



Déclassifié\*

AS/Jur (2020) 42

30 novembre 2020

fjdoc42 2020

## Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

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

## Rapport de suivi de la [Résolution 2293 \(2019\)](#) de l'Assemblée parlementaire

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

### 1. Introduction

1. Le 26 juin 2019, l'Assemblée a adopté la [Résolution 2293 \(2019\)](#) « L'assassinat de Daphne Caruana Galizia et l'État de droit à Malte et ailleurs : veiller à ce que toute la lumière soit faite ». Au paragraphe 9 de la résolution, l'Assemblée a décidé de continuer à suivre l'évolution de la situation à Malte. En vertu de l'article 50.1 du Règlement de l'Assemblée, « un rapporteur reste en charge du suivi de son rapport pour une durée d'un an à l'issue de l'adoption du texte par l'Assemblée ». Le 7 mai 2020, en raison des perturbations occasionnées par la pandémie de Covid-19, le Bureau a prolongé de six mois les mandats des rapporteurs prévus à l'article 50.1. Le présent rapport précise les avancées de la mise en œuvre de la [Résolution 2293](#) et les questions et préoccupations qui restent en suspens.

2. La [Résolution 2293](#) abordait trois sujets liés les uns aux autres : les garanties constitutionnelles et institutionnelles de l'État de droit à Malte ; les allégations de corruption et d'impunité à haut niveau (signalées par Mme Caruana Galizia) ; et l'enquête menée sur l'assassinat de Mme Caruana Galizia et les poursuites engagées à l'encontre des individus soupçonnés d'en avoir été coupables. J'ai suivi attentivement l'ensemble de ces trois aspects au cours des 18 derniers mois. Je me suis rendu à Malte les 13 et 14 février 2020, bien que certaines informations recueillies à ce moment-là ne soient plus d'actualité. Plus récemment, j'ai adressé une série de questions ciblées à la délégation maltaise, pour qu'elle les transmette aux autorités compétentes. Le rapport intègre leurs réponses.

3. Dans ma lettre à la délégation maltaise, j'ai déclaré que je m'en rapporterais aux avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (la Commission de Venise) pour la mise en œuvre de ses recommandations et que je m'en remettrais, pour l'évaluation sur le fond de la mise en œuvre des recommandations formulées par le Groupe d'États contre la corruption (Greco) et le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (Moneyval), aux organes experts respectifs. C'est ainsi que je procéderai.

4. Au cours des 18 derniers mois, j'ai été l'auteur d'un certain nombre de lettres, déclarations publiques et autres interventions destinées à encourager la mise en œuvre de la [Résolution 2293](#). Vous trouverez en De plus amples informations à ce sujet se trouvent en annexe.

---

\* Document déclassifié par la Commission le 8 décembre 2020.

## 2. L'État de droit à Malte

5. La [Résolution 2293](#) concluait que « l'extrême faiblesse du système de freins et contre-pouvoirs porte gravement atteinte à l'État de droit à Malte. [...] Malgré la prise de certaines mesures récentes, Malte doit encore procéder à une réforme globale profonde ». Le paragraphe 5 de la résolution énonce une série de propositions à cette fin, dont le fait de « mettre en œuvre d'urgence la série de réformes recommandées par la Commission de Venise et le GRECO, dans son intégralité »<sup>1</sup>. Après les mesures annoncées mais non suivies d'effet et les promesses non tenues de l'administration de M. Muscat, le gouvernement de M. Robert Abela, en fonction depuis janvier 2020, a fait des progrès louables dans la mise en œuvre des recommandations de la Commission de Venise, en particulier. Le processus de réforme a toutefois été entaché de vices de procédure et reste incomplet sur le fond sur des points importants.

### 2.1. La procédure de réforme

6. La [Résolution 2293](#) demandait que les réformes de l'État de droit soient « conçues et mises en œuvre [...] selon un processus ouvert, largement inclusif et transparent ». De même, dans son avis de juin 2020<sup>2</sup>, la Commission de Venise appelait « à d'amples consultations et à un dialogue structuré avec la société civile » et d'autres institutions. J'ai publiquement réitéré ces appels à plusieurs occasions au cours du récent processus de réforme.

7. Dans son avis d'octobre 2020<sup>3</sup>, la Commission de Venise a toutefois fait remarquer « qu'à aucun stade du processus, il n'y [a] eu de consultation sérieuse de la société civile ni de possibilité de débat public plus large [...] les discussions sur les réformes en général ne peuvent remplacer le dialogue sur la base de textes concrets ». « Les six projets de loi ont été adoptés à l'unanimité [, mais cette dernière] pourrait également être interprétée comme la preuve de la fermeture du système politique et du fait que des intérêts communs lient la majorité et l'opposition ». « Une procédure parlementaire et sa diffusion en direct ne répondent pas à l'exigence d'une large consultation publique. [Cela] revient à priver les citoyens de leur droit démocratique à avoir leur mot à dire dans l'élaboration de l'ordre constitutionnel ».

8. Dans sa réponse à ma demande d'information sur cette question, le Gouvernement maltais a répété les excuses qu'il avait déjà adressées à la Commission de Venise avant l'adoption de l'avis de cette dernière en octobre 2020. La Commission de Venise n'a pas été convaincue par ces excuses et je ne le suis pas non plus. La société civile active de Malte a eu une influence importante sur la réalisation des transformations politiques et a été une source d'information précieuse pour la Commission de Venise et moi-même, mais le gouvernement l'a complètement exclue du processus de réforme. Je souscris donc pleinement à la recommandation formulée par la Commission de Venise, qui préconise que « les quatre projets de loi restants et tout amendement futur soient discutés dans un cadre plus large, également avec la société civile ».

### 2.2. La teneur des réformes

9. Six textes de loi déjà adoptés et quatre projets de loi en attente d'adoption par le Parlement apporteront d'importantes modifications à plusieurs sujets de préoccupation mentionnés dans la [Résolution 2293](#), notamment l'indépendance de la justice, le ministère public, la fonction et les attributions du Président, les pouvoirs de nomination du Premier ministre et le statut et les compétences des instances de contrôle indépendantes.

10. Malheureusement, il est rare que ces réformes soient totalement satisfaisantes et plusieurs recommandations importantes de la Commission de Venise n'ont toujours pas été suivies d'effet<sup>4</sup>.

- En ce qui concerne les textes de loi adoptés, ces manquements concernent la procédure de nomination des juges, la subrogation des juges, la procédure de blocage de la nomination, par le Parlement, du Président et du Président de la Cour suprême, les garanties procédurales de la destitution du Président, du procureur général, de l'avocat de l'État et du médiateur, les recours contre l'absence de poursuites engagées dans un délai raisonnable par le procureur général dans une affaire, ainsi que les compétences du médiateur et du Commissaire aux normes de la vie publique en cas de soupçon de corruption.

<sup>1</sup> Voir l'avis de la Commission de Venise de décembre 2018, CDL-AD(2018)028, et le Rapport d'évaluation du 5<sup>e</sup> cycle du Greco sur Malte, GrecoEval5Rep(2018)6.

<sup>2</sup> CDL-AD(2020)006, 19 juin 2020.

<sup>3</sup> CDL-AD(2020)019, 8 octobre 2020.

<sup>4</sup> Pour de plus amples précisions, voir l'avis de la Commission de Venise d'octobre 2020, paragraphes 96 à 98.

- Pour ce qui est des projets de loi en attente d'adoption, les recommandations qui n'ont pas encore été mises en œuvre concernent les compétences du Président de la Cour des comptes en cas de soupçons de corruption, la nomination des secrétaires permanents de la fonction publique, les pouvoirs de nomination du Premier ministre et la désignation des « personnes de confiance ».
- Certaines recommandations formulées dans l'avis de la Commission de Venise de 2018 n'ont pas été suivies d'effet dans les textes de loi récemment adoptés ou les projets de loi en cours d'adoption, notamment le transfert de toutes les poursuites au procureur général « dès que possible », le transfert au procureur général des enquêtes préliminaires jusqu'ici menées par les magistrats, les effets juridiques des arrêts de la Cour constitutionnelle, le renforcement du Parlement et du contrôle parlementaire, ainsi que les juridictions spécialisées.

11. Dans sa réponse à ma demande d'information sur des réformes supplémentaires, le Gouvernement maltais a répété ce qu'il avait indiqué à la Commission de Venise : il a toujours « la volonté » d'amender les projets de loi en cours d'examen et la future « Convention constitutionnelle » pourrait examiner la révision des lois adoptées. Je ne pense pas que la « Convention constitutionnelle », qui sera dirigée par le Président et peut seulement adresser des recommandations au gouvernement, et dont la composition, les méthodes de travail et le calendrier sont incertains, soit le bon moyen de remédier aux problèmes urgents que posent les réformes<sup>5</sup>. Je partage pleinement le point de vue de la Commission de Venise, selon laquelle les modifications qui doivent être apportées aux six textes de loi adoptés, qui « ont le caractère de corrections ou d'ajustements [devraient être traitées] sans délai, plutôt que laissées à la future Convention constitutionnelle ».

12. S'agissant plus particulièrement des poursuites pénales, la compétence de l'engagement de poursuites pour les infractions graves a été transférée au procureur général le 1<sup>er</sup> octobre 2020. Le gouvernement m'a indiqué qu'un projet de loi serait déposé devant le Parlement en octobre 2020 en vue de transférer également la compétence de l'engagement des poursuites pour les infractions moins graves. J'ai consulté le site internet du Parlement à la fin-novembre, mais je n'ai trouvé aucune trace de ce projet de loi<sup>6</sup>.

13. Les autorités maltaises n'ont pas même évoqué la réforme parlementaire dans leurs échanges avec la Commission de Venise ou avec moi, alors que la Commission de Venise a réitéré ses recommandations dans son avis de juin 2020 et que j'ai attiré leur attention à ce sujet dans ma demande d'information. Les parlementaires maltais, qui sont mal rémunérés et travaillent à temps très partiel, exercent inévitablement d'autres activités quasiment à plein temps. Dans le cas de presque la totalité des parlementaires membres du parti au pouvoir, il s'agit de postes ministérielles, de fonctions dans des organismes publics ou de consultants du gouvernement. Ceci implique qu'il n'y a pas de députés d'arrière-ban indépendants du côté du gouvernement, ce qui prive le système de démocratie maltais calqué sur le modèle de Westminster d'une importante source de contrôle qui par des critiques amicales peut contribuer à éviter des échecs de politique. Lorsque les députés prennent part aux travaux parlementaires, ils manquent d'assistance institutionnelle. Cette situation compromet gravement l'efficacité du rôle constitutionnel de contrôle et de contrepoids du pouvoir exécutif que joue le Parlement maltais. Ceci s'est hélas manifestée clairement à l'occasion de l'adoption des récents textes de loi de réforme, où les parlementaires se sont prononcés sur des projets de loi définitifs que la plupart d'entre eux n'avaient pas même vus, et encore moins examinés. Elle donne aussi lieu à des situations professionnelles complexes, des dilemmes déontologiques et des conflits d'intérêt manifestes. En novembre 2020, le Commissaire aux normes de la vie publique a indiqué que les parlementaires de l'opposition employés dans le secteur public « abusaient » de la possibilité donnée aux parlementaires de quitter leur travail pour exercer leurs fonctions, ce qui nuit à la confiance que les électeurs devraient avoir dans leurs représentants. Il appartient à Malte de décider du mode de fonctionnement du Parlement mais tant que cette institution, cruciale pour toute démocratie, ne sera pas réformée, la démocratie maltaise restera profondément défailante.

14. Bon nombre des omissions soulignées par la Commission de Venise concernent des questions de corruption. Le médiateur, le Président de la Cour des comptes et la Commission permanente de lutte contre la corruption devraient avoir l'obligation, plutôt que la simple faculté, de signaler les faits de corruption au procureur général (agissant en qualité de ministère public) et l'exigence de la présentation de « preuves » pour pouvoir signaler un fait de corruption devrait être abrogée<sup>7</sup> ; il importe que la possibilité de saisir le médiateur ne soit pas soumise à la condition d'avoir un intérêt direct à agir, car cette exigence empêche les

<sup>5</sup> Dans sa réponse, le gouvernement a déclaré qu'il « se réjouit de continuer à s'engager dans le processus qui conduit à la Convention constitutionnelle ». Cette formulation m'amène à penser que l'aboutissement de ce processus est encore loin.

<sup>6</sup> <https://parlament.mt/en/13th-leg/bills>, consulté le 19 novembre 2020.

<sup>7</sup> La possibilité donnée au Commissaire aux normes de la vie publique de signaler les faits de corruption au procureur général n'est pas soumise à ces restrictions.

organismes de la société civile de déposer des plaintes d'intérêt général ; le droit du médiateur de recevoir des informations provenant des organismes publics devrait être inscrit dans la Constitution ; enfin, le nombre et la durée des nominations des « personnes de confiance » à des postes officiels selon une procédure dépourvue de transparence devraient être limités. Compte tenu de la très grande inquiétude que suscite la corruption à haut niveau à Malte, il est d'autant plus important que ces questions en suspens soient traitées en priorité.

15. J'aimerais également souligner trois points supplémentaires de la [Résolution 2293](#), qui concernent les réformes relatives au système de justice pénale. Le premier porte sur les enquêtes préliminaires menées par un magistrat, qui peuvent être ouvertes à la demande des diverses parties, soit à la place, soit en plus de l'enquête policière. Les enquêtes préliminaires sont souvent extrêmement lentes : certaines des enquêtes les plus importantes menées sur des cas de corruption à haut niveau ont duré plus de trois ans et demi, sans aucune clôture en vue, alors même qu'elles reposent sur de volumineuses informations provenant de l'Unité nationale de lutte contre le blanchiment de capitaux (voir plus loin). Dans son avis de décembre 2018, la Commission de Venise recommandait que les services de poursuites spécialisés (que sont devenus les services du procureur général) « qui seraient créés devraient également absorber la fonction » des enquêtes préliminaires menées par les magistrats. Dans mes échanges avec les autorités maltaises, j'ai souligné à plusieurs reprises l'importance de cette recommandation, qui n'a pourtant toujours pas été prise en compte.

16. Deuxièmement, la [Résolution 2293](#) saluait la coopération des autorités maltaises avec le Conseil de l'Europe à propos de la réforme de la procédure de « réunion des éléments de preuve » (*compilation of evidence*) qui précède le procès. Dans sa réponse à ma demande d'information, le gouvernement a indiqué qu'un rapport final comportant des recommandations en vue de remplacer le système actuel avait été publié et qu'un groupe de travail avait été créé pour proposer, d'ici à la fin 2020, les modifications indispensables de la législation. Comme la procédure de réunion des éléments de preuve reste source de grande confusion et de retard dans la procédure pénale maltaise (notamment dans l'affaire de l'assassinat de Mme Caruana Galizia, voir plus loin), ce calendrier devrait être respecté.

17. Ces deux questions représentent des points de blocage majeurs du système de justice pénal maltais. Tant que l'une ou l'autre ne sera pas réformée, le système restera inadapté au but poursuivi.

18. Le troisième point concerne la séparation des compétences du procureur général, en distinguant, d'une part, les fonctions de procureur proprement dit et, d'autre part, celle de conseiller juridique et de représentant du gouvernement, qui constituait une recommandation essentielle de la Commission Venise. Le Gouvernement maltais a transmis à la Commission de Venise un exemplaire de la loi relative à l'avocat de l'État qui visait à mettre en œuvre cette recommandation, sans toutefois lui demander de rendre un avis sur la question. Cette loi établit la procédure de nomination à deux postes (procureur général et avocat de l'État) qui confère un rôle prédominant au Premier ministre, puisqu'il adresse une recommandation au Président, que ce dernier est constitutionnellement tenu de suivre, sur la base d'un avis formulé par une commission des nominations créée par le ministre de la Justice qui est nommé par le Premier ministre, que le Premier ministre doit uniquement « prendre dûment en considération ». Il est par conséquent regrettable que le gouvernement n'ait pas complété sa communication de la nouvelle loi à la Commission de Venise en lui demandant également de rendre un avis à ce sujet.

19. Dans sa réponse à ma demande d'information, le gouvernement a fourni d'abondantes précisions sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations du Greco et de Moneyval. Comme nous l'avons indiqué plus haut, je laisse aux instances concernées l'évaluation sur le fond de la mise en œuvre de ces recommandations. Je me félicite néanmoins du fait que les autorités maltaises aient mesuré l'importance de ces questions et je me réjouis de l'évaluation à laquelle procéderont au cours des prochains mois le Greco et Moneyval.

### **3. Affaires de corruption à haut niveau**

20. La [Résolution 2293](#) énumérait huit situations de corruption supposée à haut niveau et appelait les autorités maltaises à « mettre fin au climat ambiant d'impunité en procédant résolument à des enquêtes et à l'engagement de poursuites à l'encontre des personnes soupçonnées d'avoir participé [à ces faits] ou d'en avoir bénéficié »<sup>8</sup>. J'ai demandé aux autorités maltaises si des poursuites avaient été engagées, quel était l'état actuel des enquêtes et quand ces enquêtes seraient achevées.

---

<sup>8</sup> Ces affaires sont décrites dans la résolution 2293 comme étant les révélations des Panama Papers (sociétés offshore secrètes détenues par de hauts fonctionnaires), l'affaire Electrogas (corruption présumée dans un grand contrat public), l'affaire Egrant (une autre société offshore secrète liée), l'affaire Hillman (blanchiment d'argent présumé impliquant le chef de cabinet du premier ministre), l'affaire des « passeports en or » (corruption et blanchiment d'argent présumés impliquant

21. La seule réponse obtenue est venue du chef de la police, qui m'a indiqué qu'il avait été informé « des conclusions d'une enquête préliminaire sur les allégations de pots-de-vin, à laquelle la police donne également suite en ouvrant d'autres enquêtes dont la chargeait le magistrat instructeur. Quatre personnes, dont celles que M. Omtzigt mentionnait dans sa lettre, ont été mises en liberté sous caution en attendant les enquêtes complémentaires ». Bien que cette précision ne soit pas donnée, je suppose qu'il s'agit de l'affaire des « passeports en or », qui concernait le versement à Keith Schembri (chef du cabinet du Premier ministre, instance responsable du régime des passeports en or) de 100 000 EUR par Brian Tonna, expert-comptable des sociétés de M. Schembri et propriétaire d'une agence de passeports en or, sommes qui auraient été initialement versées par trois candidats à l'octroi d'un passeport en or. M. Schembri et M. Tonna, ainsi que son partenaire commercial Karl Cini, ont été arrêtés et interrogés par la police le 22 septembre 2020, le lendemain d'une décision de justice qui ordonnait le gel de leurs avoirs et la veille de la suspension de la licence de l'agence de passeports en or de M. Tonna.

22. Outre ces éléments, la lettre du chef de la police indique uniquement que la police « enquête sur diverses allégations faites par Mme Daphne Caruana Galizia [;] la police de Malte collabore dans diverses affaires avec les magistrats instructeurs qui ont été chargés d'enquêter sur certaines allégations ou appelés à le faire ». Le chef de la police note par ailleurs que le Service d'enquête de la police sur la délinquance financière a été renforcé sous une nouvelle direction et insiste sur le fait que la police « n'aura pas de repos tant que les enquêtes sur les allégations graves ne seront pas achevées ».

23. Le 18 août 2020, j'ai écrit à Peter Grech, qui était alors procureur général, pour lui demander si, pour les cas mentionnés dans la [Résolution 2293](#), il avait déjà exercé les pouvoirs que lui confère le Code pénal pour demander des informations à un magistrat sur une enquête menée par ce dernier ou pour avoir accès à des documents recueillis par un magistrat instructeur, et si ces magistrats avaient respecté l'obligation qui leur était faite de lui rendre compte des progrès de l'enquête. Sa réponse assez vague peut se résumer ainsi : il n'avait exercé aucun des pouvoirs qui auraient permis d'accélérer les enquêtes préliminaires, mais les magistrats avaient généralement respecté leur obligation de lui rendre compte. Cette réponse est conforme à la passivité générale, au mieux, et à l'apparente obstruction, au pire, dont a fait preuve M. Grech à l'égard des affaires de corruption à haut niveau. J'ai écrit à son successeur pour l'encourager à adopter une attitude plus anticipatrice et responsable.

24. S'il est vrai que les forces de police maltaises ont connu des réformes, les diverses procédures engagées à propos des allégations de corruption n'ont toujours pas produit les résultats concrets attendus par l'Assemblée : malgré certaines arrestations extrêmement médiatisées, aucune poursuite n'a été engagée. En attendant, les récentes évolutions semblent n'être guère plus qu'un tour de passe-passe institutionnel, qui permet de faire oublier l'absence de résultats. En réalité, l'impunité continuera de prévaloir, quel que soit le nombre d'organes de contrôle qui publient des rapports accablants ou le nombre d'enquêtes ou d'investigations en cours.

25. Compte tenu de l'absence d'avancées et de la dimension transfrontière des allégations de corruption, j'ai, avec d'autres observateurs internationaux, appelé à plusieurs reprises les autorités maltaises à mettre en place des équipes communes d'enquête (ECE) avec les forces de police d'autres pays européens, comme la France et la Lettonie, où les personnes qui font l'objet d'une enquête (M. Fenech en particulier) auraient pris part à des transactions financières. Les autorités maltaises ont constamment ignoré ces appels, en indiquant de manière trompeuse que la coopération avec Europol était une forme suffisante de coopération internationale. Il y a cependant une énorme différence : Europol dispense une aide technique à l'enquête policière maltaise, alors qu'une ECE suppose une coopération avec d'autres forces de police dans le cadre d'enquêtes transfrontières qui portent sur des domaines d'intérêt commun.

26. Un processus a permis d'apporter des preuves spectaculaires de corruption et d'actes répréhensibles dans la fonction publique : l'enquête publique indépendante sur l'assassinat de Daphne Caruana Galizia, dont l'ouverture représentait l'une des principales recommandations de la [Résolution 2293](#). Dans le cadre de son mandat étendu, qui vise non seulement l'assassinat, mais également l'impunité des auteurs de graves infractions pénales et d'atteintes au droit, ainsi que les menaces dont les journalistes font l'objet, l'enquête a réalisé un travail remarquable, surtout si on la compare aux enquêtes préliminaires et aux enquêtes policières,

---

le chef de cabinet du premier ministre), l'affaire Vitals Global Healthcare (corruption présumée dans un autre grand contrat public), Nexia BT (un cabinet comptable impliqué dans la plupart des affaires de corruption et de blanchiment d'argent présumés, appartenant à un ami du chef de cabinet du premier ministre) et la Pilatus Bank (ouverte à la hâte en 2014, avec comme clients de nombreuses personnes politiquement exposées ; fermée par la Banque centrale européenne en 2018).

et ce malgré les perturbations dues à la pandémie de Covid-19. Cette enquête ne fait cependant pas partie du système de justice pénale.

27. J'ai demandé au gouvernement si l'une des personnes ou des entreprises impliquées dans les allégations de corruption à haut niveau était actuellement titulaire d'une fonction officielle ou d'un contrat officiel. Il m'a répondu que ce n'était pas le cas.

#### **4. Justice pour l'assassinat de Daphne Caruana Galizia**

28. Il existe actuellement deux processus au sujet de cet assassinat : des procédures pénales, y compris celles engagées à l'encontre des quatre accusés et une enquête en cours, et l'enquête publique indépendante. Avant de les examiner, je procéderai à une synthèse des principaux faits nouveaux survenus depuis l'adoption de la [Résolution 2293](#).

29. Le 14 novembre 2019, Melvin Theuma avait été arrêté pour blanchiment de capitaux. Il a ensuite avoué qu'il avait été chargé par Yorgen Fenech d'organiser l'assassinat de Daphne Caruana Galizia (M. Fenech était un riche homme d'affaires détenteur d'une participation dans le consortium Electrogas ; il serait propriétaire de 17 Black, une société offshore occulte qui, selon Mme Caruana Galizia, servait à transférer d'importantes sommes d'argent à MM. Schembri et Mizzi dans le cadre d'un important marché public attribué à Electrogas par M. Mizzi). M. Theuma avait chargé Vince Muscat et Alfred et George Degiorgio de perpétrer l'assassinat. Le 19 novembre, le Premier ministre M. Muscat avait promis à M. Theuma de lui accorder une remise de peine conditionnelle. Le lendemain, en début de matinée, M. Fenech avait été arrêté alors qu'il quittait Malte à bord de son yacht. Il a ensuite affirmé que sa fuite avait été planifiée avec M. Keith Schembri, chef de cabinet du Premier ministre, en cas de risque d'arrestation imminente. Les enregistrements des conversations téléphoniques montrent que MM. Fenech et Schembri avaient eu de nombreux contacts dans les jours qui avaient précédé son arrestation. M. Fenech a également accusé M. Schembri de lui avoir auparavant communiqué des informations confidentielles extrêmement sensibles sur l'enquête policière et, selon certaines informations, d'être impliqué dans le projet d'assassinat. Le 23 novembre, M. Fenech avait été conduit à l'hôpital où, selon ses dires par la suite, M. Schembri lui avait transmis secrètement des messages pour lui indiquer ce qu'il devait dire à la police. Le même jour, le ministre Chris Cardona, longtemps soupçonné d'entretenir des contacts avec les frères Degiorgio à l'époque de l'assassinat, avait été interrogé par la police. Le 25 novembre, MM. Schembri et Mizzi avaient démissionné, tandis que M. Cardona s'était « lui-même suspendu ». Le 26 novembre, M. Schembri avait été arrêté et interrogé et son domicile avait été perquisitionné par la police ; il avait été libéré deux jours plus tard. Le 29 novembre, le Premier ministre M. Muscat avait annoncé que la demande de remise de peine de M. Fenech ne lui serait pas accordée ; plus tard ce même jour, il avait informé ses collègues du gouvernement de son intention de démissionner « de manière imminente ». Le lendemain, M. Fenech avait été accusé de l'assassinat.

30. En dépit de ces avancées apparentes, d'autres sujets de préoccupation ont vu le jour. M. Schembri est resté en liberté, alors même qu'il était soupçonné de multiples tentatives d'entraver le cours de la justice et, selon certaines informations, accusé d'avoir pris directement part au projet d'assassinat. M. Fenech a témoigné du fait que ses rapports avec M. Schembri étaient « fraternels ». M. Muscat est resté en fonction jusqu'au 13 janvier 2020, une période cruciale pour l'enquête, malgré les allégations selon lesquelles plusieurs membres de son cabinet s'étaient engagés dans des activités suspectes avec MM. Fenech et Theuma. Il est apparu, depuis, qu'en février 2019 M. Fenech avait assisté à la fête donnée pour l'anniversaire de M. Muscat et lui avait offert des bouteilles de vin d'une valeur de plusieurs milliers d'euros. Il lui avait offert à d'autres occasions des montres d'une valeur de plusieurs dizaines de milliers d'euros. Pendant une bonne part de l'année 2019, une période au cours de laquelle M. Fenech était suspect dans cette affaire d'assassinat et, sur instruction de M. Muscat, placé sous surveillance discrète, MM. Fenech, Schembri et Muscat avaient échangé des centaines de messages au moyen de leur groupe privé sur WhatsApp. Pendant cette même période, M. Fenech avait également échangé des centaines de messages WhatsApp avec M. Mizzi et l'actuel ministre de la Justice, Edward Zammit Lewis<sup>9</sup>.

31. Lawrence Cutajar, qui était chef de la police lorsque Mme Caruana Galizia a été assassinée, a démissionné en janvier 2020, peu de temps après la nomination de M. Abela au poste de Premier ministre. En juin 2020, un magistrat a chargé la police d'enquêter sur les allégations selon lesquelles M. Cutajar, lorsqu'il dirigeait la police, avait communiqué des informations à M. Theuma sur des enquêtes de blanchiment de capitaux en cours. À la suite de sa démission, le gouvernement avait confié à M. Cutajar une mission de conseil de trois ans rémunérée à près de 100 000 EUR, qui a pris fin lorsqu'il a fait l'objet d'une enquête. Silvio

---

<sup>9</sup> En août 2020, M. Muscat a été interrogé par la police à propos d'une déclaration faite à son sujet par M. Fenech. En novembre 2020, MM. Schembri et Mizzi ont été arrêtés et interrogés par la police sur leurs échanges avec M. Fenech dans le cadre de ce qui semble être une enquête ouverte pour trafic d'influence.

Valletta, qui était chef adjoint de la police lorsque Mme Caruana Galizia a été assassinée, a pris sa retraite en août 2019. En janvier 2020, la police a confirmé que M. Valletta faisait l'objet d'une enquête pour les contacts personnels étroits qu'il entretenait avec M. Fenech après que celui-ci était devenu suspect. En novembre 2020, M. Valletta a indiqué à l'enquête publique que M. Schembri, lorsqu'il était chef de cabinet du Premier ministre Muscat, s'était opposé à lui sur le projet qu'avait la police d'interroger M. Fenech au sujet de 17 Black, ce qui a entraîné l'abandon de ce projet.

#### 4.1. *La procédure pénale*

32. Vince Muscat et les frères Degiorgio ont été arrêtés, placés en détention et mis en accusation en décembre 2017. En juillet 2019, juste avant l'expiration de leur détention provisoire, le procureur général a procédé à leur mise en accusation. Depuis, ils ont déposé un grand nombre de demandes préliminaires, qui ont toutes été rejetées par la juridiction pénale en octobre 2019. Le procureur général m'a indiqué que les accusés faisaient appel de cette décision ; le procès en présence d'un jury pourra débiter dès lors qu'ils sont déboutés. Le délai de détention provisoire de 30 mois court à compter de la date de l'acte d'accusation, mais il est suspendu pendant la durée de l'appel interjeté contre la décision de la juridiction pénale. Le procureur général ne m'a pas précisé quand la décision d'appel devait être rendue.

33. M. Fenech a été arrêté, placé en détention et inculpé en novembre 2019. La réunion des éléments de preuve dans son affaire est toujours en cours. La détention provisoire de M. Fenech prendra fin au terme d'un délai de 20 mois, sauf s'il faisait l'objet d'un acte de mise en accusation, auquel cas un nouveau délai de 30 mois serait applicable. Les avocats de M. Fenech ont déposé un certain nombre de recours en inconstitutionnalité, qui ont tous été rejetés pour le moment. Le procureur général ne m'a pas indiqué quand il espérait procéder à la mise en accusation de M. Fenech. Même dans ce cas, toute demande préliminaire déposée par M. Fenech et tout appel interjeté contre les décisions rendues au sujet de ces demandes devraient être tranchés avant qu'un procès ne puisse véritablement commencer. Il n'est pas certain que son affaire soit jointe à celle de Vince Muscat et des frères Degiorgio.

34. Le 5 mai 2020 au soir, Charles Mercieca a quitté ses fonctions d'avocat stagiaire au sein des services du procureur général. Le lendemain matin, il s'est présenté devant le tribunal en qualité de membre de l'équipe chargée de la défense de M. Fenech. Cette démarche a fait naître de très nombreux soupçons de connivence préalable et des inquiétudes au sujet de l'intégrité du dossier d'accusation. J'ai écrit au procureur général Grech à ce sujet. Il m'a répondu que M. Mercieca n'avait « jamais été amené à travailler sur une affaire liée à l'assassinat de Mme Caruana Galizia ». Il a jugé « irréaliste » que M. Mercieca puisse avoir eu accès sans autorisation à des informations sur cette affaire. Le ministre de la Justice a nommé un ancien Président de la Cour suprême pour enquêter à ce sujet. L'enquête a abouti à des conclusions similaires à celles dont le procureur général m'avait fait part dans sa lettre. Elle recommandait par ailleurs d'interdire aux avocats qui avaient travaillé pour les services du procureur général de représenter les justiciables qui faisaient l'objet d'une procédure engagée par le procureur général lorsqu'ils y travaillaient (une recommandation qui avait déjà été formulée par le Greco en 2014). Je crois savoir que M. Mercieca fait également l'objet d'une enquête menée par le Comité des avocats et des mandataires en justice de la Commission pour l'administration de la justice, dirigée par Vincent de Gaetano, ancien juge à la Cour européenne des droits de l'homme. J'ignore si cette enquête est arrivée à son terme.

35. Le dossier de l'accusation repose sur le témoignage de M. Theuma. En juillet 2020, la veille du jour où il devait subir un contre-interrogatoire à l'audience par les avocats de M. Fenech, M. Theuma a été retrouvé dans son appartement, la gorge coupée et présentant de multiples lésions à l'abdomen. D'après les déclarations de la police, il se serait probablement infligé lui-même ses blessures. J'ai écrit au ministre de l'Intérieur, M. Byron Camilleri, pour lui demander quelles mesures les autorités maltaises comptaient prendre pour assurer à l'avenir la sécurité de M. Theuma et s'il y aurait une enquête sur cet incident ou sur les éventuelles défaillances de la protection qui lui était accordée. Je n'ai reçu aucune réponse de sa part.

36. En septembre 2020, j'ai été contacté (pour la deuxième fois) par Wayne Jordash QC, un avocat britannique mandaté par M. Fenech. M. Jordash a demandé à me rencontrer afin de discuter de ses allégations selon lesquelles le droit de M. Fenech à un procès équitable avait été violé par des déclarations préjudiciables faites par diverses personnes à Malte. Comme le fond de ces affirmations était sub judice à Malte, j'ai décliné l'invitation de M. Jordash.

37. Le 2 novembre, Gianluca Caruana Curran, l'un des avocats maltais de M. Fenech, a proposé plusieurs billets de 500 EUR à Ivan Martin, journaliste au Times of Malta. M. Caruana Curran a ensuite déclaré qu'il n'avait pas réalisé que M. Martin travaillait pour le Times et que cette somme était destinée à le rémunérer pour des services visant « à permettre de neutraliser la partialité des reportages dans les médias ». M. Martin

estime qu'il s'agit d'une tentative de corruption. La police et l'ordre des avocats ont ouvert des enquêtes sur M. Caruana Curran et M. Mercieca, qui était également présent lors de cette rencontre.

38. Vince Muscat a également demandé à bénéficier d'une remise de peine en échange de son témoignage pour le compte de l'accusation. Le 4 novembre 2020, il a engagé une action en justice pour exclure le Premier ministre, M. Abela, de toute décision relative à sa demande, au motif que M. Abela représentait auparavant Adrian et Robert Agius, qui, selon Vince Muscat, auraient fourni la bombe qui a tué Mme Caruana Galizia (les frères Agius avaient été arrêtés en décembre 2017, ainsi que Vince Muscat et les frères Degiorgio, mais avaient été libérés sans être inculpés). Il cherche également à exclure de cette décision un ministre du gouvernement actuel dont le nom n'est pas précisé, au sujet duquel il affirme disposer de preuves de son implication dans une grave infraction.

39. En novembre 2020, M. Fenech a intenté une action en justice pour violation de son droit à la présomption d'innocence après que Jason Azzopardi, qui est l'un des avocats de la famille Caruana Galizia, ait souscrit à la proposition d'un interviewer de radio selon laquelle M. Fenech était coupable. M. Fenech a fait valoir que le rôle d'avocat de M. Azzopardi ne pouvait être séparé de ses autres fonctions de député et de ministre de la justice fantôme, en vertu desquelles il pourrait influencer les jurés potentiels. Le tribunal a rejeté les arguments de M. Fenech, notant qu'en tant qu'avocat, on pouvait s'attendre à ce que M. Azzopardi partage l'opinion de ses clients sur la culpabilité de M. Fenech, et qu'en tant qu'homme politique, il n'était pas un agent public détenant le pouvoir exécutif (comme l'exige la loi). Le juge a néanmoins recommandé une plus grande prudence à l'avenir.

#### 4.2. *L'enquête publique indépendante*

40. L'enquête publique indépendante a démarré ses travaux en décembre 2019. Comme nous l'avons indiqué plus haut, conformément à son vaste mandat, elle a recueilli des témoignages stupéfiants au sujet d'actes d'incompétence, de négligence, de malversations, de corruption et d'entente délictuelle commis par des agents publics, bien trop nombreux pour être mentionnés ici.

41. La clause 8 du mandat de la commission d'enquête précise que celle-ci « veille à conclure ses travaux dans un délai de neuf mois, sans préjudice de la bonne exécution du présent mandat ». Fin août 2020, le président de l'enquête a écrit au Premier ministre pour lui demander un délai supplémentaire, afin que la commission puisse achever ses travaux. Le Premier ministre a répondu qu'il accordait une prolongation unique de trois mois supplémentaires, jusqu'au 15 décembre 2020. Il a également fait part de ses « réserves sur le non-respect par la commission d'enquête du mandat qui lui a été donné ». Glenn Bedingfield, député du parti au pouvoir et personne d'intérêt pour l'enquête, a formulé des critiques scandaleuses à son sujet, en accusant ses membres de retarder délibérément la conclusion de l'enquête pour en retirer un plus grand profit pécuniaire.

42. J'ai fait part, ainsi que la famille Caruana Galizia et de nombreuses organisations internationales de défense de la liberté des médias, de graves inquiétudes au sujet de ces ingérences manifestes dans l'indépendance de l'enquête. Le Gouvernement maltais, qui fait l'objet de l'enquête, ne devrait pas se permettre d'interpréter son mandat ni de fixer un délai arbitraire pour ses travaux, voire de critiquer ses activités. J'ai écrit à deux reprises au Premier ministre, M. Abela, pour lui demander d'éviter toute atteinte à l'indépendance de l'enquête. Il a estimé que sa position sur la durée du mandat de l'enquête ne s'apparentait pas à une ingérence. La commission d'enquête a elle-même déclaré que « si la prolongation de trois mois s'avérait insuffisante, la commission pourrait, sans qu'elle le fasse nécessairement, invoquer la clause 8 ». Cela signifie selon moi qu'elle est prête à poursuivre ses travaux aussi longtemps qu'elle le jugera raisonnablement nécessaire. Dans sa réponse à ma demande d'information, le gouvernement a indiqué sa « volonté que cette enquête permette de faire toute la lumière sur cette affaire, la commission bénéficiant de toutes les ressources financières et administratives nécessaires à l'accomplissement de sa mission sans ingérence, de manière sereine et en faisant preuve d'une diligence raisonnable ». J'espère que cela signifie que le gouvernement respectera l'indépendance de la commission d'enquête et qu'il ne mettra pas prématurément un terme à ses travaux.

#### 5. **Conclusions sur la mise en œuvre de la [Résolution 2293](#)**

43. Conformément au mandat qui m'est donné au titre de l'article 50.1 du Règlement de l'Assemblée, je conclus que dix-huit mois après son adoption, la [Résolution 2293](#) a été mise en œuvre comme suit :

- **Renforcer l'État de droit** : la mise en œuvre de cette recommandation n'est globalement pas satisfaisante et les résultats sont mitigés. Le train de réformes actuel est imparfait et incomplet sur des aspects importants, le gouvernement n'est pas disposé à prendre les mesures d'urgence



indispensables pour le corriger et il ne manifeste la moindre compréhension de la nécessité d'un processus de réforme transparent, inclusif et véritablement démocratique.

- **Mettre un terme à l'impunité des auteurs d'actes de corruption à haut niveau** : la mise en œuvre de cette recommandation est totalement insatisfaisante et ne présente aucun résultat concret. En dépit de nouvelles lois, de nouveaux responsables et même de quelques arrestations, personne n'a fait l'objet de poursuites. La situation est aussi simple que cela.
- **Justice pour Daphne Caruana Galizia** : la mise en œuvre de cette recommandation demeure pour l'essentiel insatisfaisante et ne présente aucun résultat définitif. Les procédures pénales sont extrêmement complexes et longues, sans qu'elles n'en retirent ni clarté ni certitude, bien au contraire puisqu'elles présentent une grande confusion. Plusieurs circonstances ont fait naître des doutes sur l'intégrité et la fiabilité des procédures. L'enquête publique a été extrêmement instructive, mais il a été porté atteinte à son indépendance et elle aboutira uniquement à des recommandations et non à des verdicts.

## Annexe – activités du rapporteur pour le suivi

### 1. Déclarations publiques

- 12 juillet 2019, [Un rapporteur salue l'annonce d'une enquête publique sur le meurtre de Daphné Caruana Galizia](#)
- 21 septembre 2019, [Pieter Omtzigt salue la décision d'ouvrir une enquête sur l'assassinat de Daphné Caruana Galizia](#)
- 30 septembre 2019, [L'enquête Daphne Caruana Galizia à Malte 'ne répond pas aux attentes de l'Assemblée' \(déclaration de la commission approuvant la note d'information du rapporteur\)](#)
- 15 octobre 2019, [Daphne Caruana Galizia : 'Son héritage se mesurera à l'aune de la vérité et de la justice'](#)
- 29 novembre 2019, [Le rapporteur de l'APCE, Pieter Omtzigt, réagit aux récents développements à Malte](#)
- 06 décembre 2019, [Après de nouvelles révélations à Malte, le rapporteur de l'APCE réitère son appel à la démission immédiate du Premier ministre](#)
- 13 janvier 2020, [Un rapporteur félicite le nouveau Premier ministre maltais et appelle à faire de l'Etat de droit une priorité](#)
- 14 février 2020, [Assassinat de Daphne Caruana Galizia : 'l'enquête publique mise en place par le gouvernement fait de réels progrès'](#)
- 06 mai 2020, [Un rapporteur appelle le gouvernement maltais et l'opposition à poursuivre un processus de réforme ouvert et inclusif](#)
- 29 mai 2020, [Pieter Omtzigt appelle Malte à mettre en place des équipes communes d'enquête sur les cas de corruption politique à haut niveau](#)
- 19 juin 2020, [Le rapporteur appelle les autorités maltaises à concrétiser les réformes, à mettre fin à l'impunité et à veiller à ce que justice soit rendue pour Daphne Caruana Galizia](#)
- 10 juillet 2020, ['Je n'aurai de cesse que justice ne soit rendue à Daphné', déclare Pieter Omtzigt, lui rendant hommage le 1000ème jour après son assassinat](#)
- 15 octobre 2020, [Encore une année écoulée et toujours pas de justice pour Daphné, déclare le rapporteur de l'APCE Pieter Omtzigt](#)

### 2. Correspondance<sup>10</sup>

- 02 juillet 2019, lettre au Dr. Emmanuel Mallia, chef de la délégation maltaise auprès de l'APCE, demandant des informations sur la mise en œuvre de la résolution 2293
- 01 octobre 2019, deuxième lettre au Dr Mallia, demandant des informations sur la mise en œuvre de la résolution 2293
- 26 novembre 2019, lettre au Dr. Owen Bonnici, ministre de la justice, concernant le rôle du Premier ministre dans l'enquête sur le meurtre de Daphne Caruana Galizia
- 19 décembre 2019, lettres aux candidats aux postes de Premier ministre, M. Chris Fearne et Dr Robert Abela, concernant la visite prévue du rapporteur à Malte
  - o 23 décembre 2020, réponse de M. Fearne
- 11 mai 2020, lettre au Dr Peter Grech, procureur général, concernant M. Charles Mercieca
  - o 25 mai 2020, réponse de Dr. Grech
- 18 août 2020, lettre au Dr. Grech concernant les enquêtes menées par les magistrats
  - o 31 août 2020, réponse du Dr. Grech
- 18 août 2020, lettre au Dr. Byron Camilleri, ministre de l'intérieur, concernant la sécurité de Melvin Theuma
- 04 septembre 2020, lettre au Dr. Robert Abela, Premier ministre, concernant l'enquête publique indépendante sur l'assassinat de Daphne Caruana Galizia
  - o 09 septembre 2020, réponse du Dr. Abela
- 14 septembre 2020, lettre au Dr. Victoria Buttigieg suite à sa nomination au poste de procureure générale
  - o 22 septembre 2020, réponse du Dr. Buttigieg
- 18 septembre 2020, deuxième lettre au Dr. Abela concernant l'enquête publique indépendante
- 16 octobre 2020, troisième lettre au Dr. Mallia demandant des informations sur la mise en œuvre de la résolution 2293
  - o Réponse [non datée] du Dr. Mallia (avec pièces jointes)

---

<sup>10</sup> Des copies de la correspondance sont à la disposition des membres auprès du Secrétariat.

### 3. Entretiens avec les médias et articles d'opinion<sup>11</sup>

- 20 octobre 2018, Omtzigt kijkt verder dan moord op journaliste, Twente Vandaag
- 27 octobre 2018, Omtzigt steekt zich in Maltees wespennest, De Volksrant
- 30 mai 2019, [Unprecedented that the CoE looks into an EU member state](#), Newsbook
- 16 juin 2019, ['We are not enemies of Malta'](#), The Shift
- 16 octobre 2019, [Malta's police 'may have turned down evidence' in journalist's murder](#), The Guardian
- 1 décembre 2019, ['The Maltese can get through this stronger, prouder than before' – Omtzigt](#), The Shift
- 10 février 2020, ['It's an uphill battle, but it's possible'](#), The Shift
- 05 août 2020, [Paper reforms not enough – Pieter Omtzigt](#), Times of Malta

---

<sup>11</sup> Les déclarations du rapporteur sur Twitter ne sont pas incluses: <https://twitter.com/pieteromtzigt?lang=en>