without permission from the Municipality, took over vacant space adjacent to their “deeded” property. On these parcels they also built structures and rented them out, illegally, to migrants and residents moving from other slum areas in Bombay. Those with deeds, though tenants in a legal sense, became “landlords” in practice and outlook. But their social and economic status remained precariously low, barely above that of their subtenants, which explains the desperation characterizing the struggle that the two sides were locked into. While some 3,000 households in Mumbai share a similar legal plight with the VLT (sub)tenants in this story, in a city with at least 5 million slum residents, 40 percent of whom live in poverty, the overall status of vulnerability is shared widely.

This study chronicles a long-standing, if intermittent, struggle waged by a community based organization (CBO) comprised largely of subtenants seeking to put an end to eviction threats, verbal and physical harassment, and time-consuming legal proceedings heaped upon them by their tenant-landlords in the Janata Squatters Colony since 1975. Allied in this effort over a period of approximately two years was the local authority, the Municipality of Mumbai. For it, this is a story about implementing slum-upgrading while recouping some costs through user fees and coming to grips with the need to control public lands within its domain. For the landlords, this is a story about protecting property and income that they had established over decades of practice rather than legal sanction.

The tensions between tenants and landlords began in 1975 with the implementation of the Maharashtra Vacant Lands Act (MVLA), and grew quickly

¹ The name of Mumbai until January 1996.

thereafter. The MVLA inadvertently nullified the customary tenant-landlord (or, more accurately, subtenant-tenant) relationship that evolved on the Municipality's vacant lands through abuses of the VLT. This freed subtenants of previously accepted obligations to pay rent for the dwellings they occupied or the land on which the dwelling sat. A second flashpoint in the struggle occurred in 1985, when the MVLA was struck down as unconstitutional. With the old tenant-landlord relationships thus re-established, landlords began demanding renewed rent and back payments. However, because of the tangle of other legislation governing the management and development of urban land, as well as a long history of lax enforcement of existing regulations concerning slum areas, very few tenants or landlords had a clear idea of their rights and obligations to each other and the Municipality. While many tenants were often unable to pay arrears, others remained unwilling to do so.

With eviction cases flooding the Small Causes Courts, a local NGO, YUVA, stepped in to organize a community-based organization, the Jogeshwari Rahiwashi Sanghatana (JRS, Jogeshwari Residents Organization), to assist the subtenants with their defense and to inform the community at large of their rights and obligations under the legislation governing their tenancy. In 1990 the Maharashtra High Court assigned the Deputy Municipal Commissioner (DMC) to resolve the cases through an investigation and a quasi-judicial ruling. New to his post and unfamiliar with the history of the conflict, the DMC was keen to work with the NGO, the CBO and the landlords to educate himself on all aspects of the situation. This was the genesis of the collaboration with the local authority.

Over an 18-month period, YUVA and the DMC worked with both landlords and the CBO to clarify points of law, individual tenant and landlord status in respect of the applicable laws, and the extent of threats and abuses suffered by the tenants. On the basis of the fact-finding process, the DMC ruled against the landlords in September 1991. The decision rested on the legal priority of the 1973 Slum Improvement Act, under which the neighbourhoods in question had been declared a "municipal slum" in 1976. Still in force in 1991, this legislation had the effect of nullifying landlord status in all "municipal slums", including the Janata Squatters Colony. All residents in the area, whether formerly legal tenant or illegal subtenant, thence forward held the same status, i.e., tenants of the Municipality.

The decision has yet to be implemented and it is unclear whether it will be. Sensing the legal and administrative vacuum, the former landlords returned to the courts and to extra-judicial harassment of tenants, albeit at significantly reduced levels compared with the period prior to the DMC's decision. This has continued from 1991 to the present.

Why did the collaboration with the DMC come to an end before the decision could be implemented? The rest of the case study tries to answer this question. Some of the reasons identified include: the nature of quasi-judicial rulings in Mumbai; the transfer of the DMC immediately after he announced his decision against the landlords; the incoming DMC's lack of interest in tenant issues; the absence of accountability within the Municipal government; the poor level of legal counsel available to most tenants; the inordinate burden of proof placed on them; the politicization and alleged corruption within the JRS, which sapped its interest in advocacy and education efforts among the tenants; more urgent struggles that diverted the energies of the NGO from the tenants' cases, among them relief

efforts following highly destructive and divisive sectarian riots, and efforts to reverse the progressive deterioration in the public distribution system; and India's transition from welfare-oriented urban development solutions to those driven by the market.

In addition to shedding light on these crucial questions, this case study is important because, implicitly, it encourages scepticism of "best practices" in urban development. Viewed as a successful collaboration between 1989 and 1991, the joint fact-finding exercise appears worthy of emulation and replication. Nonetheless, when viewed in the context of a lengthy struggle of poor residents for secure tenure and a peaceful community, the collaboration appears less than effective in transforming the status quo. Perhaps, at best, the Municipality's participation can be viewed as a well-intentioned but inadequate effort to achieve justice, while pursuing its own interest in collecting user fees. While the municipality was successful at this, the lasting positive change in the Janata Squatters Colony is harder to see.

Instituting a legislative framework that assures transparency of decision making and accountability of the Municipality to residents and their representatives is one way to move beyond *ad hoc*, opportunistic collaborations. The 74th Amendment to the Indian Constitution, which mandates participation of CBOs and NGOs in Ward Committees, was a move in the right direction. However, the process for determining how organizations will be selected to sit on Ward Committees, and what their powers will be, remain stalled. For civil society organizations in Mumbai this situation gives increasing cause for worry.

This study cannot predict how long the people will have to wait for the rhetoric of good government to be put into practice. But it does suggest areas where progress can be made, by whom and with whose help and pressure.

The present case study is one of some 20 prepared for the joint UNRISD-United Nations Volunteers project on Volunteer Action and Local Democracy. The purpose of the project was to study the achievements and constraints on collaborations between local authorities and community organizations in their efforts to improve living conditions for traditionally excluded groups in large cities. The findings of the case studies and overview papers from each city have been synthesized in a series of city reports, which will be published in the coming months. Full text versions of the case studies will also be available on UNRISD ON-LINE (<http://www.unrisd.org>).

UNRISD is pleased to publish the present Discussion Paper because it represents an excellent and novel example of a grassroots research collaboration between CBOs and NGOs. It is hoped that its wide dissemination may encourage more of the same in India and elsewhere.

The author, Lalitha R. Charles (M.A. International Relations), is a consultant at YUVA, where she works on urban governance and civil society. Her other research areas include conflict prevention, urban development, communications and information management. The UNRISD research project on urban governance is co-ordinated by David Westendorff.

Résumé

La littérature actuelle sur l'aménagement urbain, la gestion des grandes agglomérations et la lutte contre la misère urbaine est dithyrambique au sujet des avantages à attendre d'une association des secteurs public et privé et des collectivités locales. Elle pose comme postulat que des interactions adéquates entre les trois secteurs permettront de mieux gérer les affaires publiques, de réduire la pauvreté et de préserver et de moderniser le milieu urbain pour tous. De nombreuses associations et collaborations récentes de ce type ont déjà été désignées comme exemplaires et largement publiées dans l'espoir de voir d'autres collectivités et pays reproduire le modèle. Jusqu'à présent, rares sont les études qui présentent à la fois une coopération soutenue entre les divers secteurs et des résultats globalement positifs.

Ce *Discussion Paper*, **Our Home is a Slum** (Le bidonville, ma ville) n'en fait pas partie. Cette étude montre au contraire combien il est difficile de réunir et de maintenir des conditions sociales et de soutien institutionnel favorables à des relations de collaboration profitables aux groupes vulnérables dans une ville entrée de plain-pied dans l'ère planétaire.

Au centre de cette étude: un conflit entre locataires et sous-locataires de la Colonie des squatters de Janata. Ce bidonville très peuplé de la banlieue nord de Mumbai, la plus grande métropole et la capitale commerciale de l'Inde, s'étend sur des terrains qui sont propriété de l'Etat mais officiellement "nus". Une grande partie des locataires, dont un deuxième groupe est devenu illégalement sous-locataire, ont été relogés là des décennies auparavant après avoir été transférés d'un autre bidonville du centre de Bombay.² Conformément à la législation en vigueur, les premiers locataires ont reçu des baux les autorisant à louer de minuscules lopins de terre pour y construire une habitation. Beaucoup de locataires, à l'insu de la municipalité et sans son autorisation, se sont octroyé du terrain adjacent à la propriété qui leur était louée. Ils ont construit sur ces parcelles et les ont louées illégalement à des migrants et à des habitants venus d'autres bidonvilles de Bombay. Ceux qui étaient titulaires de baux, bien que légalement locataires, sont devenus "propriétaires" dans leur comportement et leur mentalité. Mais leur condition sociale et économique est restée très précaire, à peine supérieure à celle de leurs sous-locataires, ce qui explique le caractère désespéré de la lutte qui oppose les deux parties. Si quelque 3.000 ménages de Mumbai se trouvent dans une situation juridique semblable à celle des (sous-)locataires de cette histoire, dans une ville où cinq millions de personnes au moins vivent dans des bidonvilles, dont 40 pour cent dans la misère, la vulnérabilité est une condition très largement partagée.

Cette étude relate la lutte que mène depuis des années, bien que de façon intermittente, une organisation communautaire surtout composée de sous-locataires désireux de mettre un terme aux menaces d'expulsion et au harcèlement verbal et physique de leurs propriétaires-locataires de la Colonie des squatters de Janata et aux fastidieuses procédures judiciaires que ceux-ci ne cessent d'engager contre eux depuis 1975. L'autorité locale, la Municipalité de Mumbai, a été l'alliée de cette organisation pendant environ deux ans. Il s'agissait pour elle de mettre en oeuvre une politique d'assainissement des bidonvilles tout en rentrant dans une partie de ses frais en faisant payer les usagers et de reprendre le contrôle de

² Le nom de Mumbai jusqu'en janvier 1996.

terrains publics relevant de sa juridiction. Pour les propriétaires, il s'agit de protéger des biens et des revenus établis, sinon par la loi, du moins par une pratique de plusieurs décennies.

La tension entre locataires et propriétaires remonte à 1975, date de la mise en application de la loi du Maharashtra sur les terrains nus (Maharashtra Vacant Lands Act—MVLA), et a monté rapidement ensuite. Cette loi annulait par mégarde les relations coutumières qui s'étaient instaurées entre propriétaires et locataires (ou plus exactement entre locataires et sous-locataires) sur les terrains nus de la Municipalité à la suite d'abus. Elle libérait les sous-locataires de l'obligation de verser un loyer pour l'habitation qu'ils occupaient ou le terrain sur lequel se trouvait l'habitation, obligation qu'ils avaient précédemment acceptée. La situation devint à nouveau explosive en 1985, lorsque la MVLA fut déclarée inconstitutionnelle. L'ancienne relation propriétaire-locataire ayant été rétablie, les propriétaires se sont mis à réclamer le paiement du loyer et des arriérés. Cependant, en raison de l'existence d'autres lois régissant la gestion et la mise en valeur des terrains urbains et d'une application longtemps laxiste des réglementations en vigueur concernant les bidonvilles, très peu de locataires ou de propriétaires avaient une idée précise de leurs droits et de leurs obligations les uns envers les autres et envers la Municipalité. Si beaucoup de locataires n'étaient souvent pas en mesure de payer des arriérés, d'autres se refusaient à le faire.

Les tribunaux étant submergés d'affaires d'expulsion, une ONG locale, la YUVA, est intervenue pour créer une organisation communautaire, la Jogeshwari Rahiwashi Sanghatana (JRS, Organisation des habitants de Jogeshwari) pour aider les sous-locataires à se défendre et informer de manière générale les habitants de leurs droits et de leurs obligations selon la législation régissant la location de leurs terrains. En 1990, la Haute Cour du Maharashtra a chargé le commissaire municipal adjoint de mener une enquête et de régler ces affaires par une décision parajudiciaire. Nommé depuis peu à ce poste et ne connaissant pas l'historique du conflit, le commissaire adjoint a tenu à travailler avec l'ONG, l'organisation communautaire et les propriétaires pour s'informer de tous les aspects de la situation. Ce fut la genèse de la collaboration avec l'autorité locale.

Pendant 18 mois, la YUVA et le commissaire adjoint ont travaillé avec les propriétaires et l'organisation communautaire pour éclaircir des points de droit, déterminer la situation des différents locataires et propriétaires selon les lois applicables ainsi que l'ampleur des menaces et des abus dont les locataires avaient été victimes. Après avoir mené son enquête, le commissaire adjoint se prononça contre les propriétaires en septembre 1991. Sa décision s'appuyait sur l'antériorité de la Loi de 1973 sur l'aménagement des bidonvilles, en vertu de laquelle les quartiers en question avaient été déclarés "bidonvilles municipaux" en 1976. Encore en vigueur en 1991, cette loi avait pour effet d'invalidier le statut de propriétaire dans tous les "bidonvilles municipaux", y compris la Colonie des squatters de Janata. Tous les habitants de la zone, qu'ils aient été auparavant locataires légaux ou sous-locataires illégaux, avaient désormais le même statut, celui de locataires de la Municipalité.

La décision n'a toujours pas été appliquée et l'on peut se demander si elle le sera un jour. Sentant un vide juridique et administratif, les anciens propriétaires sont retournés devant les tribunaux et ont renoué, hors les tribunaux, avec leurs pratiques de harcèlement des locataires, mais en les adoucissant sensiblement par

rapport à la période antérieure à la décision du commissaire adjoint. Ces pratiques se poursuivent aujourd'hui encore.

Pourquoi la collaboration avec le commissaire adjoint a-t-elle cessé avant que la décision ne soit appliquée? Le reste de l'étude de cas tente de répondre à cette question. Parmi les raisons invoquées, l'auteur cite la nature des décisions parajudiciaires à Mumbai, la mutation du commissaire adjoint immédiatement après l'annonce de sa décision défavorable aux propriétaires, le peu d'intérêt porté par le nouveau commissaire adjoint aux problèmes des locataires, le fait que le gouvernement municipal n'est pas tenu de rendre des comptes, la piètre qualité de l'assistance juridique accessible à la plupart des locataires, la charge de la preuve qui leur incombe et qui est démesurée, la politisation à l'intérieur de la JRS qui serait corrompue et, de ce fait, peu encline à défendre la cause des locataires et à les éduquer, l'urgence d'autres luttes qui a amené l'ONG à se désintéresser des affaires des locataires—notamment les secours qu'elle a dû apporter après des émeutes sectaires dévastatrices qui ont creusé les divisions et son action contre la détérioration progressive du système public de distribution—enfin, le changement de politique de l'Inde en matière d'aménagement urbain, qui l'a conduite à préférer les solutions du marché à celles qui relevaient de la protection sociale.

Outre qu'elle éclaire ces questions cruciales d'un jour nouveau, cette étude de cas est importante parce qu'elle incite implicitement à mettre en doute les pratiques recommandées comme exemplaires en matière d'aménagement urbain. Considérée comme une collaboration réussie entre 1989 et 1991, l'enquête conjointe est un exercice qu'il semble valoir la peine de reproduire ailleurs. Néanmoins, lorsqu'on songe à la longue lutte que les habitants les plus pauvres ont menée pour obtenir la sécurité de jouissance et vivre en paix dans la collectivité, la collaboration ne semble guère avoir réussi à transformer le statu quo. Au mieux, on peut voir dans le rôle joué par la Municipalité une tentative bien intentionnée mais insuffisante pour instaurer la justice tout en poursuivant ses intérêts en percevant des loyers des occupants. Si la municipalité a réussi sur ce plan, un changement durable pour le meilleur à la Colonie des squatters de Janata est plus difficile à constater.

Mettre en place un cadre législatif qui assure la transparence de la prise de décision et oblige la municipalité à rendre des comptes aux habitants et à leurs représentants, c'est une façon de dépasser le stade des collaborations opportunistes ponctuelles. En rendant obligatoire la participation d'organisations communautaires et d'ONG aux comités de quartier, le 74^{ème} amendement à la Constitution indienne est allé dans le bon sens. Mais comment déterminer

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21596

