

Editorial

The last few months have seen the development of an entirely new framework for South African corrections. First, the bulk of the 1998 Correctional Services Act (111 of 1998) was promulgated, some sections becoming operative with effect from 31 July 2004 and the remainder coming into effect from 1 October 2004.¹ The 1998 Act was drafted to replace the outdated Correctional Services Act 8 of 1959 and to bring correctional standards in line with the Constitution of the Republic of South Africa (Act 108 of 1996). However, a lengthy period of more than five years elapsed before the Act was put into operation. In the event, however, the significance of the promulgation of the Act has been eclipsed. In March 2005, the Department of Correctional Services released a new White Paper on Corrections, setting a new agenda for prisons and prisoners in South Africa. A third significant development on the political front was that the Corrections portfolio in the cabinet is now headed up by a Minister and a Deputy Minister from the ruling party, unlike the previous era which saw Inkatha Freedom Party ministers in charge of Corrections since 1994.

It cannot be gainsaid that South African corrections were, at the beginning of this decade, in a parlous state. Prison overcrowding had escalated to the point where civil society had begun to voice concern. The Jali Commission of Inquiry was appointed by the President to investigate corruption in South African prisons. Shortly after this, dramatic, secretly filmed video footage of trade in liquor and the sale of children for sexual favours in Grootvlei prison was broadcast around the world. Public shock ensued, with the traditionally hidden world of prisons exposed to scrutiny.

At about this time, the Civil Society Prison Reform Initiative (CSPRI) was established with the objective of stimulating informed public debate regarding matters relevant to corrections and to the criminal justice system more generally.² Part of the work of CSPRI was the commissioning of a series of research papers concerning correctional issues to promote a more grounded debate in civil society. These papers were released at various seminars from July 2003 to December 2004 but have not been properly published in printed form until now. This issue of *Law, Democracy & Development* is, therefore, devoted to aspects of prisons and corrections

-
- 1 However, the chapters of the Act establishing the Office of the Inspecting Judge of Prisons and setting out the functions and responsibilities of the National Council on Correctional Services were promulgated in 1999.
 - 2 The editor would like to thank the funders of CSPRI for their generosity in funding the studies contained in this volume. In particular, thanks go to the Ford Foundation and the Open Society Foundation of South Africa.

in South Africa, updated to reflect the recent developments concerning the legislation and policy environment alluded to above.

A common theme in the six articles in this volume relates to the need for effective oversight mechanisms to monitor the state of developments in prisons – or, as commonly stated, bodies or people who can mind the keepers. Prisons are traditionally closed institutions and the public knows little about what happens behind their closed doors. This phenomenon was particularly acute under apartheid in South Africa, and only since the Jali Commission has the South Africa public woken up to the fact that all is not well in corrections.

Another central theme concerns overcrowding, a matter which has been effectively placed in the public domain by the present Inspecting Judge of Prisons, Judge Hannes Fagan. The fact that prisons are becoming fuller and fuller, with prisoners serving longer and longer sentences, brings with it the spectre of a worsening human-rights situation, one which falls far short of the constitutional commitments to ensuring the prisoners' rights contained in the South African Constitution.

Third, the need to focus on the future prison population size is discussed in several contributions. As stated in the last editorial of this journal, a serious concern of South African society is ensuring greater access to, and implementation of, socio-economic rights on a broader scale in this country. Yet, if we return more and more young men to prison, costs will soar. This must inevitably limit the State's capacity to divert more resources to the fulfilment of socio-economic rights. Thus, as the White Paper on Corrections correctly observes, corrections are a social responsibility and the ongoing increase in the prison population should concern all of us.

In this volume, **Julia Sloth-Nielsen** provides an overview of various aspects of policy that have dominated the agenda in the field since the introduction of constitutional democracy. She points to the deep-rooted militaristic tradition that needed to be replaced, the transformation in staff representativeness that had to occur, and the difficulties occasioned by the series of commissioners that held the reigns during the 1990s. She discusses various aspects of prison building design, including the still controversial privatisation of two newly built prisons, and the introduction of a new mode of prison governance, namely unit management. She notes the looming prospect that the so-called 'New Generation' prisons which are about to be built may cost far more than originally envisaged. Considerable attention is paid to the process of development of the 2005 White Paper, which aims to change comprehensively the focus of the sector. However, she raises the enormity of the challenges that lie ahead in implementing the overarching philosophy of rehabilitation and reintegration as the core objectives of corrections.

The piece by **Lukas Muntingh** sheds further light on some of these challenges. In his survey of the available quantitative data, he illustrates that Southern Africa as a region has relatively high imprisonment rates, at 362 per 100 000 of the population. Further, the South African figures are skewed, showing that almost half of the prison population ranges from 18

and 25 years of age. Proportionately more 'coloured' young men are imprisoned than any other segment of the population. The figures also indicate an alarming increase in natural deaths in prison, no doubt due to HIV/AIDS. Sentence lengths have risen markedly since 1995, with more than a tenfold increase in prisoners serving life sentences. All of the above pose major challenges in the context of prison overcrowding, as warders are less able to pay attention to rehabilitation.

Saras Jagwanth reviews the functioning and impact of the Office of the Inspecting Judge of Prisons as an instrument of oversight over corrections and as a body intended to improve the implementation of human rights in South African prisons.³ Of particular note, given the imminent Jali Commission findings, is her discussion of the legislative mandate to investigate corruption in prisons, which mandate is accorded the Judicial Inspectorate by the 1998 Correctional Services Act but which this office feels should be situated elsewhere. She concludes that the Office has, however, had a significant impact in addressing the lot of prisoners in South Africa.

The contribution of **Jacqui Gallinetti** should be read in tandem with the above article. Her research explored the efficacy and functioning of the system of Independent Prison Visitors (IPVs) set up by the Office of the Inspecting Judge. The IPVs are drawn from surrounding communities and are required to facilitate the resolution of prisoners' complaints. She notes that, whilst certain areas of concern emerged – such as the perception amongst some respondents that the IPVs were not sufficiently independent of departmental staff and that prisoners reported dissatisfaction with the outcome of their matters, the overall scheme has been a success in providing civilian oversight in prisons.

Pierre de Vos examines a further channel of oversight, namely the courts. His research was based on reported cases involving prisoners' litigation as well as on interviews with key stakeholders in both the private sector and in government. Noting that the South Africa Constitution contains generous and explicit provisions elaborating prisoners' rights, he expresses surprise that so few cases have been launched, especially given the state of overcrowding in prisons. His study reveals that many cases are settled by the Department and that the terms of such settlements are not publicised or brought into the public domain. In this way, no damaging decision or precedent is established and there are no principles or standards laid down to which the Department can be held accountable. He also reflects on the myriad practical obstacles in litigating against the Department and points to a lack of respect within the Department for legal processes. He concludes, though, that strategic litigation in the sphere of prisoners' rights can be an effective way of setting standards and ensuring that the most fundamental problems relating to prisoners' constitutional rights are addressed.

3 The editor would like to express her sincere thanks to Prof Solly Lecman for editing this paper while Prof Jagwanth was abroad.

Lovell Fernandez examines the implications for South Africa of ratifying the Optional Protocol to the Convention against Torture, adopted by the United Nations in 2002 and which has obvious relevance to prison life in this country. Having ratified the principal convention in 1998, South Africa is now obliged to prohibit torture through legislation. However, the Optional Protocol provides a further important mechanism for reducing torture, namely the establishment of one or more National Visiting Mechanisms (NVMs)⁴ to prevent torture and other cruel, inhuman or degrading treatment at the hands of state officials. The NVM must have access to all information on persons deprived of their liberty and must visit such places regularly where people are detained. Fernandez reviews existing oversight bodies in South Africa – such as the Independent Complaints Directorate and the Human Rights Commission – in order to assess whether, should South Africa become a signatory to the Optional Protocol, these bodies would, as presently constituted, fulfil the requirements that would arise from ratification. He concludes that there are large gaps, with many people in detention not covered by existing agencies, and that existing agencies are by and large complaints-driven rather than operating in such a way as to prevent torture. He points, though, to the value of ratification in deepening the constitutional commitment to human dignity. At the time of going to press, South Africa had not yet signed or ratified the Optional Protocol.

4 The Protocol also envisages the creation of an International Visiting Mechanism. This idea is derived from the successful work of the European Committee for the Prevention of Torture.

Éditorial

Les derniers mois ont vu le développement d'un cadre entièrement différent en ce qui concerne les prisons sud-africaines. Tout d'abord, la majorité de la loi de 1998 sur les services pénitenciers (111 de 1998) a été promulguée et certaines sections de celle-ci sont entrées en vigueur au 31 juillet 2004. Quant au reste, il a pris effet au 1er octobre 2004.¹ La loi de 1998 a été créée pour remplacer celle numéro 8 de 1959 et afin de rendre les services pénitenciers acceptables aux yeux de la Constitution de la République d'Afrique du Sud (loi 108 de 1996). Néanmoins, une longue période de plus de cinq ans a passé avant que la loi n'entre en vigueur. Par conséquent, la signification de la promulgation de cette loi a été éclipsée. En mars 2005, le département des services pénitenciers a rendu public un nouveau projet de loi pour les prisons, établissant un nouvel agenda pour les prisons et les détenus en Afrique du Sud.

Un troisième développement important sur le front politique est que le portefeuille des prisons est dorénavant entre les mains d'un ministre et d'un secrétaire d'État du parti au pouvoir, alors qu'auparavant, l'Inkatha Freedom Front détenait ce portefeuille depuis 1994.

Il va sans dire que les prisons sud-africaines au début de la décennie était dans un bien triste état. La surpopulation carcérale avait atteint le point où même la société civile s'en était inquiétée. La commission d'enquête Jali fut nommée par le Président afin de faire la lumière sur la corruption dans les prisons sud-africaines. Peu de temps après, une vidéo dramatique, filmée secrètement, a été diffusée dans le monde entier. Dans celle-ci, on assistait à des trafics d'alcool et à la prostitution de mineurs dans la prison de Grootvlei. Un scandale éclata qui choqua le public traditionnellement peu habitué à la réalité carcérale.

À cette époque, L'Initiative Civile pour la Réforme Carcérale (Civil Society Prison Reform Initiative – CSPRI en anglais) fut établie avec pour objectif de créer un débat public sur la question des prisons, et du système pénal en général.² Une partie du travail de la CSPRI fut de demander à des chercheurs de faire des études sur les questions inhérentes aux services pénitenciers afin de promouvoir un débat plus calme au sein de la société civile. Ces communications ont été présentées à l'occasion de divers séminaires pendant la période allant de juillet 2003 à

1 Néanmoins, les chapitres de la loi établissant le Bureau du Judge Inspecteur des Prisons et qui mettaient en place les fonctions et les responsabilités du Conseil National des Services Pénitenciers ont été promulgués en 1999.

2 Le rédacteur voudrait exprimer sa gratitude aux fondateurs de la CSPRI pour leur générosité en ce qui concerne le financement des études contenues dans ce numéro de notre revue. Des remerciement particuliers doivent aller à la Fondation Ford et à la Open Society Foundation of South Africa (La Fondation Sud-Africaine pour une Société Ouverte).

décembre 2004, mais elles n'ont pas encore été véritablement publiées sous forme d'articles jusqu'à maintenant. Ce numéro de *Law, Democracy & Development* (Droit, Démocratie & Développement) est par conséquent entièrement consacré à divers aspects des prisons et des services pénitentiaires en Afrique du Sud. Tous les aspects qui seront discutés sont récents et ils s'intéressent aux derniers développements en ce qui concerne la législation et les politiques dans ce domaine.

Un thème commun aux six articles de ce numéro est celui du besoin d'obtenir des mécanismes d'ensemble efficaces afin de contrôler l'état des développements dans les prisons – ou, comme il est dit communément, les organismes et les personnes qui peuvent contrôler les responsables de l'intérieur. Les prisons sont traditionnellement des institutions fermées, et le public sait peu de choses sur ce qui se passe derrière les grilles. Ce phénomène était particulièrement vivace sous l'apartheid en Afrique du Sud. Il a fallu la commission Jali pour que le public sud-africain prenne conscience de la réalité, c'est à dire que tout ne va pas bien au sein des services pénitentiaires.

Un autre thème central est celui de la surpopulation carcérale, un problème qui a été mis sur le devant de la scène publique par l'actuel juge inspecteur des prisons, monsieur le juge Hannes Fagan. Le fait que les prisons se remplissent de plus en plus, que les détenus purgent des peines de plus en plus longues, agite le spectre d'une dégradation plus avant de la situation des Droits de la personne, une dégradation qui va à l'encontre de la Consitution sud-africaine qui reconnaît des droits aux détenus.

Troisièmement, le besoin de mettre l'accent sur la future taille de la population carcérale est présenté dans plusieurs articles. Pour reprendre un thème discuté dans l'éditorial précédent de cette revue, une grande question pour la société sud-africaine est de s'assurer d'un plus grand accès aux droits socio-économiques à une échelle plus importante dans le pays et, de leur mise en place. Mais, si l'on envoie de plus en plus de jeunes hommes en prison, les coûts ne feront qu'augmenter. Cela limitera la capacité de l'État à diriger plus de ressources financières vers la mise en place de droits socio-économiques. Comme le souligne le nouveau projet de loi sur les services pénitentiaires, ces services sont une responsabilité sociétale et l'augmentation actuelle de la population carcérale devrait être une inquiétude pour nous tous.

Dans ce numéro, **Julia Sloth-Nielsen** nous offre une vue d'ensemble de certains aspects des politiques en vigueur qui ont dominé l'agenda dans ce domaine particulier depuis l'avènement de la démocratie constitutionnelle. Elle souligne la tradition militaire solidement installée qui devait être remplacée, la transformation en ce qui concerne la représentativité du personnel qui a eu lieu et les difficultés occasionnées par la série de commissaires aux prisons qui ont tenu les rênes pendant les années 1990. Elle se penche sur divers aspects de la conception architecturale des prisons, y compris la privatisation controversée de deux nouvelles prisons, et, l'introduction d'un nouveau mode de direction : la gestion par unité. Elle note que ces prisons "nouvelle génération" qui vont être construites pourraient coûter bien plus que les prédictions de départ. Une attention considérable est portée sur le processus de développement du projet de

loi 2005 qui a pour but de changer entièrement l'accent dans ce secteur. Néanmoins, elle soulève le problème de l'énormité des défis inhérents à la mise en place d'une philosophie générale de réhabilitation et de réintégration qui demeure l'objectif central des services pénitentiaires.

L'article de **Lukas Muntingh** met la lumière sur certains de ces défis. Dans son étude des données quantitatives disponibles, il montre que l'Afrique Australe en tant que région possède des taux relativement hauts d'emprisonnement s'élevant à 362 personnes par 100 000 habitants. De plus, les chiffres en Afrique du Sud ne sont pas exacts, montrant que près de la moitié de la population carcérale est âgée de 18 à 25 ans. Proportionnellement, plus de jeunes hommes métis sont emprisonnés que tout autre segment de la population. Ces chiffres indiquent également l'augmentation alarmante de morts naturelles en prison sûrement dues au VIH/SIDA. Les peines ont fortement augmenté depuis 1995 et on assiste à une augmentation par 10 du nombre de détenus emprisonnés à perpétuité. Tout ceci présente des défis majeurs dans le contexte de la surpopulation carcérale car les gardiens sont moins à même d'effectuer leur travail de réhabilitation.

Saras Jagwanth s'intéresse au fonctionnement et à l'impact du Bureau du Juge Inspecteur des Prisons en tant qu'instrument de surveillance des services pénitentiaires, et en tant qu'organisme créé pour améliorer la mise en place des Droits de la personne dans les prisons sud-africaines.³ D'une importance notable, étant donné la présentation imminente des conclusions de la commission Jali, est sa discussion sur le mandat législatif d'enquête sur la corruption dans les prisons qui est accordé à l'Inspection Judiciaire par la loi de 1998 mais que ce bureau pense devoir être autre part. Elle conclut en affirmant que, néanmoins, le Bureau a eu un impact significatif sur le sort des détenus en Afrique du Sud.

La contribution de **Jacqui Gallinetti** devrait être lue en tandem avec celle précédente. Sa recherche a exploré l'efficacité et le fonctionnement du système des visiteurs indépendants de prisons (IPVs en anglais) établi par le Bureau du Juge Inspecteur. Les visiteurs indépendants sont choisis dans les communautés voisines des prisons et on leur demande de faciliter la résolution des plaintes émanant de détenus. Elle note que si certaines zones d'ombre sont apparues – par exemple la perception parmi certaines personnes interrogées que les visiteurs n'étaient pas suffisamment indépendants vis-à-vis du personnel pénitentiaire et que les détenus avaient exprimé leur dissatisfaction quant au règlement de leurs problèmes – dans l'ensemble, le système a été un succès offrant une surveillance civile dans les prisons.

Pierre De Vos examine un moyen supplémentaire de surveillance, c'est à dire les tribunaux. Sa recherche se fonde sur des cas précis de litiges impliquant des détenus ainsi que des entrevues de parties en présence à la fois dans le secteur privé et au gouvernement. En notant que la constitution

3 Le rédacteur voudrait vivement remercier le professeur Solly Leeman d'avoir bien voulu préparer la version finale de cet article pendant le séjour à l'étranger du professeur Prof Jagwanth.

sud-africaine contient des sections généreuses et explicites dans le domaine des droits des détenus, il s'étonne que si peu de cas aient été présentés devant les tribunaux si l'on considère l'état de surpopulation carcérale. Il mentionne également que son étude a révélé que de nombreux cas sont réglés au sein du département et que les termes des compensations ne sont pas rendus public et discutés ouvertement. Ainsi, aucune décision ne devient un précédent légal et il n'existe pas de principes ou de normes auxquels le département se doit d'adhérer et desquels il est responsable légalement. L'auteur de cet article se penche aussi sur la myriade d'obstacles qui se dressent en cas de litiges contre le département à un niveau pratique et il souligne le manque de respect que le département peut avoir pour le processus légal. Il conclut enfin en affirmant que des litiges stratégiques dans la sphère des droits des détenus pourraient être un moyen efficace d'établir des normes et de s'assurer que les problèmes fondamentaux liés aux droits constitutionnels des détenus sont couverts.

Lovell Fernandez examine les implications pour l'Afrique du Sud de ratifier le Protocole Optionnel de la Convention contre la Torture adopté par les Nations Unies en 2002 qui a une importance évidente quant à la vie carcérale dans ce pays. Ayant ratifié la convention principale en 1998, l'Afrique du Sud est dorénavant obligée d'interdire la torture dans la législation en vigueur. Néanmoins, le Protocole Optionnel offre un important mécanisme supplémentaire afin de réduire la torture, c'est à dire l'établissement d'un ou plus mécanismes de visite (NVMs en anglais)⁴ afin de prévenir la torture et d'autres traitements cruels, inhumains ou dégradants de la part de représentants de l'État. Les NVM doivent avoir accès à tous les renseignements sur les personnes privées de leur liberté et elles doivent leur rendre visite régulièrement. Fernandez fait un tour d'horizon des organismes existants en Afrique du Sud, tels que le Directoire Indépendant des Plaintes et la Commission des Droits de la Personne, afin d'évaluer si en Afrique du Sud, dans le cas où ce pays signerait le Protocole Optionnel, ces organismes pourraient, dans leur état actuel, remplir leurs obligations quant à la ratification de ce protocole. Il conclut en affirmant qu'il existe d'énormes trous noirs avec de nombreuses personnes en détention n'étant pas couvertes par les organismes existants et, de plus, que les organismes existants opèrent au sein d'un système fondé sur les plaintes plutôt que par un autre qui empêcherait les détentions. Il souligne néanmoins la valeur de la ratification afin de renforcer le devoir constitutionnel de respect de la dignité humaine. Alors que nous publions cette revue, l'Afrique du Sud n'a pas encore ratifié ce Protocole Optionnel.

4 Le Protocole envisage également la création d'un mécanisme international de visite. Cette idée émane du travail conduit avec succès par le Comité Européen pour la Prévention de la Torture.