

BEYOND THE THREE BRANCHES

The State’s missing pillar

THE modern democratic state rests on three pillars. Parliament makes our laws. The Government implements them. The Courts interpret and enforce them. This tripartite structure – legislature, executive, judiciary – has been the bedrock of constitutional democracy, and it remains the dominant way we think about how state power is organised and restrained.

But this tidy model has a blind spot. It does not account for a growing family of institutions such as the National Human Rights Commission (NHRC), the Office of the Ombudsperson, the Equal Opportunities Commission, the National Audit Office, the Office of the Electoral Commissioner, that sit awkwardly outside all three branches. They are not quite Parliament, not quite Government, not quite Court. They have specialised mandates, quasi-judicial powers, investigative functions, and varying degrees of independence from the political executive. Scholars have long reached for the label of a “fourth branch.” But what exactly are these bodies for, and why does their institutional status matter?

A compelling answer comes from Tarunabh Khaitan, Professor at the London School of Economics. In a significant article published in the *Asian Journal of Comparative Law* (2021), Khaitan argues that the most important of these bodies are best understood as *guarantor institutions*: constitutionally anchored entities whose specific purpose is to provide credible and enduring protection for rights and norms that the three traditional branches cannot, on their own, reliably protect. The NHRC is a classical example.

Human rights sit at the heart of our Constitution. They are not aspirational slogans: they are binding guarantees of dignity, equality, and liberty. Yet as Khaitan observes, rights on paper are not the same as rights in practice. Human rights norms are what he calls “*non-self-enforcing*”: powerful actors, including the very State apparatus meant to respect



by **Satyajit BOOLELL**,
Senior Counsel, Chairperson of the National
Human Rights Commission

THE ARGUMENT AT A GLANCE
The NHRC as constitutional guarantor

- | | |
|---|--|
| 1 | Human rights are non-self-enforcing
Constitutional rights on paper are not rights in practice. The State has both the will and the capacity to frustrate them. The three traditional branches – legislature, executive, judiciary – cannot, on their own, provide a credible and enduring guarantee. |
| 2 | The NHRC must do more than receive complaints
A genuine guarantor institution bears primary duties (to prevent violations, educate the public, and proactively fulfil the human rights mandate) not only secondary duties triggered after a breach. This requires material capacity to act, not just the power to speak. |
| 3 | Rights and their enforcer must both be constitutionalised
Entrenching human rights in the Constitution while leaving the NHRC as a creature of statute is a half-measure. A hostile actor who cannot repeal a right can achieve the same effect by defunding or dismantling the institution designed to guarantee it. |

Drawing on Khaitan, ‘Guarantor Institutions’, *Asian Journal of Comparative Law* (2021)

them, may have both the will and the capacity to frustrate them. This is not a cynical observation; it is a structural one. You cannot reliably ask the government to police its own human rights violations. You cannot ask a Parliament controlled by the governing majority to scrutinise itself with genuine independence. Even the courts, indispensable as they are, are largely reactive – they respond to cases brought before them. They cannot proactively investigate, monitor, educate, or prevent violations before harm is done.

This is precisely the gap the NHRC is designed to fill. But to fill it effectively, the Commission must be more than a complaints body. Khaitan’s framework identifies three qualities that make a guarantor institution genuinely effective: *expertise*, *independence*, and *accountability*. Expertise means the institution must possess the

specialised legal, investigative, and social knowledge to respond meaningfully to human rights challenges. Independence means it must be shielded from political interference – especially from the actors whose conduct it may need to scrutinise. Accountability means the Commission must itself answer to the public, to Parliament, and to international standards rather than operating as a law unto itself.

Those international standards already exist. The Paris Principles, adopted by the United Nations in 1993, set out the baseline requirements for a credible National Human Rights Institution: a broad mandate, genuine independence from government, adequate resources, and accessible processes for the public. Compliance with the Paris Principles is not a bureaucratic formality. It is the difference between a

Commission that can hold power accountable and one that merely provides institutional cover for the status quo.

Here is the sharpest insight from Khaitan’s analysis, and it deserves to be heard clearly: enshrining human rights in a Constitution while leaving their enforcer institutionally vulnerable is a half-measure.

If the NHRC can be underfunded, staffed with political appointees, or have its mandate quietly narrowed by the government of the day, then the Constitutional rights it is meant to protect are only as strong as the government chooses to allow. A hostile actor who cannot directly repeal a Constitutional right can achieve much the same effect by dismantling the institution designed to guarantee it.

This is the core argument for treating the NHRC as the State’s fourth pillar – not a competitor to Parliament or the courts, but a constitutionally entrenched, operationally independent institution with a singular mission: ensuring that our human rights guarantees are real, not merely rhetorical.

Constitutions make promises. Guarantor institutions are how those promises are kept.

L’OPCAT à Maurice : un engagement pour la prévention de la torture et la protection de la dignité humaine

LA protection de la dignité humaine constitue l’un des principes fondamentaux d’un État démocratique. À Maurice, cet engagement se traduit à travers les garanties offertes par la Constitution ainsi que par l’adhésion du pays à des instruments internationaux destinés à protéger les droits humains. Parmi ceux-ci figure le Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations unies contre la torture, plus connu sous l’acronyme OPCAT.

Adopté par l’Assemblée générale des Nations Unies en 2002, l’OPCAT repose sur une approche préventive. Contrairement aux mécanismes qui interviennent après qu’une violation a été signalée, il vise à empêcher les actes de torture et les mauvais traitements avant qu’ils ne se produisent. Il prévoit à cette fin des visites régulières et indépendantes dans les lieux où des personnes sont privées de liberté, notamment les prisons, les cellules policières, les centres de rétention pour migrants ainsi que certains établissements médicaux fermés.

Les principes de l’OPCAT trouvent un fondement important dans la Constitution mauricienne qui protège les droits fondamentaux des individus. Les dispositions constitutionnelles relatives à la liberté individuelle et à la protection contre les traitements inhumains ou dégradants rappellent que toute personne, y compris lorsqu’elle est privée de liberté, conserve ses droits fondamentaux et sa dignité humaine.

Afin de mettre en œuvre les obligations découlant de l’OPCAT, Maurice a adopté la *National Preventive Mechanism Division Act 2012*, établissant la *National Preventive Mechanism Division* (NPM) au sein de la NHRC. Cette institution joue un rôle essentiel dans le système national de prévention de la torture.

La mission première de la NPM est de procéder à des visites régulières dans tous les lieux de privation de liberté afin d’évaluer les conditions de détention, le traitement réservé aux personnes détenues ainsi que le respect



par **Michel VIEILLESSE**,
membre de la «National Preventive Mechanism Division»

de leurs droits fondamentaux. Son objectif est d’identifier les facteurs susceptibles d’entraîner des risques de mauvais traitements et de prévenir les violations avant qu’elles ne surviennent.

Les fonctions de la NPM vont bien au-delà de simples inspections administratives. Elle exerce une surveillance indépendante et préventive à travers des visites programmées ou inopinées permettant d’obtenir une évaluation concrète des conditions de détention. Dans l’exercice de ses responsabilités, elle peut accéder aux lieux concernés, recueillir des informations pertinentes et échanger avec les autorités responsables.

Cette démarche permet d’identifier non seulement des problèmes individuels, mais aussi des difficultés systémiques affectant l’ensemble du système de détention. Les observations réalisées peuvent porter sur différents aspects tels que les conditions matérielles, l’accès aux soins médicaux, la santé mentale, la protection des personnes vulnérables, les activités de réhabilitation ou encore le respect des garanties procédurales.

À l’issue de ses visites, la NPM formule des recommandations destinées à améliorer les pratiques institutionnelles et à réduire les risques de traitements inhumains ou dégradants. Cette approche fondée sur la coopération et le dialogue contribue à renforcer la transparence ainsi que la confiance du public envers les institutions chargées de l’application de la loi.

Au-delà de sa fonction de contrôle, la NPM constitue également un lien entre les institutions nationales et les normes internationales relatives aux droits humains. Son objectif n’est pas uniquement de constater des défaillances, mais également de promouvoir une culture institutionnelle fondée sur le respect de la dignité humaine et l’amélioration continue des pratiques.

L’OPCAT prévoit également un mécanisme international complémentaire à travers le sous-comité des Nations unies pour la prévention de la torture. Celui-ci peut effectuer des visites dans les États parties, fournir une assistance technique et contribuer au renforcement des mécanismes nationaux de prévention. Cette coopération favorise l’échange de bonnes pratiques et l’amélioration des systèmes de protection.

Plus d’une décennie après l’adoption de la *NPM Act 2012*, Maurice dispose aujourd’hui d’un cadre institutionnel destiné à renforcer la prévention de la torture et des mauvais traitements. L’OPCAT rappelle que la protection de la dignité humaine ne constitue pas uniquement une responsabilité des autorités pénitentiaires ou policières ; elle représente une responsabilité collective visant à garantir que toute personne privée de liberté demeure titulaire de ses droits fondamentaux.

La prévention, la surveillance indépendante et le respect des droits humains demeurent ainsi des éléments essentiels au renforcement de l’État de droit et à la promotion d’une société plus juste et plus respectueuse de la dignité humaine.



Genèse et évolution des droits humains

LA notion de droits humains est intrinsèquement liée à l’état d’être humain qui est indissociable de toute personne sans prendre en compte son statut social, sa croyance ou encore son ethnicité. Tout être humain est dépositaire de droits dont il peut jouir tout en s’assurant que l’exercice de ses droits n’empiète pas sur ceux d’autrui. Il y a donc une obligation d’équilibre entre bénéficiaire de ses droits et l’obligation de respecter les droits d’autrui.

L’histoire des droits humains est celle d’une conquête progressive de la dignité humaine face à l’arbitraire, à l’oppression et aux inégalités. Des premières conceptions de justice dans l’Antiquité à la Déclaration universelle des droits de l’homme de 1948, puis aux défis contemporains liés à la mondialisation, aux technologies et à l’environnement, les droits humains n’ont cessé d’évoluer. Ils demeurent aujourd’hui un idéal universel et un instrument essentiel pour promouvoir la liberté, l’égalité, la justice et la paix dans le monde.

Les droits humains sont nés d’une longue évolution historique visant à promouvoir et protéger la dignité de chaque être humain en tant que tel. Ils sont inaliénables et imprescriptibles. Depuis l’adoption de la Déclaration universelle des droits de l’homme en 1948, ils constituent un idéal universel de liberté, d’égalité et de justice. Aujourd’hui, de nouveaux défis – numériques, environnementaux, sociaux et démocratiques – exigent une vigilance constante afin que ces droits demeurent une réalité pour tous.

Les droits humains constituent aujourd’hui l’un des fondements essentiels des sociétés démocratiques. Ils reposent sur l’idée que chaque être humain possède une dignité intrinsèque et des droits inaliénables du seul fait de son appartenance à l’humanité. Cependant, cette conception est le résultat d’une longue évolution historique, philosophique, politique et juridique qui s’est développée au fil des siècles.

L’idée de protéger l’être humain contre l’arbitraire du pouvoir existe depuis l’Antiquité.

Plusieurs textes et traditions ont contribué à l’émergence de cette notion :

- Les philosophes tels que Socrate, Platon, Aristote et les Stoïciens développent l’idée d’une loi naturelle supérieure aux lois humaines.
- La *Magna Carta*, acte fondateur en Occident : signée en Angleterre par le roi Jean sans Terre (sous la contrainte de ses barons), la *Magna Carta* limite l’autorité royale et affirme certains droits des sujets. Elle introduit notamment le principe de l’égalité ; le droit à un jugement équitable ; la protection contre l’arbitraire.

À l’époque moderne, les droits humains se développent avec les philosophes des Lumières (Locke, Rousseau, Montesquieu) et inspirent plusieurs textes fondamentaux :

- La Déclaration d’indépendance américaine (1776) ;
- La Déclaration française des droits de l’homme et du citoyen (1789) ;
- Les mouvements abolitionnistes contre l’esclavage aux XVIII^e et XIX^e siècles.

Cependant, c’est après les atrocités de la Seconde Guerre mondiale que la communauté internationale décide de créer un cadre universel de protection de la dignité humaine : la Déclaration universelle des droits de l’homme.

Le 10 décembre 1948, l’Assemblée générale des Nations Unies adopte à Paris la Déclaration universelle des droits de



par **Jean Marie RICHARD**
membre de la «Human Rights Division»

l’homme. Ce texte historique affirme que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits.

La Déclaration proclame notamment :

- le droit à la vie ;
- la liberté d’expression ;
- la liberté de religion ;
- l’égalité devant la loi ;
- le droit à l’éducation ;
- le droit au travail ;
- la protection contre l’esclavage, la torture et les discriminations.

Aujourd’hui, elle demeure le fondement du droit international des droits humains et a inspiré de nombreuses conventions et constitutions à travers le monde. Il convient de noter que depuis la seconde moitié du XX^e siècle, les droits humains ont connu une expansion continue, appelés également droits de solidarité :

- droit au développement ;
- droit à la paix ;
- droit à un environnement sain ;
- droit à l’autodétermination des peuples.

Au XXI^e siècle, les droits humains restent au cœur de nombreux enjeux mondiaux :

- Les crises humanitaires et climatiques soulèvent de nouveaux enjeux de protection des personnes déplacées ;
- Les sociétés cherchent à garantir davantage d’égalité entre les femmes et les hommes, à combattre le racisme, la xénophobie et les discriminations envers les groupes vulnérables ;
- L’essor de l’intelligence artificielle, de la surveillance numérique et des réseaux sociaux soulève de nouvelles questions concernant la vie privée, la protection des données personnelles et la liberté d’expression ;
- Les conflits, les crises économiques et les changements climatiques provoquent des déplacements massifs de populations, soulevant des défis liés au droit d’asile et à la protection des migrants ;
- De plus en plus, les experts de même que des activistes de la société civile considèrent que l’accès à un environnement sain constitue un droit humain fondamental, car les catastrophes climatiques affectent directement la santé, le logement, l’alimentation et l’accès à l’eau ;
- La pauvreté, les inégalités économiques et l’accès aux soins de santé et à l’éducation demeurent des préoccupations majeures dans de nombreux pays et contrées ;

En guise de conclusion, nous pouvons avancer que la notion de droits est évolutive au même titre que les échelles de valeurs et les civilisations. Il en est de même pour les institutions destinées à promouvoir, protéger et faire respecter les droits de tout un chacun afin de permettre une interaction harmonieuse et paisible des sociétés.

CONTACTS UTILES

Pour toute information, accompagnement ou dépôt de plainte, voici les coordonnées essentielles de la NHRC
Adresse : 3^e étage, Èbène Heights, Èbène

- Secrétariat de la Commission – Tél: 460-5148
Email : mhrcdbs@intnet.mu
Fax: 468-6206
- Human Rights Division – Tél: 460-5148
Email: hrd-nhrc@govmu.org
Fax: 468-6241
- National Preventive Mechanism Division – Tél: 460-5151
Email : npmd-nhrc@govmu.org
Fax: 468-6233