



Rapport d'audit interne

SILL Société Immobilière

Lausannoise pour le Logement SA

Destinataires

Municipalité

Madame la Présidente de la SILL Société Immobilière Lausannoise pour le Logement
SA

Madame la cheffe du Service d'architecture et du logement

Conseil d'administration de la SILL Société Immobilière Lausannoise pour le Logement SA

Monsieur le Directeur de la SILL Société Immobilière Lausannoise pour le Logement SA

Contact

Contrôle des finances de la Ville de Lausanne (CFL)

Avenue Jean-Jacques Mercier 1

Case postale 6904

1001 Lausanne

cfl@lausanne.ch

web.lausanne.ch/cfl

Impressum

Photographies : SILL SA

Remarque

« Les informations contenues dans le présent document (le « Document ») sont destinées aux seuls besoins internes de l'audité et de la Ville de Lausanne. L'utilisation directe ou indirecte par un tiers de tout ou partie du Document s'effectuera sous sa seule responsabilité. Le Document s'appuie sur les faits et circonstances bien particuliers tels qu'ils ont été présentés au Contrôle des finances au moment de sa rédaction et n'a pas vocation à valoir pour le futur. Les destinataires seront seuls compétents et responsables pour la mise en œuvre des recommandations. »

1 Synthèse



Mise en contexte

La SILL Société Immobilière Lausannoise pour le Logement SA (ci-après « SILL ») est une société anonyme créée en 2009 par la Ville de Lausanne, son actionnaire unique. Ses deux missions conjointes sont, d'une part, de réaliser prioritairement des immeubles à loyer subventionnés ou contrôlés et, d'autre part, en application de ses statuts, de mettre en œuvre des opérations tenant compte de tous les critères de développement durable, incluant des projets conçus selon les méthodes les plus novatrices dans ce domaine.

Au 30 avril 2025, la SILL possède 10 immeubles, 796 appartements ainsi que des places de parking, tous construits sur des terrains appartenant à la Ville de Lausanne, qui font l'objet de droit distinct et permanent (DDP) pour lesquels la Ville de Lausanne facture annuellement des redevances. SILL mandate le Service des gérances de la Ville de Lausanne (ci-après « GER ») pour la gérance et l'entretien de la quasi-totalité des biens loués.



Pourquoi cet audit ?

L'audit a été conduit conformément aux dispositions de l'article 24 de la « Directive relative à l'octroi et au suivi des subventions accordées par la Ville de Lausanne », qui impose à la SILL de se soumettre à un audit effectué par le Contrôle des finances de la Ville de Lausanne (ci-après CFL) aussi souvent que nécessaire, mais tous les trois ans au moins. En cas de suivi satisfaisant, et avec l'approbation du Comité d'audit, la fréquence peut ensuite portée à cinq années.



Qu'avons-nous constaté ?

- ▶ Le contrat de gérance actuel signé avec GER Lausanne n'inclut pas tous les immeubles pour lesquels une prestation est rendue.
- ▶ Actuellement aucun règlement du personnel n'a été rédigé et approuvé.



Évaluation globale

Le CFL constate que globalement, la gouvernance et la gestion de la société sont performantes. De plus, le suivi des recommandations d'audit émises lors du précédent audit réalisé en 2021 démontre que toutes les actions correctrices ont été mises en place et fonctionnent efficacement. Toutefois, certaines améliorations peuvent encore être apportées au niveau de sa gouvernance, concernant le système de contrôle, la gestion des ressources humaines et l'application des marchés publics. Au regard de ces constats, le CFL a formulé 5 recommandations visant à optimiser la gouvernance et la gestion opérationnelle de la société.

2 Table des matières

3	Introduction	6
3.1	Contexte	6
3.2	Objectif de l'audit et portée des travaux	7
3.3	Méthode d'audit	9
3.4	Calendrier de l'audit	9
3.5	Remerciements	10
4	Constats et recommandations	12
4.1	Composition du Conseil d'administration	12
4.2	Système de contrôle interne	13
4.3	Contrat de gérance	14
4.4	Ressources humaines	16
4.5	Marchés publics	17
5	Prise de position générale de l'audité	19
6	Annexes	20
6.1	Tableau des recommandations	20
6.2	Tableau des abréviations	21
6.3	Extrait de la directive municipale sur le CFL	22

3 Introduction

3.1 Contexte

La SILL a été fondée en 2009 dans le cadre du Rapport-préavis N° 2008/59. Depuis sa fondation, elle a fait construire et est propriétaire des immeubles suivants :

Immeubles	Nombre de logements	Prix de construction en millions de CHF
Prairie 5a-5c	52	18.6
Bonne-Espérance 32	37	11
Place de la Sallaz 4-5	29	17.4
Bérée 22-24-26	99	31.1
Bérée 28-30-32	185	71.7
Avenue de la Sallaz 1-3-5-7-9 (« Falaises »)	94	41
En Cojonnex	102	29.1
Plaines-du-Loup 51-53	104	39.1
Plaines-du-Loup 47a-47b	33	11.7
Elisabeth-Jeanne-de-Cerjat 2-4	61	21.7
Total	796	292.6

La société a principalement délégué la gestion de ses locataires et de ses immeubles à GER. La SILL effectue la surveillance de ses mandants. Les collaborateurs de la SILL se composent d'un codirecteur à 50%, d'une codirectrice qui entrera en fonction le 1^{er} août 2025, d'un responsable financier à 100%, de 2 architectes à 80% et de 12 concierges.

3.2 Objectif de l'audit et portée des travaux

En vertu des dispositions de l'article 16 de la « Directive relative à l'octroi et au suivi des subventions accordées par la Ville de Lausanne », le CFL a réalisé un audit interne portant sur la SILL. Les travaux d'audit ont porté sur la période s'échelonnant du 1^{er} janvier 2023 au 31 mai 2025.

L'audit a été guidé par les objectifs et les critères qui ont été jugés valables par le CFL dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

OBJECTIF DE L'AUDIT	CRITÈRES
S'assurer que les mécanismes de gouvernance en place favorisent une bonne surveillance et un bon fonctionnement de la société et soient adaptés au but de cette dernière.	▶ Les organes légaux et statutaires de la société sont opérationnels et fonctionnent de manière adéquate ; ▶ Une stratégie et un business plan ont été établis et validés par le conseil d'administration ; ▶ Les objectifs convenus avec la Ville de Lausanne sont respectés ; ▶ Il existe des outils de pilotage des activités et ceux-ci sont adaptés.
S'assurer que la gestion financière et opérationnelle soit adéquate et adaptée à son but.	▶ Les systèmes de gestion des risques et de contrôle interne existent et sont adaptés à la taille et à la complexité de la société ; ▶ Les processus de fixation des loyers et d'entrée des locataires sont conformes aux préavis et aux procédures internes; ▶ Le processus d'achats de services, biens et fournitures est conforme à la législation sur les marchés publics.
S'assurer de la bonne gestion des ressources humaines.	▶ Des règlements existent et sont appliqués de manière conforme ; ▶ Les processus liés aux arrivées, départs, salaires et évaluations du personnel sont conformes et efficaces.

S'assurer de la bonne gestion des systèmes informatiques et de la protection des données.

- ▶ La gestion des applications métiers est efficiente ;
 - ▶ La nLPD est respectée.
-

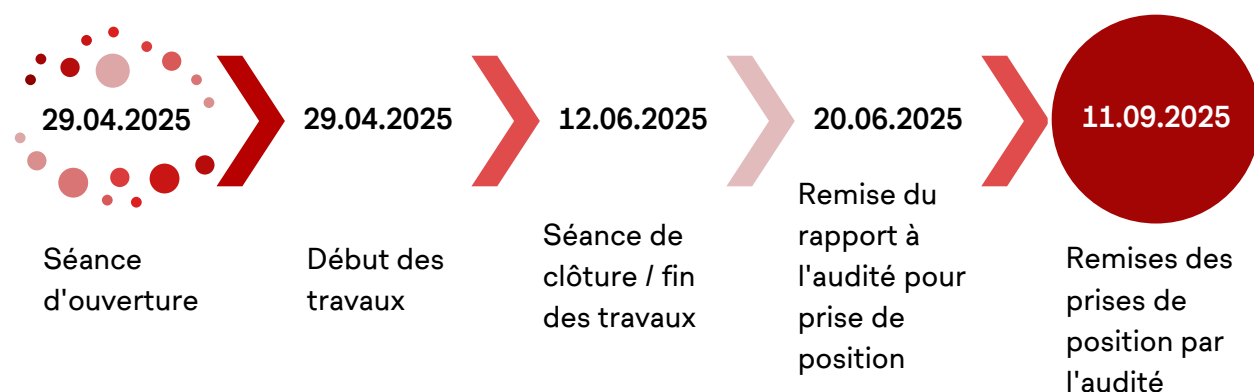
3.3 Méthode d'audit

Cette mission a été effectuée conformément à la « Directive municipale sur le Contrôle des finances de la Ville de Lausanne » ainsi qu'aux « Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne » édictées par l'IIA.

La phase d'examen du présent audit comprenait des entrevues, l'examen de documents, des analyses de données et des tests sur la base d'échantillons, procédures que nous avons jugées appropriées en vue d'obtenir l'information probante nécessaire.

3.4 Calendrier de l'audit

Le contenu de ce rapport a fait l'objet d'une revue complète par l'audité avant la réunion de clôture et a été amendé en fonction des compléments d'information obtenus par le CFL. Les constats tels que repris dans ce rapport ont été validés lors de cette séance. Les recommandations, relevant quant à elles de l'opinion du CFL, ont été présentées et discutées avec l'audité. Le calendrier de cet audit est résumé comme suit :



3.5 Remerciements

Le CFL tient à remercier la direction et le personnel de la SILL Société Immobilière Lausannoise pour le Logement SA pour le soutien apporté à la réalisation de cet audit.

Lausanne, le 19 septembre 2025

Contrôle des finances de la Ville de Lausanne

Yves Tritten

Chef de service



4 Constats et recommandations

4.1 Composition du Conseil d'administration

4.1.1 Qu'avons-nous constaté ?

Le Conseil d'administration a mandaté un expert en vue d'examiner et d'optimiser son fonctionnement. Celui-ci a, début 2024, formulé plusieurs constats accompagnés de recommandations. Ces observations portaient notamment sur le nombre optimal d'administrateurs, la représentation politique, la contribution effective et les compétences de certains administrateurs, ainsi que sur la nécessité d'assurer une diversité de profils, notamment dans le domaine de l'immobilier. Le CFL partage ces constats et note qu'aucune évolution significative n'a été mise en œuvre dans l'organisation de la SILL à la suite de cette mission d'expertise.

4.1.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

Une composition du Conseil inadaptée en termes de nombre, de représentativité, de compétences et de diversité peut nuire à l'efficacité de sa gouvernance.

4.1.3 Recommandation

Recommandation n°1

Priorité : Faible

Suivi des propositions d'un expert sur l'organisation du Conseil

Le CFL recommande d'examiner les recommandations formulées par l'expert indépendant mandaté par le Conseil d'administration, de se déterminer sur celles-ci et, le cas échéant, de définir un plan de mise en œuvre approprié.

Responsable :

Conseil d'administration

Municipalité

Position de l'audité	Accepté
Le Conseil d'administration mettra à l'ordre du jour d'une prochaine séance l'analyse du rapport d'expert et prendra position par rapport à celui-ci.	
Personne responsable :	Conseil d'administration
Délai :	31.12.2025

4.2 Système de contrôle interne

4.2.1 Qu'avons-nous constaté ?

La SILL a mis en place un système de contrôle interne bien conçu et adapté à la taille de la structure. Cependant, une amélioration pourrait être apportée sur le point suivant :

Actuellement, les ordres de paiement relatifs à des achats de biens courants sont validés sur support papier par trois signataires : le directeur financier, le directeur et la présidente du conseil d'administration. Ce processus, impliquant un nombre élevé de validations, engendre une charge administrative importante et une dilution des responsabilités. Par ailleurs, bien que le règlement interne attribue à juste titre à la haute direction – en particulier au Conseil d'administration – un rôle de supervision générale, la validation systématique de l'ensemble des factures relève davantage d'une activité opérationnelle. Dès lors, la participation de la Présidente du Conseil d'administration à ce niveau de validation apparaît comme peu opportune.

4.2.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

Le fait qu'un membre du Conseil d'administration participe à la validation opérationnelle de factures présente un risque de confusion des rôles et de dilution des responsabilités.

4.2.3 Recommandation

Recommandation n°2

Priorité : Faible

Optimisation du système de contrôle interne

Le CFL recommande d'étudier la possibilité de revoir le flux de validation des factures de fonctionnement. Par exemple, en définissant un seuil à partir duquel une validation par un membre du conseil d'administration est nécessaire.

Responsable :

Direction SILL

Position de l'audité

Accepté

Les flux de validation des factures de fonctionnement seront rediscutés lors d'une prochaine séance de Conseil d'administration. Il est proposé d'établir une matrice des délégations de compétences financières définissant les seuils de validation.

Personne responsable :

Conseil d'administration

Délai :

31.12.2025

4.3 Contrat de gérance

4.3.1 Qu'avons-nous constaté ?

La SILL a délégué la gérance de ses biens principalement à GER (Ville de Lausanne). Or, le contrat en vigueur, daté du 22 septembre 2021, ne couvre pas explicitement la gestion des immeubles situés aux Plaines-du-Loup, mis en location entre 2022 et 2024.

4.3.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

L'absence de mention explicite dans le contrat de gérance concernant les immeubles des Plaines-du-Loup crée une insécurité juridique et opérationnelle. Cette situation peut entraîner un flou sur les responsabilités respectives de la SILL et de GER, notamment en cas de litige, de sinistre ou de défaut de gestion.

4.3.3 Recommandation

Recommandation n°3

Priorité : Faible

Signature d'un contrat de gérance

Le CFL recommande de signer un avenant au contrat de gérance conclu avec GER, afin d'inclure la gestion de ses trois nouveaux immeubles situés aux Plaines-du-Loup, et de s'assurer que toute mise en gérance d'un nouvel immeuble fasse l'objet d'un avenant aux contrats existants.

Responsable :

Direction SILL

Position de l'audité

Accepté

Une séance a eu lieu le 4 juin 2025 avec le Chef de service de GER lors de laquelle une proposition de mise à jour de l'annexe au contrat de gérance lui a été transmise, intégrant la gestion des trois immeubles des Plaines-du-Loup. Celle-ci a été validée et a été mise en signature le 12 juin 2025.

Personne responsable :

Co-directeur/trice

Délai :

30.09.2025

4.4 Ressources humaines

4.4.1 Qu'avons-nous constaté ?

La SILL ne dispose pas d'une directive interne encadrant les aspects liés aux absences, aux heures supplémentaires, aux congés, à la communication ou encore aux droits et devoirs de son personnel. Si certains de ces éléments sont couverts dans les contrats individuels des collaborateurs, il a été constaté que certaines pratiques – comme l'application des règles de la Ville en matière de congé maternité - ne sont pas formalisées, bien qu'elles aillent au-delà des exigences légales minimales applicables à une société anonyme.

4.4.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

L'absence de directive au personnel peut générer un manque de clarté et une application inégale des règles.

4.4.3 Recommandation

Recommandation n°4

Priorité : Faible

Adoption d'un règlement du personnel

Le CFL recommande de rédiger un règlement du personnel, et de le faire valider par le Conseil d'administration.

Responsable :

Direction SILL

Position de l'audité

Accepté

La Direction s'engage à établir un règlement du personnel et à le faire valider par le Conseil d'administration.

Personne responsable :

Co-directeur/trice

Délai :

31.03.2026

4.5 Marchés publics

4.5.1 Qu'avons-nous constaté ?

La SILL, qui est assujettie aux droits des marchés publics, a adopté en décembre 2023 une directive sur l'attribution des marchés dans le domaine de la construction.

Cette directive décrit notamment toutes les procédures d'adjudication en fonction des valeurs seuils. Selon ce document « En certaines circonstances, la SILL se réserve le droit d'adjuger un marché directement (procédure de gré à gré « exceptionnel »), sans passer par une procédure de mise en concurrence, notamment pour des raisons techniques ou en cas d'urgence ». Néanmoins, le CFL constate qu'il n'est pas mentionné, dans cette directive, qu'une telle adjudication doit être publiée sur simap.ch.

En 2023, suite à des problèmes d'étanchéité constatés dans la toiture plate d'un de ses immeubles situés chemin de Bérée, la SILL a demandé une offre à l'entreprise qui avait réalisé les travaux lors de la construction. Après inspection et travaux, une seconde offre de kCHF 390 a été fournie par cette entreprise et acceptée par la SILL. Ce marché a donc été adjugé en gré à gré exceptionnel, la justification en étant l'urgence et la connaissance du toit par l'adjudicataire (article 21, alinéa 2 d. de l'AIMP¹). Le CFL constate toutefois que cette adjudication n'a pas été publiée sur simap.ch.

4.5.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

Le respect de la réglementation relative aux marchés publics est une obligation légale. De plus le respect de celle-ci permet notamment d'assurer une concurrence efficace entre les soumissionnaires et une utilisation efficiente et économique des fonds publics. Recommandation

Recommandation n°5

Priorité : Faible

Publication des adjudications de marchés en gré à gré exceptionnel

Le CFL recommande de :

- a) mettre à jour la directive afin qu'elle se conforme intégralement à la législation en vigueur sur les marchés publics
- b) Mettre en place un contrôle visant à s'assurer de son application.

Responsable :

Direction SILL

¹ 1. Accord intercantonal sur les marchés publics révisé (AIMP 2019) : [F IAMP2019](#).

Position de l'audité

Accepté

La directive sera mise à jour en intégrant l'obligation de publication sur simap.ch

L'un des co-directeurs/trices sera désigné comme responsable du respect de l'application correcte de la loi sur les marchés publics. Une formation sur les marchés publics est prévue pour les collaborateurs et collaboratrices de la SILL.

Personne responsable :

Co-directeur/trice

Délai :

31.12.2025

5 Prise de position générale de l'audit

Le Conseil d'administration et la direction de la SILL remercient les collaborateurs du Contrôle des finances de la Ville de Lausanne pour le travail accompli et la qualité des échanges.

Ils relèvent que les travaux d'audit se sont déroulés dans un climat de collaboration et de confiance et que les recommandations apportées vont dans le sens d'une amélioration de certains points, mais que le cadre général de conduite de la société répond aux objectifs fixés par la Ville de Lausanne.

La mise en œuvre des recommandations du CFL a d'ores et déjà débuté et sera menée à bien dans les prochains mois.

6 Annexes

6.1 Tableau des recommandations

N°	Titre	Responsable	Priorité
2025/01	Diversification des compétences du conseil d'administration	Conseil d'administration	Faible
2025/02	Optimisation du système de contrôle interne	Direction SILL	Faible
2025/03	Contrat de gérance	Direction SILL	Faible
2025/04	Adoption d'un règlement du personnel	Direction SILL	Faible
2025/05	Respect de la législation sur les marchés publics	Direction SILL	Faible

Priorités des recommandations

Le Contrôle des finances de la Ville de Lausanne classe ses recommandations sur la base des risques (élevé, moyen, faible). Les risques sont évalués en fonction de leur impact et de leur probabilité de survenance.

6.2 Tableau des abréviations

CFL	Contrôle des finances de la Ville de Lausanne
IIA	Institute of Internal Auditors (Association d'audit interne)
GER	Service des gérances de la Ville de Lausanne
SILL	SILL Société Immobilière Lausannoise pour le Logement SA
AIMP	Accord intercantonal sur les marchés publics

6.3 Extrait de la directive municipale sur le CFL

Extrait de la directive municipale sur le Contrôle des finances de la Ville de Lausanne²

Art. 18 – Rapports d’audit interne et recommandations

1. Le mandat d’audit débute par un entretien de lancement avec l’audité.
2. Le CFL émet le rapport en version définitive aux destinataires prévus uniquement après la finalisation des étapes suivantes :
 - a. Le CFL présente ses conclusions d’audit et recommandations dans un projet de rapport qu’il adresse avant la réunion de clôture à l’audité.
 - b. Lors de la réunion de clôture, l’audité fait part de ses éventuelles remarques sur les constats et recommandations du projet de rapport.
 - c. A l’issue de cette réunion, le CFL émet une version du projet adressée à l’-aux audité-s et au-x directeurs concerné-s pour prise de position.
 - d. L’audité a 60 jours ouverts pour faire adopter une note à la Municipalité comprenant :
 - i. sa position pour chaque recommandation. Si une recommandation s’adresse à un tiers, le CFL adresse séparément sa demande de positionnement à ce dernier ;
 - ii. une note de synthèse de suivi des recommandations de l’audité ;
 - iii. l’indication des éléments considérés comme étant confidentiels ainsi que les motifs afin que la Ville puisse en tenir compte lors de la publication du rapport.Lorsque l’audité n’est pas une entité rattachée à l’administration communale, le service de tutelle doit soumettre la note à la Municipalité, qui en prendra acte.
 - e. Le délai de 60 jours écoulé, le CFL émet le rapport final aux destinataires prévus à l’art. 19 al. 1. Celui-ci inclut les prises de position et la note de synthèse de suivi des recommandations de l’audité.
3. En cas de désaccord au sujet des recommandations à mettre en œuvre, le CFL saisit le comité d’audit, qui statue définitivement.
4. Lorsque l’audité n’a pas donné, dans le délai imparti, une suite appropriée aux recommandations du CFL, celui-ci soumet le cas au comité d’audit qui prend les dispositions nécessaires.

Art. 19 - Diffusions des rapports

1. Les rapports d’audit interne sont adressés :
 - a. A l’audité ;
 - b. Au service subventionnant concerné, lorsque l’audité n’est pas une entité rattachée à l’administration communale ;
 - c. A la direction concernée ;
 - d. A la Municipalité ;
2. Sous réserve des dispositions de l’art. 16 LInfo, les rapports d’audit interne sont rendus publics dès qu’ils sont achevés au sens de l’article 9 alinéa 1^{er} LInfo, soit dès que le rapport final a été émis par le CFL.
3. Les noms des collaborateurs ne sont pas mentionnés dans le rapport publié.

² VILLE DE LAUSANNE, 2021. Directive municipale sur le Contrôle des finances de la Ville de Lausanne du 14 janvier 2021. Etat au 14 janvier 2021. Disponible à l’adresse : https://www.lausanne.ch/apps/actualites/index_recueil.php?id_domaine=8