



Berne, le 20 mars 2026

Stratégie nationale de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme

Table des matières

Table des matières	2
Résumé	3
1 Introduction	4
2 Ambition et objectifs	5
3 Champs d'action	6
3.1 Prévention et surveillance.....	6
3.2 Investigation, poursuite et répression	11
3.3 Recouvrement des actifs	14
3.4 Financement du terrorisme.....	16
4 Conclusion	18

Résumé

Le Conseil fédéral propose ici la première stratégie nationale globale de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Cette stratégie confère un cadre commun aux stratégies existantes dans des domaines liés ou au niveau des offices et autorités concernés et permet ainsi d'adopter une vision d'ensemble. La stratégie, formulée à un niveau d'abstraction élevé, constitue le fondement du dispositif suisse, sur la base duquel s'appuient les mesures concrètes élaborées en tenant compte de l'évaluation nationale des risques liés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme.

La stratégie poursuit l'ambition d'un dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme qui soit efficace, coopératif, innovant et fondé sur les risques. Conformément à cette ambition, il convient de poursuivre de manière ciblée le développement du dispositif actuel, performant et largement éprouvé. A cette fin, la stratégie identifie quatre champs d'action : 1) la prévention et la surveillance ; 2) l'investigation, la poursuite et la répression ; 3) le recouvrement des avoirs, et 4) le financement du terrorisme.

La stratégie s'adresse en premier lieu aux offices et autorités réunis au sein du groupe de coordination interdépartemental pour la lutte contre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération (GCBF). Ces entités sont chargées d'élaborer des propositions de mesures concrètes et fondées sur les risques, et de les mettre en œuvre. Le Conseil fédéral décidera de l'adaptation et du développement de la stratégie en s'appuyant notamment sur les évaluations nationales des risques et ainsi que sur le rapport d'évaluation de la Suisse que le Groupe d'action financière (GAFI) prévoit de publier en 2028.

1 Introduction

Le Conseil fédéral accorde une grande importance à l'intégrité de la place économique et financière suisse. La lutte résolue contre la criminalité dans les domaines du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme en constitue un élément central. Les flux financiers illicites entravent une croissance durable, alimentent la criminalité, le terrorisme et la corruption, engendrent des coûts économiques élevés, accentuent les inégalités et compromettent le bon fonctionnement de l'économie ainsi que la sécurité de la Suisse. La place financière suisse doit donc être protégée contre tout usage abusif par des acteurs criminels.

Au niveau national, des efforts importants ont été entrepris ces dernières années pour identifier précocement les risques, renforcer le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et l'adapter aux nouvelles évolutions. En parallèle, sur le plan international, la Suisse participe activement au Groupe d'action financière (GAFI). Elle s'y engage pour des solutions efficaces, fondées sur le risque et économiquement efficaces.

Le Conseil fédéral propose ici la première stratégie nationale globale de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorismeⁱ. Celle-ci s'inscrit dans la lignée des stratégies existantes et d'autres travaux en cours. Outre la politique fédérale en matière de marchés financiersⁱⁱ et des analyses nationales détaillées des risquesⁱⁱⁱ, des stratégies ont été élaborées dans plusieurs domaines apparentés, tels que la lutte contre la corruption^{iv}, la restitution des avoirs acquis illégalement par des personnes exposées politiquement à l'étranger (PEP)^v, la lutte contre le crime organisé^{vi} et la lutte contre le terrorisme^{vii}. La stratégie 2026 de la Suisse en matière de politique de sécurité est aussi en cours d'élaboration. S'y ajoutent les stratégies élaborées par plusieurs autorités et offices, telles que la stratégie « Invia fedpol 2024-2027 »^{viii}, la stratégie MROS 2024-2027^{ix} ou les objectifs stratégiques 2025 à 2028 de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA)^x.

Des efforts communs et permanents de tous les acteurs concernés sont nécessaires pour continuer à renforcer ce dispositif de lutte et à l'appliquer de manière conforme à une approche fondée sur le risque. Les bases légales doivent être régulièrement examinées et, si utile, adaptées. La surveillance doit être assurée et orientée sur les risques identifiés. Les transactions suspectes doivent être, de manière efficace, détectées, analysées et, le cas échéant, communiquées. Quant aux criminels, ils doivent être systématiquement poursuivis et sanctionnés. Enfin, les avoirs acquis de manière illicite doivent être identifiés, saisis, confisqués et restitués. C'est le seul moyen d'assurer que la criminalité ne paie pas.

Au sein du dispositif suisse, il convient d'accorder une importance particulière aux aspects spécifiques du financement du terrorisme. Outre les objectifs et les champs d'action définis dans la présente stratégie dans les domaines de la prévention et de la surveillance, de l'investigation, de la poursuite, de la répression et du recouvrement des avoirs, le point 3.4 fixe des objectifs et des champs d'action spécifiques à la lutte contre le financement du terrorisme.

La Suisse possède un dispositif performant et reconnu sur le plan international pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Le groupe de coordination interdépartemental pour la lutte contre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération (GCBF), institué il y a plus de dix ans par le Conseil fédéral, réunit l'ensemble des autorités fédérales compétentes. Il coordonne la politique de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et veille, en collaboration avec le secteur financier, à prévenir l'exploitation de la place financière suisse par des acteurs criminels. La stratégie s'adresse en premier lieu à ses membres. Elle concerne toutefois également d'autres acteurs, tels que les autorités cantonales de poursuite pénale ou le secteur privé. Elle offre un cadre commun aux différentes stratégies existantes en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et offre une vision globale. Elle souligne l'orientation à moyen et à long termes des efforts communs visant à protéger la Suisse contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

2 Ambition et objectifs

Efficacité	La lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme constitue une priorité de la politique suisse en matière de marchés financiers. Elle contribue à protéger durablement l'intégrité, la stabilité et la pérennité de la place financière suisse. Les autorités compétentes mettent pleinement à profit les instruments juridiques en vigueur.
Approche fondée sur les risques	La Suisse connaît à tout moment les risques auxquels elle est exposée en matière de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme et adapte son dispositif de défense en conséquence. Celui-ci est examiné régulièrement et adapté en fonction de l'évolution des risques.
Coopération	Les autorités suisses coopèrent étroitement entre elles, avec leurs partenaires internationaux et avec les acteurs du secteur privé. Elles associent tous les acteurs publics et privés pertinents et encouragent l'échange d'informations à l'aide d'outils appropriés.
Innovation	Les autorités suisses suivent et encouragent le progrès technologique. Elles identifient les opportunités et les risques en temps opportun et utilisent pleinement les nouvelles technologies dans le développement et la mise en œuvre du dispositif de défense.

3 Champs d'action

3.1 Prévention et surveillance

P1 : ancrer l'analyse des risques

La Suisse connaît à tout moment les risques auxquels elle est exposée et prend des mesures de défense appropriées.

Dirigé par le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS), le sous-groupe « Analyse des risques » du GCBF veille à l'évaluation régulière des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme. Les évaluations nationales des risques sont exécutées conformément aux meilleures pratiques internationales. Un large éventail de sources de données qualitatives et quantitatives est utilisé et évalué selon une méthodologie uniforme et multidisciplinaire. Partagés avec le public, les résultats des évaluations des risques sont communiqués de manière ciblée et efficace aux acteurs concernés du secteur privé. Ces évaluations leur servent de référence dans l'accomplissement de leurs obligations de diligence. La deuxième évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, réalisée en 2021, constitue le fondement de la compréhension actuelle des risques. Elle est complétée par des analyses sectorielles des risques, par exemple en relation avec les cryptoactifs (2024), le financement de la prolifération (2024) et les personnes morales (2026). L'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme sera entièrement mise à jour en 2026, avec la participation de tous les acteurs pertinents au sein et en dehors de l'administration fédérale. La participation du secteur privé et la diffusion des résultats sous une forme adaptée aux différents destinataires constituent deux axes prioritaires de cet exercice. Prises dans leur ensemble, les analyses des risques fournissent une vue globale détaillée des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme auxquels la Suisse est exposée. Leurs résultats sont pris en compte dans la mise en œuvre de la présente stratégie fondée sur des principes.

P2 : améliorer la disponibilité des données

La Suisse dispose à tout moment de données fiables sur lesquelles elle peut s'appuyer pour développer son dispositif de défense.

Outre l'analyse des risques, une base de données fiable est indispensable à un développement continu et fondé sur des éléments factuels du dispositif suisse. Les autorités doivent connaître les phénomènes liés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme et en comprendre les caractéristiques. Pour ce faire, elles doivent disposer de bases de données aussi détaillées et consolidées que possible. Les données déjà disponibles auprès des différents services, devraient être davantage mises en relation, consolidées et conjointement analysées à cette fin. De même, il y a lieu de continuer à améliorer la qualité des données, notamment grâce à l'utilisation de technologies modernes.

P3 : accroître la transparence

La Suisse accroît la transparence des personnes morales pour mieux lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

En septembre 2025, le Parlement a adopté la loi instituant le registre fédéral des ayants droit économiques de personnes morales. Grâce au registre de transparence, les autorités et les intermédiaires financiers qui disposent d'un droit d'accès pourront consulter facilement, rapidement et de manière centralisée des informations exactes, complètes et à jour sur les ayants droit économiques. Ce nouveau registre, dont la mise en service est prévue pour le deuxième semestre de 2026, devra être mis en œuvre de manière efficace et être utilisé par les autorités chargées de lutter contre le blanchiment d'argent dans le cadre de leurs tâches. À titre de soutien, les entreprises concernées seront sensibilisées à leur obligation d'inscription. La nouvelle autorité de contrôle sera opérationnelle dès la fin de l'année 2026. Elle veillera, avec les instruments à sa disposition, à ce que les entités tenues de s'inscrire respectent leurs obligations et ne puissent pas dissimuler leurs ayants droit économiques. L'efficacité du registre de transparence sera examinée régulièrement et, si utile, les adaptations nécessaires seront proposées.

P4 : renforcer la surveillance

La Suisse dispose d'une surveillance efficace et fondée sur les risques de tous les acteurs financiers pertinents.

La FINMA exerce son activité de surveillance de manière indépendante et sur la base d'une approche fondée sur les risques. Elle veille à une surveillance préventive efficace, au comportement commercial intègre des assujettis, au respect des prescriptions relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et à la prévention d'une utilisation abusive du système financier suisse. Par son activité de surveillance, la FINMA renforce la confiance accordée à la place financière suisse et contribue à la stabilité et à l'intégrité du système financier helvétique. Elle fait régulièrement évoluer sa pratique en matière de surveillance et ses analyses, l'objectif étant de traiter les problèmes des assujettis de manière préventive et fondée sur les risques et de remédier aux irrégularités constatées aussi rapidement que possible. Dans ce cadre, la FINMA adapte continuellement son action à l'évolution de l'environnement et des risques. Elle intervient de manière conséquente en cas d'infractions et présente ses constats.

La FINMA soutient les assujettis dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en présentant sa pratique dans son rapport annuel, en édictant des ordonnances et des circulaires, en publiant des communications sur la surveillance et en organisant des manifestations spécialisées sur la lutte contre le blanchiment d'argent. Dans le monitoring des risques qu'elle publie chaque année, elle fournit une vue d'ensemble des principaux risques auxquels est exposée la place financière et indique les priorités de son activité de surveillance^{xi}. Par ailleurs, la FINMA surveille les organismes d'autorégulation et les organismes de surveillance, qui veillent à leur tour au respect des prescriptions relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent par les intermédiaires financiers qui leur sont affiliés. D'autres autorités de

surveillance, telles que la Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ) ou le Bureau central du contrôle des métaux précieux, complètent ce dispositif de surveillance et garantissent une surveillance efficace et indépendante de tous les acteurs pertinents de la place financière.

P5 : mettre en œuvre les nouvelles obligations de diligence

La Suisse met en œuvre de nouvelles obligations de diligence pour les activités risquées.

En septembre 2025, le Parlement a étendu les obligations de diligence à certaines activités particulièrement risquées des professions juridiques. Les conseillers (p. ex. avocats ou notaires) doivent désormais respecter, à certaines conditions, des obligations de diligence également dans le cadre de leurs activités de conseil exercées à titre professionnel. Dès 2026, les personnes nouvellement assujetties devront s'affilier à un organisme d'autorégulation. Ceux-ci prépareront des concepts de contrôle efficaces, selon une approche fondée sur le risque, afin de surveiller le respect des nouvelles obligations de diligence. Le Conseil fédéral examinera à l'avenir le champ d'application des obligations de diligence à la lumière de l'évolution des risques et proposera au besoin des adaptations ciblées.

P6 : développer le dispositif législatif

La Suisse examine en permanence le dispositif légal de lutte et identifie les éventuelles adaptations nécessaires.

Au cours des dix dernières années, la législation en matière de lutte contre le blanchiment d'argent a été continuellement adaptée à l'évolution des risques. La révision de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA) entrée en vigueur en 2023 a sensiblement amélioré la protection de la place financière. Elle comprend des mesures concernant les ayants droit économiques, l'actualisation des données des clients et les communications de soupçons de blanchiment d'argent. Enfin, elle renforce la surveillance et les contrôles dans le négoce de métaux précieux. La révision de la LBA adoptée par le Parlement en septembre 2025 renforce encore le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent, notamment par l'extension des obligations de diligence applicables aux paiements en espèce dans le négoce de métaux précieux et l'immobilier. En septembre 2025, le Conseil fédéral a adopté le message concernant l'adaptation du cadre juridique suisse relatif à la coopération internationale dans le domaine des marchés financiers aux conditions actuelles prévalant pour les opérations financières transfrontalières^{xii}. Un autre paquet de mesures visant à améliorer le régime *Too Big to Fail* (TBTF) devrait être soumis au Parlement d'ici à 2027 afin de renforcer la place financière suisse et de réduire les risques pour l'État et l'économie. Certaines des mesures prévues pour consolider l'instrumentaire prudentiel auront également des effets sur le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent. En particulier, il est prévu d'attribuer des responsabilités claires aux personnes occupant des fonctions dirigeantes et de renforcer les possibilités d'intervention précoce de la FINMA.

P7 : promouvoir la coopération nationale

Tous les acteurs publics et privés pertinents collaborent pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

La lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme exige une implication étroite du secteur privé. L'échange d'informations constitue un instrument central dans ce domaine. Lancé en novembre 2024, le *Swiss Financial Intelligence Public Private Partnership* (partenariat public-privé suisse en matière de renseignement financier, Swiss FIPPP) encourage l'échange de renseignements entre le MROS et douze établissements financiers suisses participants et renforce la détection des risques et des menaces^{xiii}. Les analyses menées dans le cadre du Swiss FIPPP servent à élaborer des indicateurs et à créer des typologies descriptives afin d'identifier plus rapidement les risques ou menaces potentiels. La prévention, la détection des cas suspects par le secteur privé et la poursuite pénale s'en trouvent continuellement améliorées.

P8 : poursuivre l'engagement international

La Suisse est un partenaire actif et fiable sur le plan international.

Au niveau international, la Suisse s'engage pour préserver l'intégrité de sa place financière et la protéger résolument contre toute exploitation abusive. En tant que membre fondateur du GAFI, elle participe activement à l'élaboration des normes internationales et à leur mise en œuvre uniforme à l'échelle mondiale. Sur le plan opérationnel, le MROS, qui est membre du Groupe Egmont, collabore avec les 176 autres membres et échange activement des informations financières. Pour renforcer la coopération, il conclut des accords bilatéraux avec certains partenaires internationaux et participe à l'*Europol Financial Intelligence Public Private Partnership* (EFIPPP). De même, les autorités suisses de poursuite pénale coopèrent avec leurs partenaires internationaux au niveau d'Europol et d'Eurojust et sont actives dans divers comités ou réseaux internationaux, tels que le *Camden Asset Recovery Inter-Agency Network* (CARIN) ou le Groupe d'action international des procureurs anticorruption.

P9 : accompagner l'innovation

La Suisse accompagne le progrès technologique et surveille l'utilisation des nouvelles technologies sur le marché financier.

Les cryptomonnaies, ou actifs virtuels, sont devenues un phénomène de masse. En Suisse aussi, un nombre croissant d'intermédiaires financiers proposent des services sur actifs virtuels. Le GCBF a publié un rapport à ce sujet en février 2024^{xiv}. Il y propose des mesures pour lutter efficacement contre les risques accrus de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme par l'intermédiaire des cryptomonnaies. Sur le plan international, la Suisse, en tant que membre du *Virtual Assets Contact Group* (VACG) du GAFI, s'engage en faveur de normes contraignantes et uniformes à l'échelle mondiale. Dans le même temps, l'utilisation de nouvelles technologies comme l'intelligence artificielle (IA) offre aussi des opportunités pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. La FINMA accompagne et surveille l'utilisation des nouvelles technologies et de l'IA sur le marché financier et

communique sa pratique en la matière de manière transparente. Elle a notamment précisé dans une communication sur la surveillance ses attentes en vue d'un usage responsable de l'IA^{xv}. Les autorités suisses continueront d'accompagner le recours à l'IA et, si cela est judicieux, feront appel à cette technologie, par exemple pour analyser les communications de soupçons.

3.2 Investigation, poursuite et répression

V1 : mettre à disposition des renseignements financiers

La Suisse produit des renseignements financiers de haute qualité, qui apportent une valeur ajoutée dans le pays et à l'étranger.

Au cours des dix dernières années, les soupçons de blanchiment d'argent communiqués au MROS par les intermédiaires financiers ont augmenté en moyenne de 20 % à 30 % par an. Différents facteurs expliquent cette hausse, dont une sensibilisation plus élevée des intermédiaires financiers, des adaptations du cadre juridique et la progression de la numérisation. Le MROS évalue ces communications selon une approche fondée sur les risques avec l'aide d'outils électroniques, réalise des analyses approfondies et enrichit les communications d'informations complémentaires. Son action s'oriente aux besoins des autorités de poursuite pénale et met l'accent sur les crimes les plus graves. Le MROS doit disposer des ressources nécessaires pour pouvoir traiter efficacement le nombre croissant de communications. Dans ce contexte, il s'agit notamment d'étudier d'autres solutions de financement des activités du MROS. L'objectif est de garantir la production d'analyses de haute qualité, qui contribuent à une poursuite pénale efficace en Suisse et à l'étranger.

V2 : sanctionner les manquements

Les autorités de surveillance suisses disposent d'instruments efficaces, proportionnés et dissuasifs pour sanctionner les manquements et elles les mettent en œuvre efficacement.

La FINMA poursuit les manquements avec rigueur. Dans le cadre du paquet de mesures TBTF, le Conseil fédéral proposera au Parlement d'ici à 2027 la mise en place d'instruments de surveillance supplémentaires destinés à la FINMA. À l'avenir, celle-ci devrait pouvoir prononcer des sanctions administratives pécuniaires contre les établissements financiers assujettis et informer le public plus largement des procédures d'*enforcement*. D'autres mesures visant à accélérer les procédures et à renforcer la surveillance duale sont également prévues. Par ailleurs, la révision de la LBA approuvée en septembre 2025 a permis de renforcer la compétence de sanction des organismes d'autorégulation surveillés par la FINMA, qui est fondée sur le droit privé. Ces organismes sont désormais tenus de définir un cadre uniforme comprenant des sanctions efficaces, appropriées et proportionnées et d'instituer un tribunal arbitral commun.

V3 : punir les infractions pénales

Le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme sont poursuivis et punis avec rigueur en Suisse et à l'étranger. L'adéquation des bases légales est examinée régulièrement et celles-ci sont modifiées en cas de besoin.

La poursuite du blanchiment d'argent est une priorité absolue des autorités de poursuite pénale tant fédérales (Ministère public de la Confédération [MPC], Police judiciaire fédérale [PJF] et Service de droit

pénal du Département fédéral des finances) que cantonales. Les autorités de poursuite pénale suivent systématiquement la trace des flux financiers. En outre, les autorités policières compétentes (au niveau des cantons et de la PJJ) réalisent les enquêtes préliminaires de police criminelle et, en cas de soupçons suffisants, déposent plainte auprès de l'autorité de poursuite pénale compétente. La Suisse détache du personnel pour des services de liaison auprès d'Eurojust et d'Europol. Des opérations coordonnées et des groupes d'enquête communs en Suisse et à l'étranger contribuent également au succès des poursuites pénales même dans des affaires complexes. Ainsi, en mars 2025, le MPC a renforcé la coopération avec le Royaume-Uni et la France dans la lutte contre la corruption en créant une *task force* commune^{xvi}.

Afin de faire face efficacement à la dimension transfrontalière du blanchiment d'argent, l'entraide judiciaire internationale est activement encouragée et continuellement accélérée. La Suisse mise sur une coopération efficace avec les autorités judiciaires étrangères pour bloquer les avoirs criminels dans le monde entier et échanger rapidement des moyens de preuves. Il est ainsi assuré que les délits qui ont un lien avec l'étranger ne se heurtent pas aux frontières nationales, et sont poursuivis sans obstacle. Dans le cadre de travaux en cours, il est également examiné si les dispositions de la loi sur l'entraide internationale en matière pénale doivent être adaptées pour tenir compte des recommandations adressées à la Suisse par le GAFI.

A l'avenir, un développement ciblé du cadre pénal devra faciliter la poursuite pénale du blanchiment d'argent. A cette fin, il convient de proposer des modifications législatives visant à faciliter la poursuite et la preuve du blanchiment d'argent. En outre, il s'agit d'élaborer des propositions permettant aux autorités compétentes de geler plus facilement et plus rapidement des avoirs suspects pour empêcher leur retrait prématuré et permettre, le cas échéant, leur confiscation ultérieure.

V4 : appliquer les sanctions

La Suisse applique résolument les sanctions et poursuit rigoureusement les infractions.

La Suisse applique l'ensemble des sanctions de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et de nombreuses sanctions de l'Union européenne (UE). Ces mesures comprennent notamment les mesures de lutte contre le financement de la prolifération et du terrorisme dans le cadre des régimes de sanctions visant la République populaire démocratique de Corée (Corée du Nord), l'Iran, ainsi que les organisations terroristes EIL (Daech), Al-Qaïda et les organisations qui leur sont affiliées. La mise en œuvre systématique et sans faille des mesures prises est une priorité pour le Conseil fédéral. Pour ce faire, les différents services fédéraux coopèrent étroitement entre eux et avec leurs partenaires internationaux. Un dialogue régulier est mené pour aborder les défis liés à l'application et au contrôle des sanctions. De plus, des informations sont échangées dans le cadre de l'assistance administrative et de l'entraide judiciaire internationales. Une déclaration d'intention simplifiant encore davantage l'échange de renseignements a été signée avec les États-Unis. Le SECO dispose d'une équipe spécialisée pour analyser les flux financiers et

déterminer les structures de propriété complexes. La mise en œuvre de la modification de la LBA décidée en septembre 2025 contraindra dorénavant les intermédiaires financiers, aussi en vertu de cette loi spéciale, à intégrer le risque de violations des sanctions dans leurs analyses des risques. Jusqu'à présent, cette obligation reposait sur la législation prudentielle. En collaboration avec le SECO, la FINMA réalise conjointement des contrôles sur place et examine le respect des sanctions par les intermédiaires financiers qui lui sont assujettis. Les manquements sont poursuivis par le SECO. Lorsque l'importance particulière de l'infraction présumée le justifie, le MPC peut être saisi pour ouvrir une procédure d'enquête. Ce dispositif permet d'assurer une application rigoureuse du gel d'avoirs prévu par les mesures de sanctions et de poursuivre pénalement toute violation de ces mesures.

V5 : développer l'assistance administrative au niveau national

Les autorités suisses utilisent et encouragent l'échange réciproque de renseignements.

Un échange d'informations rapide et fluide entre toutes les autorités nationales compétentes constitue une condition sine qua non pour enquêter, poursuivre et sanctionner avec succès le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. L'échange de renseignements entre la FINMA et les organismes de surveillance a été simplifié dans le cadre de la révision de la LBA adoptée par le Parlement. La possibilité d'un échange de renseignements entre le MROS et le SECO a été étendue. Pour faciliter davantage la collaboration entre autorités, les dispositions légales en matière d'assistance administrative seront également examinées à l'avenir et, en cas de besoin, révisées.

V6 : utiliser les nouvelles technologies

Les autorités suisses font appel au progrès technologique de manière ciblée dans leur travail quotidien.

Mis en place en 2020 au sein du MROS, le système d'information *goAML* est bien établi et fait l'objet de développements continus. Actuellement, le MROS reçoit plus de 96 % des communications de soupçon par voie électronique, via *goAML*. La révision de la LBA adoptée en septembre 2025 permettra au MROS de prescrire des standards de données uniformes et contraignants pour transmettre ces communications, ce qui contribuera à améliorer le fonctionnement et l'efficacité du système d'annonce. De plus, dès l'été 2026, les communications parviendront au MROS uniquement par voie électronique. Ces deux mesures visent à accroître encore la qualité des données. Elles permettent de poursuivre de manière cohérente la numérisation du dispositif et de renforcer la capacité d'analyse du MROS. À l'avenir, les autorités examineront régulièrement une utilisation et un développement accrus des outils technologiques.

3.3 Recouvrement des avoirs

A1 : renforcer les bases légales

Les autorités suisses possèdent des outils modernes et efficaces pour identifier, saisir, confisquer et restituer les actifs acquis de manière illicite.

La Suisse possède un dispositif de recouvrement des avoirs efficace, comme l'ont montré plusieurs affaires survenues par le passé. Le Conseil fédéral entend poursuivre son développement et le renforcer de manière ciblée si nécessaire. Il examine notamment comment faciliter et accélérer la détection et le gel préventif des actifs d'origine criminelle. Le Conseil fédéral entend également développer des instruments éprouvés tels que la restitution des avoirs confisqués dans le cadre de traités internationaux et examine d'autres mesures comme la modification du fardeau de la preuve (partage du fardeau de la preuve ou confiscation étendue).

A2 : identifier et confisquer les actifs

Les autorités suisses de poursuite pénale suivent systématiquement la trace des flux financiers.

Une grande priorité est accordée à l'identification, la saisie, la confiscation et la restitution des avoirs acquis illégalement. Les autorités de poursuite pénale mènent des investigations correspondantes lors des enquêtes préliminaires de police criminelle et des enquêtes pénales et analysent systématiquement les flux financiers. Les avoirs sont saisis à titre préventif pour garantir l'exécution d'une éventuelle confiscation. À cette fin, les autorités suisses coopèrent de manière rapide et simple entre elles et avec les partenaires internationaux. Dans le cadre de la coopération policière internationale, la PJF représente activement la Suisse dans CARIN, le réseau international de recouvrement des actifs. Elle soutient les autorités cantonales et étrangères de poursuite pénale dans l'identification des avoirs d'origine criminelle.

A3 : mettre en œuvre le partage et la restitution

La Suisse possède des outils modernes et sur mesure pour partager et restituer les actifs confisqués.

Dans la mesure du possible, les avoirs illicites qui ont été confisqués sont restitués aux personnes lésées par les infractions commises, tant au niveau national qu'international – et pas uniquement dans le cas d'avoirs de personnes exposées politiquement (PEP). Un cadre clair est fixé par les règles régissant la restitution aux personnes lésées à l'étranger ou aux États concernés. La Suisse négocie et conclut des accords de partage lorsque la confiscation est intervenue en collaboration avec un État étranger. Elle s'efforce de restituer les avoirs issus de la corruption et s'engage à ce que l'argent bénéficie à la population de l'État concerné en négociant les modalités de restitution.

A4 : Personnes exposées politiquement (PEP)

La Suisse possède un dispositif de premier plan au niveau mondial pour restituer les avoirs de PEP et le développe de manière ciblée.

La restitution des avoirs illicite appartenant à des personnes exposées politiquement (« avoirs PEP ») demeure l'un des principaux piliers de la politique suisse en matière de recouvrement des avoirs. La Suisse dispose d'un dispositif juridique complet pour traiter les avoirs PEP acquis illégalement et déposés sur son territoire. Elle doit conserver, à l'avenir aussi, sa position pionnière en matière de restitution des avoirs transparente et fondée sur des modalités et principes directeurs clairs. Par le passé, elle a régulièrement fait usage de ce dispositif et continuera d'exploiter pleinement les possibilités existantes. La pratique en vigueur, selon laquelle les avoirs PEP définitivement confisqués sont restitués à l'État étranger concerné et les modalités de restitution sont fixées avec celui-ci, doit être inscrite expressément dans la loi^{xvii}. Ce mécanisme devrait s'appliquer indépendamment du fait que la confiscation ou la remise des avoirs concernés aient lieu dans le cadre d'une procédure pénale propre, d'une entraide judiciaire ou en vertu de la loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées à l'étranger (LVP). Le Conseil fédéral doit pouvoir décider au cas par cas s'il est dans l'intérêt de la Suisse de négocier les modalités de restitution.

Sur le plan international, la Suisse s'engage activement pour la restitution des avoirs confisqués, que ce soit dans le cadre des instances de l'ONU ou en tant que coorganisatrice de la réunion d'experts bisannuelle sur le recouvrement des avoirs (processus d'Addis), une réunion qui vise à développer les bonnes pratiques internationales dans le domaine de la restitution des avoirs. Comme elle le fait depuis plus de 20 ans, la Suisse continuera d'organiser des conférences internationales spécialisées sur le thème du recouvrement des avoirs (p. ex. le séminaire de Lausanne). Par ailleurs, elle soutient les partenaires (p. ex. Basel Institute of Governance) qui fournissent des conseils généraux, des conseils sur des cas concrets et des formations aux pays et qui s'engagent pour le développement de normes internationales dans le domaine du en matière recouvrement des avoirs.

3.4 Financement du terrorisme

T1 : renforcer la prévention

La Suisse prend des mesures de lutte fondées sur le risque et protège ainsi les activités légitimes des organismes d'utilité publique.

La révision de la LBA entrée en vigueur en 2023 renforce notamment la transparence des associations présentant un risque accru en matière de financement du terrorisme. Des mesures ciblées, efficaces et proportionnées visent à éviter les abus, sans empêcher ni entraver les activités légitimes des organisations caritatives en Suisse et à l'étranger. Désormais, les associations présentant un risque accru sont soumises aux mêmes obligations que les fondations et les sociétés commerciales, notamment en ce qui concerne l'inscription au registre du commerce ou la tenue d'une liste des membres.

T2 : développer les instruments

La Suisse dispose d'instruments pénaux adéquats pour lutter contre le financement du terrorisme.

Ces dernières années, les autorités de poursuite pénale ont été dotées de nouveaux instruments pour poursuivre et punir avec rigueur le financement du terrorisme. Par exemple, des règles spéciales ont été introduites en matière de charge de la preuve pour la confiscation des actifs des personnes impliquées dans une organisation terroriste ou soutenant une telle organisation. Le 1^{er} juillet 2021, le Conseil fédéral a mis en vigueur de nouveaux instruments de droit pénal visant à lutter contre le terrorisme. Depuis lors, une infraction spécifique relative aux opérations de financement liées au recrutement, à la formation et aux voyages à des fins terroristes a été introduite. La peine maximale encourue pour la participation ou le soutien à une organisation terroriste a été portée de 5 à 10 ans de privation de liberté. Pour les personnes qui exercent une influence déterminante au sein d'une organisation terroriste, la peine encourue est comprise entre trois ans au minimum et 20 ans au maximum.

La poursuite du financement du terrorisme s'appuie sur les analyses nationales des risques et des études sectorielles pertinentes. Les enquêtes sur le financement du terrorisme sont menées à l'échelon fédéral par des unités spécialisées du MPC et de la PJF. Les procédures judiciaires correspondantes sont traitées en première et deuxième instance par le Tribunal pénal fédéral... Ainsi, plusieurs condamnations pénales pour des actes liés au financement du terrorisme ont été prononcées ces dernières années, en adéquation avec les risques identifiés.

T3 : interdire les organisations terroristes

La Suisse réagit rapidement et systématiquement aux développements internationaux.

En réaction à l'attaque terroriste du Hamas perpétrée le 7 octobre 2023, la Suisse a édicté la loi fédérale interdisant le Hamas et les organisations apparentées^{xviii}. Cette loi dote les autorités suisses d'instruments

supplémentaires pour contrer les activités éventuelles du Hamas et empêcher tout soutien à cette organisation depuis Suisse. Elle facilite les mesures de police préventive telles que les interdictions d'entrée ou les expulsions, ainsi que l'administration des preuves lors de procédures pénales. De plus, il sera plus difficile pour le Hamas d'utiliser la Suisse pour son financement. Par ailleurs, la Suisse a repris les mesures de sanctions de l'UE dans l'ordonnance du 10 avril 2024 instituant des mesures à l'encontre des personnes et entités qui soutiennent le Hamas ou le Djihad islamique palestinien.

4 Conclusion

Par l'adoption de la présente stratégie de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, le Conseil fédéral définit les objectifs et les champs d'action dans ce domaine et en fixe les axes prioritaires. Conjointement avec l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme, cette stratégie constitue le fondement du dispositif de défense suisse. Les instruments existants continueront à être développés de manière ciblée, conformément à l'ambition d'un dispositif de lutte efficace, coopératif, innovant et fondé sur les risques. Au cours des années à venir, des priorités spécifiques seront définies dans les domaines suivants :

- renforcement de l'efficacité : mise en place et utilisation du registre de transparence ; élaboration d'instruments adaptés à la pratique en matière de poursuite pénale et renforcement des autorités de surveillance ;
- adaptation à l'évolution des risques : amélioration des bases de données et élaboration de l'évaluation nationale des risques ;
- renforcement de la coopération : promotion de la coopération (public-privé, public-public et privé-privé) ;
- soutien à l'innovation : adaptation et renforcement continus des instruments et des approches, notamment en matière de recouvrement des avoirs.

Les offices et les autorités fédéraux réunis au sein du GCBF seront chargés d'élaborer des propositions de mesures concrètes, en tenant compte des résultats de l'évaluation nationale des risques, et de les mettre en œuvre au sein des unités administratives qui leur sont subordonnées.

Pour lutter efficacement contre la criminalité financière et garantir des conditions de marché équitables à l'échelle internationale (*level playing field*), il est essentiel que les recommandations du GAFI soient mises en œuvre de manière cohérente au niveau mondial. En tant qu'État membre du GAFI, la Suisse est régulièrement évaluée quant à la qualité de son dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et met également à disposition des experts pour l'examen d'autres pays. Dans son quatrième rapport de suivi sur la dernière évaluation de la Suisse en 2016, le GAFI a reconnu en octobre 2023 les progrès accomplis par la Suisse. Agendée en 2026 et 2027, la prochaine évaluation permettra à la Suisse de présenter les nouveaux progrès réalisés dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

En cas de besoin, le Conseil fédéral examinera la présente stratégie et décidera de son développement. Prévue pour 2026, la mise à jour de l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme et le rapport du GAFI sur l'évaluation de la Suisse, qui devrait paraître en 2028, lui fourniront des informations importantes en la matière.

La place financière et économique suisse doit continuer à figurer parmi les places financières de premier plan, innovantes et ouvertes sur l'international. Le Conseil fédéral et les autorités compétentes veilleront également à l'avenir à préserver l'intégrité de la place financière suisse et à empêcher que celle-ci soit exploitée à des fins criminelles. La Suisse peut pour cela s'appuyer sur des bases solides. La lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme exigera toutefois, à l'avenir également, une vigilance élevée et constante, ainsi que des efforts soutenus de la part de l'ensemble des acteurs concernés, au service d'un objectif commun : une place financière et économique suisse propre et intègre.

ⁱ Le 9 décembre 2024, le groupe de coordination interdépartemental pour la lutte contre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération (GCBF) a publié un rapport regroupant les dernières constatations sur le risque lié au financement de la prolifération. Ce rapport propose des mesures visant à renforcer le dispositif de lutte dans ce domaine. En mars 2025, le Conseil fédéral a modifié le mandat du GCBF. Désormais membre permanent du GCBF, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) dirige le sous-groupe consacré au financement de la prolifération, qui réunit tous les acteurs fédéraux importants dans ce domaine. Pour ne pas préjuger ces travaux, la présente stratégie n'aborde pas davantage le financement de la prolifération.

ⁱⁱ <https://www.sif.admin.ch/fr/leadership-mondial-ancrage-suisse>

ⁱⁱⁱ Les différents rapports mentionnés du GCBF sont disponibles sur la page Internet du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS) :

<https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/fr/home/kriminalitaet/geldwaescherei/publikationen.html>.

^{iv} *Le Conseil fédéral adopte la stratégie contre la corruption 2026-2029*, communiqué de presse du Conseil fédéral, <https://www.news.admin.ch/fr/newsb/syBQpKw2vsJei8pL-NaQL>

^v <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/politique-exterieure/droit-international-public/unrechtmaessig-erworbene-gelder.html>

^{vi} <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/fr/home/kriminalitaet/organisierte-kriminalitaet/strategie-bekaempfung-ok.html>

^{vii} <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/fr/home/terrorismus/terrorismus-aktuelle-lage/schweiz-ist-aktiv.html>

^{viii} <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/fr/home/fedpol/strategie.html>

^{ix} <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/fr/home/kriminalitaet/geldwaescherei.html>

^x *Le Conseil fédéral approuve les objectifs stratégiques de la FINMA et rencontre ses dirigeants*, communiqué de presse du Conseil fédéral, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-103130.html>

^{xi} <https://www.finma.ch/fr/documentation/publications-finma/rapports/risikomonitor/>

^{xii} *Le Conseil fédéral adopte le message concernant la modification de la loi sur la surveillance des marchés financiers et d'autres actes dans le contexte de la coopération internationale*, communiqué de presse du Conseil fédéral, <https://www.sif.admin.ch/fr/newsb/H-eS-d3TACWQkgCKvXf0W>

^{xiii} *Swiss FIPPP : le MROS et le secteur privé unissent leurs forces pour combattre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent*, communiqué de presse de l'Office fédéral de la police, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-103066.html>

^{xiv} *Cryptomonnaies : risques accrus de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme*, communiqué de presse de l'Office fédéral de la police, <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/fr/home/aktuell/mm.msg-id-100215.html>

^{xv} *Communication FINMA sur la surveillance relative à la gouvernance et la gestion des risques en lien avec l'utilisation de l'intelligence artificielle*, communiqué de presse de la FINMA, <https://www.finma.ch/fr/news/2024/12/20241218-mm-finma-am-08-24/>

^{xvi} *Le Royaume-Uni, la France et la Suisse s'allient pour lutter contre la corruption*, communiqué de presse du MPC, <https://www.edi.admin.ch/fr/nsb?id=104571>

^{xvii} *Le Conseil fédéral entend ancrer dans la loi la pratique de restitution d'avoirs illicites de PEP*, communiqué de presse du Conseil fédéral, <https://www.bkb.admin.ch/fr/nsb?id=101623>

^{xviii} *Entrée en vigueur de l'interdiction du Hamas*, communiqué de presse du Conseil fédéral, https://www.bkb.admin.ch/fr/newsb/ltpf1CjPLL32Q-_6eM23L