



Déclassifié*

AS/Jur (2018) 30

7 août 2018

fjdoc30 2018

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

L'assassinat de Mme Daphne Caruana Galizia et l'État de droit, à Malte et ailleurs : veiller à ce que toute la lumière soit faite

Note introductive

Rapporteur : M. Pieter OMTZIGT, Pays-Bas, Groupe du Parti populaire européen

1. Introduction

1. Daphne Caruana Galizia, la journaliste d'investigation la plus connue et la plus lue de Malte, qui s'était spécialisée dans la corruption des personnalités politiques et publiques maltaises, a été assassinée dans un attentat à la voiture piégée, près de son domicile, le 16 octobre 2017.

2. La réaction de la communauté internationale a été immédiate. Au Conseil de l'Europe, Stella Kyriakides, alors présidente de l'Assemblée parlementaire, a condamné ce meurtre dans les termes les plus sévères et a appelé les autorités maltaises à mener une enquête approfondie sur cette affaire. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a aussi souligné la nécessité d'une enquête minutieuse pour retrouver les responsables de sa mort, mentionnant dans son intervention ses enquêtes et ses articles sur des affaires de corruption présumée. De même, le Commissaire aux droits de l'homme de l'époque, Niels Muiznieks, a appelé les autorités maltaises à diligenter une enquête rigoureuse sur ce meurtre. De son côté, la Fédération européenne des journalistes a publié une alerte sur la Plateforme du Conseil de l'Europe pour la protection du journalisme et la sécurité des journalistes.

3. Le 19 janvier 2018, les organisations partenaires de la Plateforme ont publié une déclaration dans laquelle elles indiquaient que *« plus de trois mois après le meurtre brutal de la journaliste, aucun élément public ne permet de penser que les autorités ont identifié ceux qui ont commandité, planifié ou orchestré son meurtre... Vu le profil de ce meurtre et les problèmes de corruption que Daphne Caruana Galizia cherchait à révéler, nous pensons que l'enquête sur son assassinat doit être suivie de près par la communauté internationale. Nous nous joignons à la famille de Daphne Caruana Galizia pour appeler l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à nommer un rapporteur spécial sur l'enquête criminelle en cours et analyser le contexte et les circonstances qui ont mené à cet assassinat. »*

4. Le 23 janvier 2018, j'ai déposé une proposition de résolution signée par une bonne centaine de membres de l'Assemblée de toute l'Europe. Cette proposition indiquait que trois Maltais ont été accusés du meurtre mais que ses instigateurs courent toujours. De plus, les autorités maltaises paraissent peu désireuses de mener une enquête publique pour déterminer si cet assassinat aurait pu être évité. En conséquence, il est nécessaire de suivre les enquêtes en cours, en coopération avec les autorités maltaises, pour s'assurer qu'elles prennent en compte tous les aspects de l'affaire, y compris le contexte général, à l'abri de toute ingérence politique, de manière à ce que l'Assemblée puisse faire la lumière sur les tenants et les aboutissants de ce crime. Le Bureau ayant saisi la commission de cette proposition, cette dernière définit la portée de mon rapport¹.

* Document déclassifié par la Commission le 25 juin 2018.

2. Le travail de Mme Caruana Galizia et ses craintes pour sa sécurité

5. Un rapide coup d'œil au blog de Mme Caruana Galizia intitulé *Running Commentary* donne une idée de la diversité des sujets sur lesquels elle a écrit, le fil conducteur étant la corruption et les autres formes de comportements criminels, contraires à l'éthique et déshonorants auxquels se livrent des personnalités politiques et publiques maltaises. Début 2016, Mme Caruana Galizia a enquêté sur la dimension maltaise des « Panama Papers », notamment sur les sociétés créées au Panama pour le compte de Keith Schembri, chef de cabinet du Premier ministre Joseph Muscat, du ministre Konrad Mizzi et, selon toute supposition, de la femme du Premier ministre, Michelle Muscat, par le comptable Brian Tonna et sa société Nexia BT. Le programme des « passeports en or » de Malte a tout particulièrement attiré son attention, ses articles critiquant le rôle du Premier ministre Muscat, affirmant que M. Schembri aurait touché des pots-de-vin et mentionnant aussi M. Mizzi, Adrian Delia, le dirigeant du Parti nationaliste d'opposition, ainsi que la société Henley & Partners, qui a joué un rôle central dans l'administration de ce programme². Elle avait aussi vertement critiqué M. Delia, dès avant sa nomination à la tête de l'opposition, en 2017, mais aussi après, l'accusant de collusion avec le Parti travailliste au pouvoir. D'autres articles de Mme Caruana Galizia portaient, par exemple, sur les bizarreries de l'autorisation rétrospective de construction d'un zoo illégal impliquant Jose Herrera, le ministre de l'Environnement, ou sur la visite de Chris Cardona, le ministre de l'Économie, dans un bordel en Allemagne.

6. Le « Projet Daphne », mené par une coalition internationale de journaux, a été mis en place afin de poursuivre les investigations menées par Mme Caruana Galizia au moment de sa mort, avec pour slogan : « Ils ont tué la journaliste, pas ses enquêtes »³. Le Projet Daphne a apporté de nouvelles révélations sur le programme des « passeports en or » de Malte et sur un système de pots-de-vin dans lequel seraient impliqués MM. Schembri et Tonna. Il a fait état des relations entre MM. Muscat, Schembri et Ali Sadr Hasheminejad, le directeur de la Pilatus Bank, impliquée dans des transferts de fonds occultes provenant de l'élite politique azerbaïdjanaise⁴. Il a mentionné l'affaire d'une centrale électrique au gaz naturel liquéfié (GNL) à Malte, des proches du gouvernement, dont M. Tonna, étant impliqués dans la prise de décisions, ainsi que les prix apparemment excessifs payés pour les livraisons de gaz à la compagnie d'État azerbaïdjanaise SOCAR par le consortium Electrogas (dont la SOCAR fait partie), qui a remporté le contrat de la centrale électrique. Des investigations complémentaires récentes ont mis en lumière le rôle d'une société de Dubaï, 17 Black, qui a reçu des transferts d'un montant de 1,1 million d'euros de Mayor Trans, une société basée aux Seychelles, qui appartient à un ressortissant azerbaïdjanais anonyme, et 161 000 euros de l'agent local maltais du tanker qui assure les livraisons de GNL à la centrale électrique. La société 17 Black est qualifiée de « client cible » dans les documents établissant les sociétés panaméennes de MM. Schembri et Mizzi. Des e-mails ultérieurs indiquaient que MM. Schembri et Mizzi recevraient 150 000 dollars par mois de 17 Black et d'une autre société appelée Macbridge sur les comptes bancaires de leurs sociétés panaméennes, ces comptes étant eux-mêmes domiciliés aux Bahamas.

7. Jusqu'à récemment, les lois maltaises relatives à la diffamation étaient largement perçues comme peu propices à l'indépendance de la presse, la diffamation étant considérée comme une infraction pénale, tandis que les frais de justice étaient minimes et qu'il n'y avait pas de sanction en cas de procédure abusive au civil. Au moment de sa mort, Mme Caruana Galizia était poursuivie pour diffamations dans 47 affaires, dont

¹ [Doc. 14479](#). Décision du Bureau de renvoi en commission n° 4366, 15 mars 2018.

² Le gouvernement travailliste a mis en place le programme des passeports en or peu après son arrivée au pouvoir, en 2013, alors que ce programme ne figurait pas dans son programme électoral. Le nouveau gouvernement a aussi signé très rapidement un accord donnant à la société Henley and Partners les droits exclusifs de mise en œuvre, d'administration et de promotion du programme, en échange d'une commission de 4 % sur les frais de dossier (au minimum 650 000 euros par dossier) et de 4 % sur les 150 000 euros d'emprunt d'État que les demandeurs sont tenus d'acheter. Henley and Partners facture en outre 70 000 euros aux demandeurs pour l'assistance qu'elle leur apporte dans leurs démarches : « Maltese Golden Visas: Thumbs Up? Thumbs Down? Who knows? », Organised Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP), 5 mars 2018 ; « Stockbrokers stunned by commissions being paid to Henley & Partners », *Times of Malta*, 18 novembre 2016. En juillet 2017, le programme avait rapporté plus 350 millions d'euros à l'État maltais et plus de 19 millions d'euros à Henley and Partners : « Annual Report 2017 », Office of the Regulator, Individual Investor Programme, novembre 2017.

³ Voir <https://www.forbiddenstories.org/case/the-daphne-project/>

⁴ M. Sadr a été arrêté aux États-Unis le 20 mars 2018 et accusé de violation des sanctions contre l'Iran. Il a depuis été libéré contre une caution de 34 millions de dollars. La MFSA a alors placé Pilatus Bank sous administration publique et gelé ses avoirs. Les procureurs américains ont accusé Pilatus Bank d'avoir été créée avec les produits du crime. Les directeurs de la banque ont intenté une action en justice pour en reprendre le contrôle, ce qui pourrait compromettre les enquêtes de la FIAU et de la MFSA : « Pilatus moves to take back control », *Times of Malta*, 6 mai 2018.

34 sont toujours en cours contre ses héritiers⁵. M. Muscat, par exemple, l'a poursuivie à la suite de l'article indiquant que sa femme était la propriétaire ultime de la société Egrant, basée au Panama. MM. Mizzi et Schembri ont tous deux de multiples affaires en cours à la suite des révélations de Mme Caruana Galizia sur les « Panama Papers ». M. Cardona l'a poursuivie pour l'article sur le bordel allemand⁶. Le promoteur immobilier Silvio Debono a 19 affaires en cours, toutes relatives à une série de reportages concernant un projet immobilier. En outre, Henley and Partners a menacé de la poursuivre à Londres et aurait été encouragée en ce sens par MM. Muscat, Schembri et Mizzi⁷. Pilatus Bank a poursuivi Mme Caruana Galizia pour diffamation aux États-Unis.

8. Au-delà de cette multitude de procédures judiciaires, Mme Caruana Galizia a aussi fait l'objet de campagnes et déclarations publiques injurieuses de la part des personnes visées par ses investigations ou de leur entourage. Le service de presse du gouvernement a publié des déclarations contenant des attaques personnelles mettant en cause le caractère et le professionnalisme de Mme Caruana Galizia⁸. Glenn Bedingfield, conseiller en exercice du Premier ministre Muscat, a encouragé les gens à prendre des photos de Mme Caruana Galizia vaquant à ses affaires quotidiennes et a publié des centaines de ces photos sur son blog. En 2013, elle a été poursuivie dans les rues d'une ville maltaise par une foule menée par le maire de la ville et a été forcée de se réfugier dans un couvent. Encore plus effrayant, elle a été victime de violentes représailles à au moins deux reprises : en 1995, sa porte d'entrée a été incendiée et son chien a été égorgé ; en 2006, on a mis le feu à des pneus empilés à la porte arrière de sa maison⁹.

9. Tout de suite après le décès de Mme Caruana Galizia, il a été indiqué qu'elle avait porté plainte à la police quinze jours plutôt parce qu'elle recevait des menaces¹⁰. La police a affirmé qu'aucun signalement de menaces à son encontre n'avait été fait au poste de police de Mosta dans les deux semaines précédentes¹¹. Peu après, les autorités ont confirmé que son domicile ne faisait pas l'objet d'une surveillance permanente avant sa mort¹², bien qu'un officier de police aurait affirmé, sous couvert d'anonymat, que la police mettait des agents en faction à son domicile ou effectuait des rondes à proximité¹³. Le chef de la police Lawrence Cutajar a déclaré aux membres de la délégation ad hoc du Parlement européen à Malte que la mise en place d'un dispositif de protection contre sa volonté aurait été jugée intrusive¹⁴, ce qui laisse penser qu'il n'y avait pas de mesures de protection.

3. L'enquête sur l'assassinat de Mme Caruana Galizia et l'arrestation de suspects

10. En tant qu'État membre du Conseil de l'Europe, Malte est partie à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Or l'article 2 de cette convention protège le droit à la vie et impose aux États une obligation « négative » de ne pas priver des individus de leur droit à la vie en violation des dispositions dudit article, ainsi que des obligations positives et procédurales.

11. L'obligation positive découlant de l'article 2 est double. Premièrement, l'État doit « mettre en place un cadre législatif et administratif visant une prévention efficace et dissuadant de mettre en péril le droit à la vie »¹⁵. Le deuxième aspect de cette obligation est constitué lorsque les autorités « savaient ou auraient dû savoir sur le moment qu'un ou plusieurs individus étaient menacés de manière réelle et immédiate dans leur vie du fait des actes criminels d'un tiers ». Dans de telles circonstances, les autorités sont tenues de « [prendre], dans le cadre de leurs pouvoirs, les mesures qui, d'un point de vue raisonnable, [pourraient]

⁵ Le Représentant de l'OSCE sur la liberté des médias, Harlem Désir, a déclaré que ces poursuites continuent de faire peser une pression psychologique et financière extrême sur la famille et a appelé les plaignants à les abandonner.

⁶ Dans le cadre de cette procédure, un tribunal a ordonné en février 2017 le gel du compte bancaire de Mme Caruana Galizia. En réponse, un groupe d'ONG a émis une alerte sur la Plateforme du Conseil de l'Europe pour la protection du journalisme et la sécurité des journalistes. L'affaire a été classée en mai 2018 pour défaut de comparution répété de la part de M. Cardona : "Cardona brothel case is cancelled, ministry says texts were sent from Malta not Germany", *Times of Malta*, 31 mai 2018.

⁷ "Henley and Partners says it only sues Maltese journalists if government gives its 'OK'", *The Shift*, 7 mai 2018.

⁸ Voir par exemple "Straight from the mouth of fascism: the Economy Minister's statement yesterday evening", *Running Commentary*, 9 février 2017.

⁹ "Daphne Caruana Galizia: 'Malta has made me a scapegoat'", *The Guardian*, 17 avril 2018. Cet article est basé sur un entretien que Mme Caruana Galizia a donné au Conseil de l'Europe peu avant sa mort.

¹⁰ "Daphne Caruana Galizia killed in Bidnija car blast", *Times of Malta*, 16 octobre 2017.

¹¹ "Police deny receiving reports of threats against Caruana Galizia", *Times of Malta*, 17 octobre 2017.

¹² "No fixed point police security at Caruana Galizia home since 2010", *Malta Today*, 18 octobre 2017.

¹³ "Caruana Galizia security 'relaxed' after 2013 election", *Times of Malta*, 21 octobre 2017.

¹⁴ "Mission Report following the ad hoc Delegation to Malta (30 November – 1 December 2017)", CR1143312EN, Parlement européen, 11 janvier 2018 ("Rapport de mission du PE").

¹⁵ *Kolyadenko & others v. Russia*, 17423/05 et al, arrêt du 28 février 2012.

sans doute palli[er] ce risque »¹⁶. Un avis juridique établi par deux avocats britanniques à la demande de la famille Caruana Galizia a conclu qu'il ne fait aucun doute qu'il y a eu une infraction contestable aux obligations positives incombant aux autorités maltaises de protéger Mme Caruana Galizia¹⁷.

12. L'obligation procédurale impose d'enquêter sur toute mort suspecte qui pourrait être survenue en infraction aux obligations substantielles (positives et négatives). Les impératifs de base de l'obligation procédurale est que l'enquête soit indépendante et rapide, qu'elle soit en mesure d'établir les faits et accessible au public et aux proches de la victime¹⁸. Les inquiétudes soulevées par l'enquête sur le meurtre de Mme Caruana Galizia sont exposées plus bas.

13. La magistrate initialement chargée de l'enquête sur le meurtre de Mme Caruana Galizia s'étant récusée (voir ci-dessous), l'enquête a été reprise par le magistrat Anthony Vella. Dans les jours qui ont suivi, des experts d'Europol, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et des États-Unis sont arrivés à Malte pour assister la police locale. L'enquête a établi ce qui suit : quelques minutes avant l'explosion, un appel a été passé depuis un endroit proche du domicile de Mme Caruana Galizia à partir d'un téléphone mobile associé à Alfred Degiorgio au frère de celui-ci, George. Toujours avant l'explosion, George Degiorgio a utilisé son propre téléphone pour créditer le compte d'un autre téléphone. La bombe a été déclenchée par un SMS envoyé d'un lieu situé en mer par cet autre téléphone à la carte SIM intégrée au détonateur de la bombe. Ce SMS a été envoyé du même endroit que l'appel passé par George Degiorgio pour créditer l'autre téléphone. George Degiorgio possède un bateau qui a été vu quittant le port de La Valette le matin du meurtre et qui est rentré plus tard dans l'après-midi. L'ADN d'Alfred Degiorgio a été relevé sur un mégot de cigarette trouvé sur une crête offrant une vue plongeante sur le domicile de Mme Caruana Galizia¹⁹.

14. Dix suspects ont été arrêtés le 4 décembre 2017. Le jour suivant, trois d'entre eux ont été inculpés : Alfred et George Degiorgio, ainsi que Vince Muscat – tous trois possédant un lourd casier judiciaire. (Les sept autres ont été remis en liberté sous caution sans être inculpés.) Les trois ont comparu le même jour et ont plaidé non coupables. En droit maltais, lorsqu'un magistrat ne peut établir les motifs permettant au procureur général de dresser un acte d'accusation dans un délai de 30 jours à compter de l'inculpation des suspects, le non-lieu doit être prononcé sans condition à leur égard. La procédure concernée, dite compilation des preuves, était censée débiter le 14 décembre. La première magistrate saisie de l'affaire, Donatella Frendo Dimech, s'est récusée elle-même à la suite d'une requête de la défense qui se fondait sur le fait qu'elle avait été à l'école avec l'une des sœurs de Mme Caruana Galizia. Le 18 décembre, une deuxième magistrate, Charmaine Galea, s'est également récusée au motif que Mme Caruana Galizia mentionnait son nom dans des articles de son blog. Une troisième magistrate, Claire Stafrace Zammit, a rejeté une nouvelle demande de récusation. Le 21 décembre, elle a conclu qu'il y avait suffisamment d'éléments de preuve pour que le procureur général dresse un acte d'accusation. La dernière audience dans la procédure de compilation des preuves s'est tenue le 22 mai 2018 et s'est soldée par un ajournement jusqu'au 14 juin, plus de six mois après l'inculpation des suspects. Le procureur général n'a toujours pas émis d'acte d'accusation. Si les suspects ne sont pas condamnés dans les 20 mois suivant l'acte d'accusation, ils doivent être libérés sous caution²⁰.

4. L'État de droit à Malte

15. Avant d'examiner l'enquête sur le meurtre de Mme Caruana Galizia, il est utile de se pencher sur la situation de l'État de droit à Malte en général, notamment à la manière dont les hauts responsables sont nommés, laquelle fait apparaître une concentration remarquable de pouvoirs et d'influence dans les mains du Premier ministre.

15.1. Le président de Malte est nommé et peut être destitué par une simple résolution du parlement monocaméral (la Chambre des Représentants). Le Premier ministre est le chef du parti majoritaire au parlement. Selon un rapport d'expertise sur l'État de droit à Malte, établi pour la famille Caruana Galizia en novembre 2017 (« le Rapport Caruana Galizia sur l'État de droit »), cela signifie en pratique que c'est le Premier ministre qui nomme et révoque le président. En conséquence, la loyauté du président envers un parti politique tend à prendre le pas sur son serment de préserver, protéger et défendre la Constitution.

¹⁶ *Osman c. Royaume-Uni*, 23452/94, arrêt du 28 octobre 1998.

¹⁷ "Urgent advice concerning the investigative obligation under Article 2 ECHR", Caoilfhionn Gallagher QC and Jonathan Price, Doughty Street Chambers, Londres, 8 décembre 2017.

¹⁸ *Edwards c. Royaume-Uni*, 46477/99, arrêt du 14 mars 2002.

¹⁹ "The silencing of Daphne," Reuters, 17 avril 2018.

²⁰ "Time could run out on AG in Caruana Galizia murder trial", *Times of Malta*, 14 janvier 2018.

15.2. La Chambre des Représentants compte 67 sièges, dont 37 sont actuellement détenus par le Parti travailliste et 28 par le Parti nationaliste. Selon le Rapport Caruana Galizia sur l'État de droit, 31 représentants travaillistes occupent une ou plusieurs fonctions sur nomination gouvernementale ou sont bénéficiaires de contrats importants ; sept représentants nationalistes sont employés par le gouvernement, l'un comme ministre. D'après le Rapport, cela signifie que le gouvernement actuel a coopté tous les autres représentants travaillistes au gouvernement en leur procurant des contrats publics lucratifs ou des postes dans des organismes d'État, supprimant ainsi un important contrôle sur le pouvoir exécutif.

15.3. Les juges (qui siègent dans les juridictions supérieures) et les magistrats (dans les juridictions inférieures) sont nommés par le président sur avis du Premier ministre, à la suite de l'évaluation des candidats par la Commission des nominations judiciaires, composée du juge en chef (*Chief Justice*), du procureur général (*Attorney General*), de l'Auditeur général²¹, du médiateur (*Ombudsman*)²² et du président de la Chambre des avocats. Cette évaluation n'est pas contraignante pour le Premier ministre. Le président en exercice ne se serait, pour sa part, jamais écarté des avis du Premier ministre Muscat ; 15 des 44 juges et magistrats en fonction ont été nommés par le gouvernement travailliste en place. Le Rapport Caruana Galizia sur l'État de droit affirme que 11 de ces 15 personnes sont directement liées au Parti travailliste.

15.4. Le procureur général est nommé par le président, sur avis du Premier ministre, lequel n'est pas tenu de procéder à des consultations à cet effet. Le procureur général est à la fois le conseiller juridique du gouvernement et le chef du ministère public.

15.5. Le chef de la police (*Police Commissioner*) est nommé directement par le Premier ministre après consultation du ministre de l'Intérieur. Le Premier ministre peut révoquer unilatéralement le chef de la police. Il y a eu cinq chefs de la police au cours des cinq années écoulées depuis l'arrivée au pouvoir du Parti travailliste. Le premier était en poste depuis 12 ans et a été révoqué par le Premier ministre Muscat peu après sa prise de fonction en 2013 (voir plus bas).

15.6. Le président et le vice-président de l'Unité de renseignement et d'analyse en matière financière (FIAU), chargée de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, sont nommés par le Première ministre après consultation du ministre des Finances, dont l'avis n'est cependant pas contraignant. Les membres de la FIAU viennent des services du procureur général (voir ci-dessus), de la Banque centrale de Malte²³, de l'Autorité maltaise de contrôle des services financiers (MFSA) et de la police (voir ci-dessus).

16. Ces dernières années, plusieurs affaires graves et très médiatisées semblent ne pas avoir fait l'objet d'enquêtes sérieuses. Dans le même temps, les autorités ont réagi rapidement et avec fermeté contre des lanceurs d'alerte qui ont révélé des informations capitales ou ne les ont pas protégés. En voici quelques exemples :

16.1. En 2016, les médias se sont largement fait l'écho des sociétés créées au Panama pour le compte de MM. Schembri et Mizzi et, apparemment, de Mme Muscat, et du fait que ces sociétés auraient été destinées à être utilisées à des fins de blanchiment de capitaux. Au bout de quelques semaines, la police maltaise a annoncé qu'elle ne poursuivrait pas d'enquête sur ces affaires, refusant d'indiquer si elle avait entendu les deux personnalités politiques concernées. En juillet 2017, Simon Busuttil, qui dirigeait alors le Parti nationaliste, dans l'opposition, a déposé avec succès une requête auprès d'un magistrat pour qu'il ordonne à la police d'enquêter sur les allégations pesant sur MM. Schembri et Mizzi, qui ont alors fait appel de la décision du magistrat. L'appel a été déféré à un juge marié à une membre du Parti travailliste qui siège au Parlement européen. M. Busuttil a demandé que ce juge se récuse. L'appel (et la demande de récusation formée par M. Busuttil) sont toujours en instance. En conséquence, plus de deux ans après, ces allégations n'ont toujours pas fait

²¹ Nommé par le président parmi les fonctionnaires de la Chambre des Représentants conformément à une résolution soutenue par au moins les deux tiers des Représentants.

²² Nommé par le président conformément à une résolution soutenue par au moins deux tiers des membres de la Chambre des Représentants.

²³ Le gouverneur et le président de la Banque centrale sont nommés par le président, sur avis du Premier ministre, qui n'est pas tenu de procéder à des consultations.

l'objet d'une enquête²⁴. En revanche, un magistrat enquête sur les allégations concernant Mme Muscat, à la demande de M. Muscat lui-même.

16.2. Trois rapports de la FIAU, datant d'avril, de juillet et de novembre 2016, ont fuité dans les médias en mai 2017. Aucun de ces rapports n'a donné lieu à des suites, que ce soit de la part du chef de la police ou du procureur général. Le premier a indiqué à la délégation ad hoc du Parlement européen que ces rapports n'avaient pas été transmis officiellement à la police, tandis que le second a prétendu ne pas avoir compétence pour ouvrir une enquête, ce que d'autres sources (dont le juge en chef) ont contesté car il était question d'allégations de blanchiment de capitaux.

16.2.1. Le premier rapport de la FIAU concernait deux virement bancaires de 50 000 euros chacun d'une société domiciliée aux Îles Vierges britanniques appartenant à M. Tonna sur le compte bancaire de M. Schembri. Ces paiements faisaient suite à la réception par la société de M. Tonna de versements provenant de trois individus de nationalité russe pour des services rendus par BT International Limited (appartenant à la société principale de M. Tonna, Nexia BT) en relation avec leurs demandes de « passeport en or » maltais. Le rapport de la FIAU concluait qu'il y avait suffisamment d'éléments pour établir des soupçons raisonnables de blanchiment de capitaux et/ou de l'existence de produits du crime. Ce rapport a été remis en avril 2016 au chef de la police alors en exercice, Michael Cassar ; quelques jours plus tard, et sans avoir entrepris quoi que ce soit au sujet de ce rapport, M. Cassar a démissionné pour des problèmes de santé. Quelques mois plus tard, le directeur de la FIAU, Manfred Galdes, a lui aussi démissionné²⁵.

16.2.2. Le deuxième rapport découlait d'une visite de « contrôle de conformité » effectuée à la Pilatus Bank en mars 2016. Il concluait que la banque présentait un certain nombre d'insuffisances graves, qui la mettaient non seulement en infraction avec plusieurs dispositions [de la réglementation anti-blanchiment], mais l'exposaient, ainsi que la juridiction dans son ensemble, à un niveau de risque élevé, lequel n'était limité par aucune autre mesure. De plus, ces sérieuses défaillances étaient aggravées par le fait que la rentabilité de la banque dépendait largement d'un petit nombre de clients choisis, qui étaient des « personnalités politiques exposées »²⁶. Le rapport indiquait que cette clientèle de PPE provenant pour l'essentiel d'Azerbaïdjan, « pays présentant des risques élevés » au regard de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et que les informations relatives à la source de leurs fonds étaient insuffisantes. Les transactions suspectes qui n'avaient pas été traitées comme il se doit comprenaient des virements de 1 million et de 500 000 euros vers un compte « classé à haut risque ». En septembre 2016, la FIAU, à la suite de la démission de M. Galdes et du renvoi de deux responsables clés (voir plus bas), a envoyé une seconde lettre à Pilatus Bank. Sur la base de documents et d'informations qui n'étaient pas disponibles lors de sa visite de mars, elle a conclu que les insuffisances précédemment constatées « n'étaient plus constituées »²⁷. Deux magistrats ont cependant été désignés pour enquêter sur la fuite des rapports de la FIAU concernant Pilatus Bank²⁸.

16.2.3. Le troisième rapport concernait une série de paiements d'un montant approchant les 650 000 euros effectués entre 2010 et 2015 par M. Schembri en personne et ses sociétés en faveur d'Adrian Hillman, alors directeur général d'Allied Newspapers (propriétaire du *Times of Malta* et du *Sunday Times of Malta*), et de sociétés lui appartenant. Pilatus Bank et M. Tonna étaient également impliqués dans ces transactions. Là encore, la FIAU a conclu qu'il y avait suffisamment de preuves pour établir des soupçons raisonnables de blanchiment de capitaux et/ ou de l'existence de produits du crime.

²⁴ À la suite des articles sur les « Panama Papers », M. Muscat a retiré le ministère de l'Énergie et de la Santé à M. Mizzi, qui reste cependant responsable du projet de centrale électrique au GNL : "Panama Papers: Police see 'no reasonable suspicion' to carry out individual investigation", *Malta Independent*, 8 juin 2016.

²⁵ Il est aussi à noter qu'en juillet 2017, peu après la publication des rapports de la FIAU, le gouvernement maltais a nommé Nexia BT concessionnaire officiel pour la promotion du programme des passeports en or au Moyen-Orient. Les concessionnaires perçoivent une commission pour chaque demande de passeport qui aboutit.

²⁶ « Personnalités politiques exposées » (PPE), terme utilisé dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux pour désigner les personnes exposées à un risque élevé de corruption.

²⁷ "FIAU says Pilatus shortcomings 'no longer subsist'", *Times of Malta*, 12 septembre 2017.

²⁸ "Joseph Muscat in wait-and-see game on Keith Schembri and Konrad Mizzi", *Malta Today*, 19 avril 2018.

16.3. Après la fuite des rapports de la FIAU, le ministre des Finances Edward Scicluna a attaqué leur crédibilité ainsi que l'intégrité de leurs auteurs. Quelques jours plus tard, Jonathan Ferris, chef de la section d'analyse financière de la FIAU, et Charles Cronin, chef de la section Conformité, ont été sommairement renvoyés²⁹. M. Ferris a déposé une plainte, toujours en cours, devant le tribunal du travail pour licenciement abusif. Le procureur général a demandé que le procès se tienne à huis clos. M. Ferris affirme avoir des informations relatives à des incidents récents et continus de corruption, d'abus de pouvoir et de blanchiment de capitaux touchant les plus hautes sphères. Ses demandes répétées de protection en vertu de la loi maltaise de protection des lanceurs d'alerte ont été rejetées. Sans cette protection, il risque une peine de cinq ans de prison et une amende de 100 000 euros³⁰.

16.4. Mme Caruana Galizia a reçu des informations détaillées sur le fonctionnement interne de la Pilatus Bank par la secrétaire de direction de M. Sadr, Maria Efimova, notamment sur l'existence de documents établissant que Mme Muscat est la propriétaire de la société Egrant³¹. Elle a également signalé des transactions suspectes concernant la Pilatus Bank à la FIAU après que M. Ferris a commencé à y travailler. Mme Efimova a été licenciée par la banque, qui a également porté plainte au pénal contre elle pour détournement de fonds³². Elle est également poursuivie au pénal par la police elle-même en raison de ses plaintes concernant son audition par la police sur l'accusation de détournement de fonds. Après la fuite de Mme Efimova en Grèce, Malte a émis un mandat d'arrêt européen contre elle, à la suite de quoi elle s'est rendue à la police et a été placée en détention. Les tribunaux grecs ont depuis rejeté la demande d'extradition maltaise et relâché Mme Efimova ; la Cour suprême grecque a rejeté l'appel de cette décision fait par le ministère public grec³³. Après la libération sous caution de M. Sadr aux États-Unis, Mme Efimova a signalé à la police grecque qu'elle avait reçu des menaces³⁴.

16.5. Aucune action n'a été intentée contre M. Dalli, ancien ministre du gouvernement conduit par le Parti nationaliste, qui a été contraint de démissionner de son poste de commissaire européen à la suite d'allégations de corruption en 2012, avant d'être nommé conseiller pour la santé du Premier ministre Muscat en 2013-2014. Le Rapport Caruana Galizia sur l'État de droit contient une liste d'allégations de fautes dans l'exercice de fonctions publiques contre M. Dalli, dont une seule, selon ce rapport, aurait donné lieu à une enquête des autorités maltaises. John Rizzo, le chef de la police destitué par M. Muscat peu après son accession à la fonction de Premier ministre, aurait été prêt à inculper M. Dalli mais n'aurait pas pu le faire étant donné que celui-ci se trouvait à l'étranger. Quelques semaines après le renvoi de M. Rizzo, M. Dalli est rentré à Malte et a été nommé conseiller pour la santé auprès du Premier ministre Muscat. Aucun des quatre chefs de la police nommés ensuite par M. Muscat ne s'est penché sur les preuves que M. Rizzo avait rassemblées en coopération avec l'OLAF, l'Office européen de lutte antifraude³⁵.

17. Deux importants mécanismes de monitoring du Conseil de l'Europe, le GRECO (Groupe d'États contre la corruption), et MONEYVAL (Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme), examinent actuellement la situation à Malte. Le dernier rapport du GRECO date de mars 2017 et porte sur la mise en œuvre des recommandations d'un rapport de 2014 publié au titre du quatrième cycle d'évaluation, consacré à la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs. Le GRECO se rendra à Malte à l'automne afin d'établir un nouveau rapport d'évaluation, consacré à l'exécutif et les organes de répression qui sera présenté pour adoption l'an prochain. Le rapport le plus récent de MONEYVAL sur Malte date de décembre 2015 ; il s'agissait là aussi d'un rapport de suivi d'un rapport d'évaluation de 2012. MONEYVAL devrait aussi se rendre à Malte cet automne pour dresser un nouveau rapport de suivi.

²⁹ "FIAU officials dismissed after minister's 'written to be leaked' claim", *Times of Malta*, 1^{er} juillet 2017.

³⁰ "Ferris to take legal action after being denied whistleblower status", *Times of Malta*, 25 mars 2018.

³¹ La nuit qui a suivi la publication de cette information par Mme Caruana Galizia, M. Sadr et la gestionnaire de risques de Pilatus Bank, Antonietta Gauci, auraient été vus quittant la banque avec deux grandes valises et auraient ensuite pris un jet privé à destination de Bakou. Pendant ce temps, le chef de la police a été vu allant dîner au restaurant.

³² "One year after Egrant story: whistleblower gives lucid account of chaos at Pilatus Bank and bizarre police investigation", *Lovin Malta*, 20 avril 2018.

³³ "Greek prosecutor appeals Maria Efimova extradition ruling", *Malta Today*, 13 avril 2018; "Greece's Top Court Rules Out Whistleblower's Extradition To Malta", *Greek Reporter*, 14 juin 2018.

³⁴ "Pilatus Bank whistleblower says she's being threatened, files police report", *Times of Malta*, 28 mai 2018.

³⁵ En mars 2017, Jonathan Ferris, alors inspecteur de police, a préparé des accusations de fraude contre les filles de M. Dalli. Avant que l'acte d'accusation soit prêt, son supérieur a repris l'affaire et les choses en sont restées là. M. Ferris a alors démissionné et est entré à la FIAU (voir plus haut).

18. Le 5 juin 2018, la Commission des libertés civiles du Parlement européen a constitué un nouveau « groupe de suivi de l'État de droit ». Ce groupe s'appuiera entre autres sur les observations de la visite de la délégation ad hoc du Parlement européen à Malte, en 2017, à la suite du meurtre de Mme Caruana Galizia.

5. Inquiétudes relatives à l'enquête et au risque d'influence politique

19. Tout de suite après le décès de Mme Caruana Galizia, la responsabilité des premières étapes, cruciales, de l'enquête a été confiée à la magistrate de permanence, Mme Consuelo Scerri Herrera. Or, Mme Caruana Galizia avait publié une série d'articles très critiques sur Mme Scerri Herrera depuis au moins 2010. Encore tout récemment, en janvier 2017, elle avait titré « Scerri Herrera a été jugée inapte à être juge. Il en découle qu'elle est inapte à être magistrate ». Apprenant qu'elle était chargée de l'affaire, la famille Caruana Galizia a déposé une requête auprès du tribunal pour que Mme Scerri Herrera se récuse. Le lendemain, elle a été remplacée par le magistrat Anthony Vella, qui reste en charge de l'enquête depuis lors (mais voir plus bas). M. Vella est aussi chargé de nombreuses autres affaires. Il a été récemment communiqué que M. Vella a été recommandé pour une promotion au rang de juge. S'il était promu, cela pourrait ralentir la suite de l'enquête visant à découvrir qui est réellement responsable du meurtre de Mme Caruana Galizia puisque la personne qui connaît tous les éléments de l'enquête depuis le début serait remplacée par quelqu'un qui ne connaît pas bien le dossier.

20. Des inquiétudes ont été exprimées au sujet de la police. Le rapport de mission du Parlement européen mentionne un possible conflit d'intérêts concernant le chef adjoint de la police, M. Silvio Valletta, qui mène l'enquête, sa femme étant ministre du gouvernement en place (M. Valletta fait également partie de la direction de la FIAU). Le chef adjoint de la police a nié l'existence d'un tel conflit, soulignant que ses activités professionnelles sont indépendantes de celles de son épouse. Néanmoins, le 12 juin 2018, un juge maltais a décidé que M. Valletta ne devait pas être engagé dans l'enquête en raison de ce conflit d'intérêts potentiel, et que son engagement devait elle-même faire l'objet d'une enquête par son remplaçant ; M. Valletta s'est alors suspendu de l'enquête³⁶. Un autre motif de préoccupation est la possibilité que les autorités aient pu avoir connaissance du complot à l'avance. Lors de l'interrogatoire de George Degiorgio, l'un des suspects, la police a passé un enregistrement de l'appel que celui-ci avait fait pour créditer le téléphone utilisé pour déclencher la bombe³⁷. Les services de sécurité ont également révélé qu'ils surveillaient le bateau de George Degiorgio avant le meurtre³⁸. Ces éléments soulèvent des questions sur ce dont la police et les services de sécurité maltais pouvaient avoir eu connaissance avant le meurtre. Les services de sécurité « démentent catégoriquement » avoir eu la moindre connaissance du complot meurtrier à l'avance. A la mi-juin 2018, le dossier de surveillance du téléphone de George Degiorgio n'avait toujours pas été communiqué au magistrat chargé de l'enquête³⁹. Il a également été avancé que le sergent de police Alda Cassar, de l'unité de renseignement criminel, aurait informé les trois suspects avant leur arrestation. Peu après leur arrestation, M. Cassar a été muté dans une autre unité de police. La police a démenti que M. Cassar ait eu connaissance des arrestations imminentes ou que sa mutation ait été motivée par une quelconque divulgation d'informations⁴⁰. Le 26 avril 2018, Rob Wainwright, directeur général d'Europol, a écrit à la députée européenne Ana Gomes, qui a conduit la délégation ad hoc, pour lui expliquer le rôle d'Europol dans l'enquête sur l'affaire Caruana Galizia à Malte. Dans cette lettre, il a fait le commentaire suivant, qui a suscité de nombreuses inquiétudes : « Nous continuerons à travailler en étroite coopération avec les autorités maltaises, mais cette coopération n'est pas optimale et nous nous efforçons activement d'y remédier. »

21. Les autorités n'ont pas autorisé la famille Caruana Galizia à avoir accès à l'enquête. Les développements ont souvent été rendus publics, par le Premier ministre ou le ministre de l'Intérieur plutôt que par le chef de la police, sans que la police n'en ait d'abord informé la famille. Le 27 novembre 2017, le ministre de l'Intérieur Michael Farrugia a déclaré devant le Parlement que le magistrat instructeur avait eu accès à certains effets personnels de Mme Caruana Galizia ; l'époux de cette dernière, Peter, s'est plaint auprès de M. Farrugia que cette déclaration risquait de compromettre l'enquête et constituait une violation

³⁶ "Silvio Valletta pulls out of Caruana Galizia murder case after court ruling", Malta Today, 13 juin 2018.

³⁷ "Phones of man accused of Daphne Caruana Galizia murder tapped for weeks before assassination", *The Shift*, 18 avril 2018.

³⁸ "The silencing of Daphne," Reuters, 17 avril 2018.

³⁹ "Caruana Galizia murder suspect's surveillance records have yet to reach inquiring magistrate, MEPs say", Times of Malta, 12 juin 2018.

⁴⁰ "Security service 'categorically denies' prior knowledge of Caruana Galizia murder plot", *Times of Malta*, 30 avril 2018.

des obligations qui lui incombent dans l'exercice de ses fonctions publiques. La police n'a pas non plus donné suites aux demandes d'informations et de protection répétées de la famille⁴¹.

22. Il y a des inquiétudes quant à la proximité entre des hauts responsables gouvernementaux et des acteurs possédant des intérêts financiers et commerciaux majeurs à Malte, sur lesquels Mme Caruana Galizia enquêtait, proximité qui va bien au-delà de ce que l'on est en droit d'attendre dans le cadre de l'exercice de fonctions officielles. Ainsi, en 2015, MM. Muscat et Schembri ont-ils assisté, en compagnie de Mme Juanita Bencini, de la société KPMG, auditeur de Pilatus Bank, au mariage de M. Sadr, en Italie⁴². M. Muscat apparaît régulièrement à des événements organisés par la société Henley and Partners pour promouvoir les activités de cette dernière liées aux passeports en or⁴³. Comme indiqué plus haut, MM. Schembri et Mizzi ainsi que, selon les allégations faites, l'épouse de M. Muscat sont propriétaires de sociétés au Panama qui devaient recevoir d'importantes sommes d'argent, provenant apparemment de personnes liées à l'Azerbaïdjan ou au projet de centrale électrique au gaz naturel liquéfié.

23. Des propos tenus par des proches du Premier ministre suscitent des inquiétudes au sujet de l'enquête. Le chargé de communication du Premier ministre, Josef Caruana, a publié une déclaration sur Facebook insinuant que la propre famille de Mme Caruana Galizia serait impliquée dans son meurtre⁴⁴, même s'il est par la suite excusé auprès de « tous ceux qu'il aurait pu blesser » (sans pour autant retirer sa déclaration précédente)⁴⁵. Quelques jours plus tard, un autre chargé de communication du Premier ministre, le député travailliste Glenn Bedingfield⁴⁶, a posté sur son blog un appel au Civil Society Network, qui avait fait campagne pour que justice soit faite dans l'affaire Caruana Galizia, afin qu'il appelle la famille de cette dernière à remettre son ordinateur portable, ce que la famille avait refusé de faire par manque de confiance dans les autorités et par crainte de dévoiler ses sources journalistiques⁴⁷. En quelques heures, des banderoles de confection professionnelle sur lesquelles on pouvait lire « Pourquoi cacher l'ordinateur portable de Daphne ? » ont fleuri dans toute Malte⁴⁸.

24. Des témoins ont rapporté avoir vu Chris Cardona, le ministre de l'Économie, dans le même bar qu'Alfred Degiorgio, l'un des trois suspects arrêtés, et, à une occasion, discuter avec lui pendant assez longtemps et sortir du bar en sa compagnie ; c'était en novembre 2017, peu après le meurtre de Mme Caruana Galizia⁴⁹. Un autre témoin affirme avoir vu M. Cardona parler avec les suspects avant le meurtre⁵⁰. M. Cardona a répondu qu'il ne se souvenait pas avoir jamais adressé la parole à aucun de ces individus et n'avoir certainement jamais eu le moindre rendez-vous avec eux, affirmant que tout le reste n'était que rumeur et spéculation sans fondement⁵¹.

6. Conclusions provisoires et prochaines étapes

25. Comme le titre du présent rapport et la proposition initiale l'indiquent, l'affaire Caruana Galizia est d'une importance considérable, non seulement en elle-même, mais aussi pour que qu'elle implique potentiellement pour l'État de droit à Malte. Je rappellerai ici la contribution des fils de Mme Caruana Galizia, Matthew, Andrew et Paul, au 18^e Rapport général d'activités du GRECO (2017) :

« [D]ans les pays qui n'ont pas la volonté ni les capacités de poursuivre les personnalités corrompues qu'ils dénoncent, les journalistes deviennent généralement eux-mêmes des cibles. »

⁴¹ Voir « l'avis urgent » des avocats de la famille Caruana Galizia, note n° 17 ci-dessus.

⁴² "Prime Minister, His Chief Of Staff And Financial Services Lobby Chief Travelled To Venice For Pilatus Bank Owner's Wedding", *Lovin Malta*, 25 mars 2018.

⁴³ "Murdered Maltese journalist was investigating island's Golden Visas", Investigative Reporting Project Italy, 19 avril 2018.

⁴⁴ "Prime Minister's Communications Aide Stirs Rumour Of Caruana Galizia Family's Involvement In Assassination", *Lovin Malta*, 13 avril 2018.

⁴⁵ "Prime Minister's Communications Aide Apologises For Linking Caruana Galizia Family To Murder", *Lovin Malta*, 13 avril 2018.

⁴⁶ M. Bedingfield avait précédemment encouragé les gens à photographier Mme Caruana Galizia en public ; voir paragraphe 8.

⁴⁷ Au lieu de cela, la famille a remis l'ordinateur portable à la police allemande pour qu'elle le conserve à titre de preuve.

⁴⁸ "Banners Demanding Daphne's Laptop Pop Up Around Malta Moments After Call From Prime Minister's Office", *Lovin Malta*, 17 avril 2018.

⁴⁹ "Chris Cardona's presence at bar 'frequented by murder suspect' flagged to magistrate", *Times of Malta*, 17 avril 2018.

⁵⁰ "Witness saw Chris Cardona chatting with Caruana Galizia murder suspect in Siggiewi bar", *Malta Today*, 17 avril 2018.

⁵¹ "Chris Cardona: 'Highly Defamatory' Allegations Of The Daphne Project 'Have No Foundation Of Truth'", *Lovin Malta*, 17 avril 2018.

L'État mobilise toute son énergie non pas pour lutter contre la corruption mais contre les journalistes et les lanceurs d'alertes qui la mettent au grand jour. Dans certains pays, lorsqu'ont éclaté les premières révélations [...] les journalistes traitant des Panama Papers ont été la cible de poursuites vexatoires, de menaces financières, d'enquêtes fiscales ciblées et de harcèlement physique. [...] Certains d'entre eux risquent d'y laisser leur vie : depuis 1992, les deux tiers des journalistes assassinés couvraient la politique et la corruption. Ce chiffre démontre que des journalistes sont assassinés lorsque les institutions n'enquêtent pas sur la corruption, ne la poursuivent pas et, surtout, ne l'empêchent pas. L'assassinat de journalistes trahit la défaillance des institutions et des niveaux de corruption extrêmes. »

26. J'ai l'intention d'établir mon rapport sur la base des hypothèses de travail suivantes. Tout d'abord, les moyens utilisés pour assassiner Daphne Caruana Galizia indique que ce meurtre était préparé et prémédité de longue date. Deuxièmement, la ou les personnes responsables en dernière analyse de cet assassinat étaient motivées par ses investigations, déjà publiées ou en cours au moment de son décès. Troisièmement, les trois suspects arrêtés agissaient très probablement sur ordre car il n'y a pas réellement d'éléments qui portent à croire qu'ils aient eu le moindre motif personnel de la tuer, puisqu'ils n'avaient pas fait l'objet de ses investigations. Il en découle que la responsabilité ultime de son assassinat revient à une ou plusieurs autres personnes. Aucune information rendue publique ne permet de savoir si l'enquête de police pour retrouver ces responsables a avancé. A la suite d'une récente visite à Malte, trois membres de la délégation ad hoc du Parlement européen ont conclu que « L'enquête sur l'assassinat de Daphné Caruana Galizia est en train de stagner. Les gens à qui nous avons parlé soupçonnent que le plan pourrait être de faire en sorte que la responsabilité incombe aux trois auteurs présumés des attentats à la bombe et finalement de les libérer, après 20 mois de détention »⁵².

27. L'exposé préliminaire de la situation dressé ici soulève de nombreuses préoccupations en ce qui concerne l'État de droit à Malte, les progrès de l'enquête sur le meurtre de Mme Caruana Galizia et l'attitude de certains hauts responsables du pays. Ces éléments devront être examinés plus en détail pour que je puisse finaliser mon rapport. À cet effet, il sera nécessaire que la commission auditionne directement des experts de différents domaines et que je me rende à Malte pour m'entretenir avec les autorités et d'autres interlocuteurs utiles. Je demande donc à la commission d'autoriser ces deux démarches. Je demande aussi l'accord de la commission pour recevoir des informations de sources disposées à livrer ces informations à la condition que leur anonymat soit préservé et pour continuer à protéger leur identité par la suite⁵³.

⁵² "Visit to Malta of MEPs Ana Gomes, Sven Giegold and David Casa – Conclusions", 12 juin 2018.

⁵³ La commission a approuvé une requête similaire de Dick Marty (Suisse/ADLE) au début de son enquête sur les allégations de détention secrète et de transferts illégaux de prisonniers par la CIA, en 2004.