



Ville de Lausanne

Contrôle des finances

Rapport d'audit interne

Gestion du contentieux

Destinataires

Municipalité

Madame la Directrice de la direction des finances et la mobilité

Monsieur le Chef du Service des finances

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

Remarque

« Les informations contenues dans le présent document (le « Document ») sont destinées aux seuls besoins internes de l'audit 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

Le recouvrement des créances de la Ville de Lausanne, à l'exception de celles des services industriels de Lausanne (SiL) et des créances fiscales, est géré centralement par l'Office du contentieux. Au 31 décembre 2024, le montant des créances présentant un risque de recouvrement s'élève à kCHF 14'080. L'Office du contentieux est doté de 19.5 ept et gère annuellement plus de 10'000 factures qui représentent un montant compris entre CHF 4 et 6 millions en fonction des années.



Pourquoi cet audit ?

En raison des montants en jeu, le Contrôle des finances de la Ville de Lausanne (CFL) a réalisé cet audit afin d'évaluer si les processus de recouvrement au sein de la Ville de Lausanne permettent de récupérer les créances de manière optimale, c'est-à-dire au moindre coût, dans les meilleurs délais et avec le meilleur taux de récupération possible.



Qu'avons-nous constaté ?

- ▶ La gouvernance en place comporte certaines lacunes et le système de contrôle interne est partiel ;
- ▶ La gestion des factures, des ordonnances pénales (OP) et des actes de défauts de bien (ADB) manque d'efficacité ;
- ▶ Les mauvais payeurs ne sont pas efficacement suivis.



Evaluation globale

L'office du contentieux dispose des compétences et des processus qui permettent de suivre les créances et d'assurer un traitement adéquat des dossiers. Néanmoins, plusieurs axes d'améliorations importants ont été identifiés notamment en termes de gouvernance, d'optimisation des délais de traitement et des coûts.

Sur la base des constats identifiés, le CFL a formulé 13 recommandations.

2 Table des matières

3	Introduction	5
3.1	Contexte	5
3.2	Objectif de l'audit et portée des travaux	9
3.3	Méthode d'audit	10
3.4	Calendrier de l'audit	10
3.5	Remerciements	11
4	Constats et recommandations	13
4.1	Stratégie, outils de suivi et cadre normatif	13
4.2	Analyse des risques et système de contrôle interne	17
4.3	Délai de paiement des factures	19
4.4	Délai de traitement des contraventions et ordonnances pénales	21
4.5	Politique de gestion des factures Abacus	28
4.6	Politique de gestion des ADB	36
4.7	Conservation des données	39
4.8	Blocage des débiteurs « mauvais payeur »	41
5	Prise de position générale de l'audité	43
6	Annexes	44
6.1	Tableau des recommandations	44
6.2	Schéma de la procédure de poursuite	46
6.3	Tableau des abréviations	47
6.4	Extrait de la directive municipale sur le CFL	48

3 Introduction

3.1 Contexte

À fin 2023, le montant total des créances résultant de revenus non fiscaux s'élève à CHF 189.2 millions. Parmi ce total, CHF 16.7 millions sont considérés comme présentant un risque de non-recouvrement et ont donné lieu à une provision comptabilisée au passif. De plus, sur la même période, une perte de CHF 7.7 millions pour les créances jugées irrécouvrables a été enregistrée. Le tableau ci-dessous fournit un détail des créances-débiteurs sur les trois dernières années.

En millions CHF	2022	2023	2024
Créances ouvertes (hors SiL)	42.5	40.3	56.6
Provision sur les créances (hors SiL)	(11.2)	(15.2)	(14.1)
Créances ouvertes SiL	122.3	148.9	140.1
Provision sur les créances SiL	(1.3)	(1.5)	(3.4)

Ces chiffres soulignent l'importance d'une gestion efficace du contentieux afin de prévenir les retards de paiement et d'assurer un taux de recouvrement des créances aussi élevé que possible.

Organisation du recouvrement au sein de la Ville de Lausanne

La gestion du recouvrement au sein de la Ville de Lausanne est principalement régie par le « Recueil d'Organisation Comptable et Financière » (ROCF)¹ qui en fixe les grandes lignes et est complété par le règlement « Tarif municipal des frais en matière de recouvrement perçus par l'Office du contentieux »².

¹ [Recueil d'organisation comptable et financière, RS 600.1](#)

² [Tarif municipal des frais en matière de recouvrement perçus par l'office du contentieux, RS 602.1](#)

Le processus de recouvrement des créances au sein de la Ville de Lausanne se divise en deux phases principales :

- **Phase précontentieuse** : Elle inclut l'émission des factures ainsi que l'envoi des rappels ou des sommations.
- **Phase contentieuse** : Elle concerne les procédures d'exécution forcée et la gestion des créances pour lesquelles un acte de défaut de bien a été délivré.

La phase contentieuse est gérée par l'Office du contentieux, rattaché au Service des finances. Cet office centralise le suivi contentieux pour la quasi-totalité des services de la Ville, à l'exception de la direction des services industriels, qui dispose de son propre système de recouvrement.

La phase précontentieuse, quant à elle, est répartie entre les services de la Ville de Lausanne, responsables de la facturation, et l'Office du contentieux, chargé des rappels et sommations. De plus, des arrangements de paiement peuvent être accordés à toutes les étapes du processus et relèvent également de la responsabilité de l'Office du contentieux.

Les créances de la Ville se répartissent en deux grandes catégories :

- Les **factures** résultant de prestations de service, de vente de biens ou de taxes ;
- Les **contraventions**.

Il convient de noter que la Ville ne gère pas le contentieux des créances fiscales, ayant délégué la tâche de la perception de l'impôt au Canton.

Le processus de recouvrement varie légèrement selon la catégorie de créance. Pour les factures, un délai initial de paiement de 30 jours est prévu. En cas de non-paiement dans ce délai, il est prévu d'envoyer un premier rappel, accompagné d'un nouveau délai de paiement de 20 jours. Si la facture demeure impayée, un second rappel est adressé, avec un délai supplémentaire de 10 jours. Si, à l'issue de ces rappels, la facture reste impayée, elle est alors transférée à l'Office du contentieux, qui engage une procédure d'exécution forcée via les Offices des poursuites.

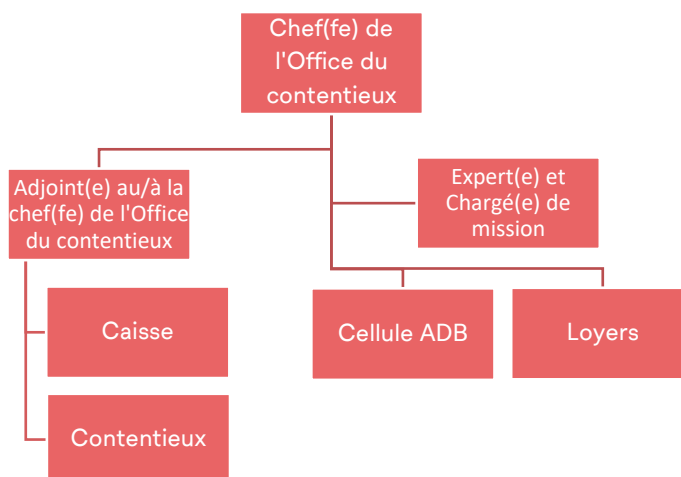
Le recouvrement des contraventions est régi par la loi sur les amendes d'ordre du 1^{er} janvier 2018, le Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007, la loi vaudoise sur les contraventions du 19 mai 2009, et précisé par les «instructions aux autorités municipales en matière de contraventions de compétence communale». Une amende d'ordre est émise suite à une infraction, avec un délai de paiement de 30 jours. En cas de non-paiement, une ordonnance pénale (OP) est rendue, accompagnée d'un délai d'opposition de 10 jours et d'un nouveau délai de paiement de 30 jours. Si l'amende reste impayée, une sommation est envoyée assortie d'un

dernier délai de 10 jours. Si la contravention demeure impayée, une procédure d'exécution forcée pour aboutir soit à la conversion de la créance en peine privative de liberté sous certaines conditions, soit, à défaut, à une procédure de poursuite classique.

L'annexe 7.2 présente le schéma standard de la procédure de poursuite en Suisse.

Office du contentieux

L'Office du contentieux, à fin 2024, est constitué d'une équipe de 21 personnes (19.5 ept) organisées en plusieurs groupes spécialisés. L'équipe caisse est notamment responsable du traitement des rappels et des encaissements, de l'intégration des frais de l'Office des poursuites, ainsi que du traitement des commandements de payer en opposition totale. L'équipe contentieux, quant à elle, gère les affaires de contentieux en général, à l'exception des ADB, qui sont spécifiquement traités par la cellule ADB. Cette dernière est chargée de gérer les ADB liés aux factures ainsi qu'aux ordonnances pénales. Enfin, l'équipe loyers s'occupe du recouvrement des loyers pour le Service des gérances (GER) et du Service social de Lausanne (SSL).



Selon les statistiques tenues par l'Office du contentieux, pour la période de janvier à octobre 2024, 10'437 factures ont été remises au contentieux, représentant un total d'environ CHF 4.6 millions, contre 10'641 factures en 2022 pour un montant total d'environ CHF 5.6 millions. Suite à l'implémentation d'Abacus³ en 2023 et à des dysfonctionnements d'interface entre Abacus et EpsiPour⁴, la remise des factures n'a pas pu être effectuée de janvier 2023 à juin 2024. Concernant

³ ERP comptable de la Ville de Lausanne

⁴ Logiciel de gestion des contentieux

les ordonnances pénales (domaines publics et privés), l'Office du contentieux en a traité 56'744 en 2023, contre 33'218 à octobre 2024.

A noter que l'ancienne cheffe du contentieux a quitté son poste en mars 2022, et la nouvelle responsable a pris ses fonctions en juin 2022, sans transition préalable. En 2022 et 2023, la priorité a été donnée à la stabilisation de l'équipe et à la réorganisation interne.

3.2 Objectif de l'audit et portée des travaux

En vertu des dispositions de l'article 4 de la « Directive municipale sur le contrôle des finances de la Ville de Lausanne (CFL) », le CFL a réalisé un audit interne portant sur la gestion du contentieux au sein de la Ville de Lausanne. Les travaux d'audit ont porté principalement sur la période s'échelonnant du 1^{er} janvier 2023 au 30 novembre 2024, toutefois, certaines analyses ont porté sur des périodes plus étendues.

Le contentieux des créances fiscales ainsi celui des SiL ont été exclus du périmètre de cet audit.

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
Veiller à ce que les mécanismes de gouvernance en place assurent une surveillance efficace et un bon fonctionnement de l'Office, en adéquation avec ses objectifs	<ul style="list-style-type: none">▶ Des objectifs clairs et cohérents sont définis et en adéquation avec la stratégie ;▶ Les outils de pilotage sont adéquats ;▶ Les risques associés aux processus clés sont identifiés et des contrôles spécifiques ont été instaurés pour en limiter l'impact.
S'assurer que les procédures et outils utilisés permettent un traitement rapide et optimal des dossiers, afin de maximiser les chances de recouvrer les créances et minimiser les coûts.	<ul style="list-style-type: none">▶ Les procédures en place permettent un traitement rapide des dossiers ;▶ Les délais de traitement sont suivis de manière rigoureuse et des actions sont entreprises pour réduire les retards ;▶ Les coûts liés au traitement des dossiers sont vérifiés et des mesures sont prises afin de réduire les dépenses tout en maintenant un niveau de service élevé.
Garantir le respect des lois et des règlements en vigueur.	<ul style="list-style-type: none">▶ Les actions de l'Office respectent les lois et règlements en vigueur.

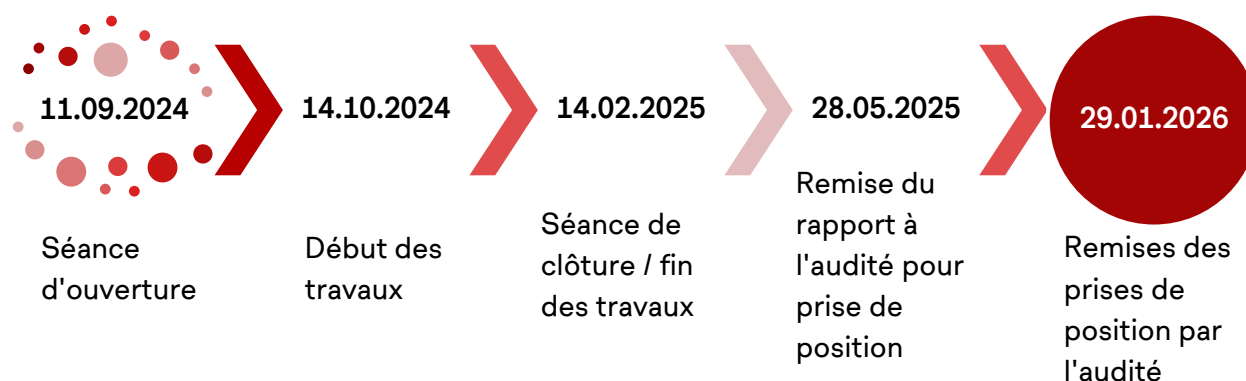
3.3 Méthode d'audit

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 l'Office du contentieux pour le soutien apporté à la réalisation de cet audit.

Lausanne, le 11 février 2026

Contrôle des finances de la Ville de Lausanne

Yves Tritten

Chef de service



4 Constats et recommandations

4.1 Stratégie, outils de suivi et cadre normatif

4.1.1 Qu'avons-nous constaté ?

La gouvernance de l'Office du contentieux présente plusieurs lacunes pouvant nuire à son efficacité, notamment l'absence de stratégie clairement définie et formalisée. Bien que les grandes lignes nous aient été communiquées oralement, elles ne sont pas clairement définies, ce qui empêche d'avoir une vision commune des priorités et des actions à mener.

L'absence d'objectifs spécifiques et mesurables complique le suivi de la performance. De plus, l'absence d'indicateurs et de tableaux de bord offrant une vision globale des activités de l'office, outils essentiels pour le suivi, empêche d'avoir une vision claire et immédiate de l'évolution des actions et de l'impact des décisions prises.

La gouvernance est également fragilisée par l'absence de directives uniformes ainsi que par des lacunes dans certaines directives elles-mêmes. Le CFL note notamment l'absence de directives sur :

- Les frais et émoluments, qui devraient fixer entre autres les critères de décision pour la fixation des tarifs et leur annulation ;
- Les plans de paiement, qui devraient notamment formaliser le montant minimal, la durée maximale, les critères de refus et d'annulation des intérêts moratoires ;
- La conservation et l'archivage des données.

Le CFL note en outre que les directives suivantes nécessitent une révision afin d'être alignées aux pratiques actuelles pour assurer leur cohérence entre elles :

- La « Directive relative aux défalcatons » du 17.12.2018 et l' « Annexe Directive relative aux défalcatons » ;
- La « Directive relative aux compétences de signature et arrangements de paiement » ;
- La « Directive relative au rachat des ADB » du 29.08.2014.

4.1.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

L'absence de stratégie claire, d'objectifs mesurables et de mécanismes de suivi appropriés empêche non seulement une gestion optimale des ressources et une évaluation rigoureuse de la performance, mais elle fragilise également la prise de décision et l'adaptation aux évolutions.

De plus, l'absence d'uniformité des directives et le manque de directives entraînent des incohérences et des risques d'erreurs, compromettant ainsi l'équité de traitement et la conformité des actions menées.

4.1.3 Recommandation

Recommandation n°1

Priorité : Elevée

Documentation de la stratégie et définition d'objectifs

Le CFL recommande de :

- a) formaliser une stratégie claire et documentée ;
- b) établir des objectifs SMART (spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et temporellement définis).

Responsable :

SFIN

Position de l'audit

Accepté

Une stratégie claire et documentée sera formalisée pour l'unité contentieux, précisant les priorités, les moyens mobilisés et les modalités de suivi.

Des objectifs SMART seront définis, permettant de mesurer les progrès réalisés et d'orienter l'action de manière ciblée. Un tableau de bord regroupant les indicateurs clés est déjà en cours d'élaboration et sera mis en place pour assurer un pilotage régulier et efficace. (cf. recommandation n°2).

L'ensemble de ces éléments sera validé et suivi par la cheffe d'unité et le chef de service puis diffusé à l'équipe afin d'assurer une appropriation collective.

Personne responsable :

Chef de service SFIN

Délai :

31.01.2026

Recommandation n°2

Priorité : Elevée

Mise en place d'indicateurs ou de tableaux de bord

Le CFL recommande de mettre en place des indicateurs de performance et des tableaux de bord.

Responsable :

Office du contentieux

Position de l'audit

Accepté

Des indicateurs de performance existent et permettent notamment de savoir quel volume d'affaires a été traité pour une période donnée, de suivre l'avancement des travaux en cours, d'évaluer le délai moyen de traitement des dossiers, de suivre le travail individuel des collaborateurs/trices, etc.

Quant au tableau de bord permettant un pilotage et un suivi global des actions de l'office dans son ensemble, il est précisé que ce besoin est partagé par la cheffe de l'unité contentieux et le chef de service des finances. Le manque de souplesse et d'adaptabilité de l'outil EPSIPOUR nécessite l'intervention du SOI. Un projet a été initié en ce sens.

Personne responsable :

SOI

Délai :

28.02.2026

Recommandation n°3**Priorité : Moyenne****Révision des directives et mise en place d'un processus de mise à jour continue**

Le CFL recommande de :

- a) réviser les directives mentionnées dans le constat ci-dessus ;
- b) rédiger de nouvelles directives couvrant les domaines essentiels tels que la conservation des données, les plans de paiement et la fixation des frais et émoluments ;
- c) instaurer un processus de mise à jour continue.

Responsable :

Office du contentieux

Position de l'audité

Accepté

Les directives relatives à la fixation des frais et émoluments, aux plans de paiement, aux défalcatons, aux compétences de signature et aux rachats des ADB sont en cours de finalisation. Quant aux autres thématiques mentionnées par le CFL, elles sont également en cours d'analyse et aboutiront prochainement à de nouvelles directives.

L'ensemble des procédures et directives fera l'objet d'un contrôle annuel afin de garantir qu'aucune ne dépasse trois ans d'ancienneté.

Personne responsable :

Cheffe du Contentieux

Délai :

- a) 31.01.26
- b) 31.03.26
- c) 31.03.26

4.2 Analyse des risques et système de contrôle interne

4.2.1 Qu'avons-nous constaté ?

L'audit a mis en évidence plusieurs points d'amélioration concernant les processus de contrôle au sein l'Office du contentieux.

Documentation des risques et des contrôles

Tout d'abord, l'Office du contentieux ne dispose pas de système de contrôles internes (SCI) structuré et formalisé. Aucun document centralisé ne permet de cartographier l'ensemble des processus internes, d'identifier les risques associés à chaque processus et de spécifier les contrôles nécessaires pour limiter ces risques. A titre illustratif, le CFL relève l'absence de contrôles permettant de couvrir les problématiques suivantes :

- **Archivage et conservation des données** : Sans contrôles appropriés, l'Office peut faire face à des non-conformités légales, des risques de sécurité (fuites de données), et des difficultés d'accès aux données, ralentissant ainsi les processus internes ;
- **Respect des directives** : Le manque de contrôles sur les directives notamment sur les compétences de signature peut entraîner des erreurs ou des fraudes, notamment dans la validation des plans de paiement, nuisant à la sécurité des transactions ;
- **Intégrité des données** : L'absence de contrôles automatiques pour vérifier l'intégrité des données saisies dans EpsiPour expose l'Office à d'erreurs compromettant la fiabilité des informations et des décisions.

Efficacité de la conception des contrôles

Certains contrôles ne sont pas conçus de manière optimale et ne permettent pas de prévenir ou de détecter des erreurs ou de la fraude. Les problématiques suivantes ont notamment été constatées :

- Objectifs du contrôle insuffisamment définis ou peu clairs
- Séparation inadéquate des fonctions
- Contrôles non documentés⁵
- Contrôles non adaptés au risque

⁵Le CFL a été informé que des procédures étaient en cours d'établissement, mais ces dernières n'étaient pas encore disponibles à date de l'audit.

4.2.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

Des contrôles insuffisants ou non adaptés augmentent les risques d'erreurs, de fraude et d'inefficacité. Le manque de formalisation des procédures et l'absence de séparation des fonctions compliquent la détection des anomalies et nuisent à la transparence. Il est donc crucial de revoir les processus pour améliorer l'efficacité opérationnelle, garantir la conformité et optimiser le recouvrement des créances.

4.2.3 Recommandation

Recommandation n°4

Priorité : Elevée

Mise en place d'une gestion proactive des risques dans le processus de recouvrement

Le CFL recommande de

- a) établir une matrice de contrôle interne en lien avec les processus clés;
- b) évaluer les risques identifiés et les documenter ;
- c) implémenter des contrôles ciblés sur les points à risque élevé et les documenter.

Responsable :

Office du contentieux

Position de l'audité

Accepté

Certains contrôles existent déjà et sont effectués régulièrement, ce qui permet de gérer les risques et de sauvegarder les délais. Cela étant, afin de formaliser l'identification des principaux risques, les contrôles en place et, le cas échéant, de les compléter, une matrice de contrôle interne sera élaborée couvrant l'ensemble des processus clefs de l'unité. Elle permettra de hiérarchiser les principaux risques, de référencer les contrôles y relatifs en indiquant leur fréquence et le responsable.

Personne responsable :

Cheffe contentieux

Délai :

30.05.2026

4.3 Délai de paiement des factures

4.3.1 Qu'avons-nous constaté ?

Le délai de paiement standard des factures émises par Ville de Lausanne est de 30 jours. Le Service des finances (SFIN) exige que toute dérogation à ce standard soit justifiée et validée conformément au point 1.622 du recueil d'organisation comptable et financière de la Ville de Lausanne. De plus, la dérogation doit être validée par le chef de service ainsi que par le CFL. Toutefois, le CFL ne reçoit pas les formules ad hoc et ne devrait en aucun cas être impliqué directement dans les opérations.

Le CFL a examiné les délais de paiement appliqués aux factures émises en 2023 et 2024 et a constaté que la grande majorité (98%) respecte bien le délai de 30 jours. Toutefois, pour les 2% restants, le CFL note que l'utilisation de délais de paiement prolongés n'est pas systématiquement justifiée par les services ni validée par le SFIN. Des délais de 60 ou 90 jours ont été appliqués, par exemple, pour accorder des plans de paiement (alors qu'il s'agit d'une prérogative de l'Office du contentieux), par erreur ou pour décaler des échéances lors de facturation par bloc.

4.3.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

L'attribution de délais de paiement trop longs augmente le risque de perte sur débiteur, car cela peut favoriser l'accumulation de créances impayées. Plus un délai de paiement est étendu, plus la probabilité qu'un débiteur ne puisse pas honorer sa dette à temps est élevée, ce qui peut mener à des pertes financières pour la Ville. En outre, ces retards dans les paiements peuvent affecter négativement la trésorerie, car cela retarde les entrées de liquidités prévues, mettant ainsi sous pression la gestion des flux de trésorerie.

4.3.3 Recommandation

Recommandation n°5

Priorité : Faible

Mise en place de contrôles pour la gestion des délais de paiement et révision des procédures associées

Le CFL recommande de

- a) revoir les dispositions du ROCF relatives aux délais de paiement;
- b) analyser les cas de non-respect des délais standards et implémenter d'éventuels contrôles

Responsable :

SFIN

Position de l'audit

Accepté

Une directive « Facturation débiteurs » est en cours d'élaboration ; elle précisera les conditions de paiement des factures débiteurs et rappellera que seul le service contentieux est habilité à accorder des facilités de paiement par le biais d'arrangements spécifiques.

En cas d'arrangement, la signature du chef du service des finances sera requise sur le formulaire ad hoc, lequel sera révisé si nécessaire.

Le ROCF sera mis à jour afin d'intégrer les éléments principaux de cette directive.

Un point de situation sera présenté au Contrôle des finances de la Ville lors du pré-bouclage et du bouclage final.

Des contrôles ponctuels seront réalisés par l'unité contentieux ainsi que par la comptabilité générale.

Personne responsable :

Cheffe de la Comptabilité générale

Délai :

31.03.2026

4.4 Délai de traitement des contraventions et ordonnances pénales

4.4.1 Qu'avons-nous constaté ?

Les contraventions émises par la Ville se divisent en deux catégories principales :

- **Infractions du domaine public** : telles que les violations de la loi sur la circulation routière, principalement émises par la police municipale de Lausanne. En cas de non-paiement, ces contraventions sont signalées à la Commission des contraventions.
- **Infractions du domaine privé** : comme le non-respect d'une mise à ban, où le propriétaire du bien-fonds transmet directement une dénonciation à la Commission des contraventions.

Le processus de « facturation » et recouvrement des contraventions implique plusieurs acteurs différents et suit les étapes suivantes :

Etape	Acteur	Délai de paiement	Commentaire
1a. Notification/envoi de l'amende	Corps de police	30 jours	Uniquement pour les infractions du domaine public
1b. Dénonciation à la commission des contraventions	Propriétaire d'un bien-fonds	N/A	Uniquement pour une infraction sur le domaine privé
2. Envoi d'une ordonnance pénale	Commission des contraventions	30 jours	Délai d'opposition de 10 jours à compter de la notification
3. Sommation	Office du contentieux	10 jours	
4. Procédure d'exécution forcée	Office du contentieux	N/A	Soit par voie de poursuites ou par conversion en peine privative de liberté

En terme de volume, en 2024, 48'234 ordonnances pénales du domaine public ont été émises (contre 51'153 en 2022) pour un montant total de CHF 7 millions (contre CHF 7 millions en 2022). Sur cette base, en 2024, 6'256 poursuites ont été engagées (contre 5'172 en 2023) pour un montant total de CHF 1.8 million (contre CHF 1.5 million en 2023).

Le CFL a analysé le délai de traitement des ordonnances pénales. Pour les infractions du domaine public, le délai moyen entre l'infraction et la mise en poursuite est de 216 jours (204 jours en médiane). En ce qui concerne les infractions du domaine privé, le délai entre la réception de la dénonciation et la mise en poursuite est de 80 jours. Ces délais sont détaillés et analysés ci-après.

Etablissement de l'amende d'ordre et dénonciation

Le CFL a analysé de manière aléatoire 20 infractions du domaine public ayant donné lieu à une ordonnance pénale et pour lesquelles une amende n'a pas été rendue immédiatement (notamment en cas d'excès de vitesse). Les délais entre l'infraction et l'établissement de l'ordonnance pénale sont les suivants :



Le CFL constate un délai important de 72 jours (médiane) entre l'établissement de l'amende et l'établissement de l'ordonnance pénale, délai qui provient principalement des 67 jours (médiane) écoulés entre l'établissement de l'amende et sa dénonciation à la Commission des contraventions. Les 5 jours restants (médiane) correspondent à la durée nécessaire pour l'établissement de l'ordonnance pénale.

Délai de traitement des OP par l'Office du contentieux

Le CFL a analysé les délais de traitement par l'Office du contentieux de toutes les ordonnances pénales sur la période 2020 – 2024. Au total, plus de 262'000 ordonnances pénales ont été rendues, dont environ un tiers ont fait l'objet d'une sommation. Parmi celles-ci, environ 30% ont donné lieu à une procédure d'exécution forcée. Les délais de traitement moyen et médian suivants ont été observés :

Délais (jours)	Délai moyen	Délai médian
OP exécutoire	23	23
Sommation envoyée	30	33
Réquisition de poursuite établie	57	56
Total	110	112

Une fois l'ordonnance pénale envoyée, un délai moyen de 110 jours s'écoule avant l'établissement de la réquisition de poursuite. Ce délai est dû à deux facteurs principaux : la fréquence automatique d'envoi des réquisitions, et les délais configurés dans le système lors de son implantation il y a une vingtaine d'années, qui ne correspondent plus aux pratiques actuelles. En particulier :

- Le délai de 22 jours pour le passage en exécutoire des OP, prévu à l'origine pour un envoi par courrier recommandé, ne correspond plus à la méthode de transmission actuelle ;
- Le délai de paiement de 30 jours pour les OP n'est plus aligné avec le système Abacus, où le délai pour le premier rappel est fixé à 20 jours ;
- La sommation est envoyée en moyenne 53 jours après l'envoi de l'OP alors que le délai de paiement d'une OP est de 30 jours.

Délai de paiement des débiteurs

Les constats sur les délais de traitements ci-dessus sont d'autant plus importants à la lumière de l'analyse des délais de paiement des débiteurs. En effet, de manière générale, les débiteurs respectent les délais qui leur sont impartis comme représenté dans le tableau ci-dessous :

Délai (jours)	Délai de paiement	Délai moyen	Délai médian	3ème quartile ⁶
Après envoi OP	30	17.5	14	22
Après envoi Sommation	10	28.5	27	31

⁶ Le 3ème quartile est la donnée de la série qui sépare les 75 % inférieurs des données. C'est-à-dire que 75% des OP payées après leur envoi le sont dans les 22 jours.

4.4.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

L'attribution de délais de paiement trop longs augmente le risque de perte sur débiteur, car cela peut favoriser l'accumulation de créances impayées. Plus un délai de paiement est étendu, plus la probabilité qu'un débiteur ne puisse pas honorer sa dette à temps est élevée, ce qui peut mener à des pertes financières pour la Ville. En outre, ces retards dans les paiements peuvent affecter négativement la trésorerie, car cela retarde les entrées de liquidités prévues, mettant ainsi sous pression la gestion des flux de trésorerie.

4.4.3 Recommandation

Recommandation n°6

Priorité : Moyenne

Optimisation des délais de traitement des infractions

Le CFL recommande de :

- a) analyser les raisons des délais importants de traitement entre l'infraction et l'amende et de définir des actions correctives ;
- b) dénoncer immédiatement à la Commission des contraventions les amendes impayées après leur échéance.

Responsable :

Corps de Police

Position de l'audité

- a) Accepté et répondu ci-dessous
- b) Contesté

a) **analyser les raisons des délais importants de traitement entre l'infraction et l'amende et de définir des actions correctives** : Position de l'audité : Accepté :

Ci-dessous les raisons des délais et les actions correctives :

Raisons des délais :

Pour les infractions de vitesses – feux rouge, l'OCS (Office de la circulation et du stationnement du Corps de police) dispose actuellement de 4,9 équivalents plein temps (EPT) dédiés exclusivement à la saisie et au traitement des amendes issues des radars fixes et mobiles. Le délai moyen de traitement des cas est d'environ cinq semaines entre la date de l'infraction et l'émission de l'amende au contrevenant.

Plusieurs facteurs expliquent ces délais :

1. Charge de travail : Le volume des infractions relevées par les radars automatiques est important. Le nombre d'EPT disponibles ne permet pas toujours d'absorber efficacement les pics de traitement, notamment lors de périodes de vacances ou d'absences.

2. Processus administratif : Le traitement des infractions radars implique plusieurs étapes (vérification des cas, identification du véhicule, validation par un agent, saisie informatique, émission de l'amende). À l'inverse, les infractions de stationnement font l'objet d'un traitement immédiat, le bulletin d'amende d'ordre étant directement déposé sur le véhicule par les assistants de sécurité publique (ASP). Ce mode de traitement sur le terrain garantit une notification instantanée de l'infraction, sans délai administratif supplémentaire.

Action correctives :

Pour information, lors de l'audit de l'OCS en 2022, les procédures et le matériel informatique permettant de traiter ces infractions ont été revus et améliorés en conséquences. Si nous voulons réduire les délais, il sera indispensable d'augmenter l'effectif EPT du personnel de saisie.

b) **dénoncer immédiatement à la Commission des contraventions les amendes impayées après leur échéance.** Position de l'audité : Contesté :

En théorie, les amendes d'ordre non payées doivent effectivement être dénoncées à la Commission des contraventions (CdC) dès l'échéance du délai légal. Toutefois, en

pratique, nous appliquons une marge temporelle adaptée afin de respecter les droits du contrevenant.

Délai légal : Conformément à la Loi fédérale sur les amendes d'ordre, le contrevenant dispose d'un délai de 30 jours pour s'acquitter de l'amende ou formuler une opposition (art. 6 OAO). Ce délai constitue la base légale avant toute dénonciation à la CdC.

Dans la pratique :

Pour les infractions de stationnement, nous attendons 40 jours avant la dénonciation. Cette marge supplémentaire de 10 jours tient compte de la possibilité que le contrevenant exerce son droit d'opposition le dernier jour du délai légal. Nous considérons également un délai postal moyen de 10 jours pour la réception des courriers.

Pour les avis d'infraction liés aux radars, le délai est porté à 50 jours, car nous ajoutons 10 jours supplémentaires liés au traitement postal du premier envoi (notification de l'avis d'infraction). Ces pratiques permettent de garantir le respect des droits de procédure du contrevenant.

Les exigences de la Commission des contraventions imposent par ailleurs des vérifications approfondies avant la dénonciation, notamment :

- la vérification des titulaires de véhicules appartenant à des entreprises individuelles (suisses ou étrangères) et les cas de succursales ;
- la validation de l'identité et de l'adresse du contrevenant ;
- le contrôle de la cohérence des données administratives transmises à la CdC.

Ces contrôles génèrent une charge administrative conséquente. Le traitement de ces dossiers mobilise une part importante des 5,4 équivalents plein temps (EPT) affectés à l'OCS.

Lors de l'audit de 2022, des améliorations significatives ont déjà été apportées aux processus de traitement. Toutefois, pour réduire davantage les délais, il sera nécessaire, dans un premier temps, de réexaminer les procédures imposées par la CdC.

Si ces ajustements s'avéraient insuffisants, une augmentation du nombre d'EPT devra être envisagée afin de garantir un traitement conforme aux exigences.

Personne responsable : Commandant CP

Délai : Réalisé

Optimisation des délais de traitement des OP

Le CFL recommande de :

- a) réduire les délais configurés dans le système pour les OP afin de les aligner avec les pratiques actuelles ;
- b) augmenter les fréquences d'envoi des sommations et des réquisitions de poursuite

Responsable :

Office du contentieux

Position de l'audité

a) accepté

b) contesté

L'envoi des sommations se fait via un batch (traitement automatique exécuté en arrière-plan) dont la fréquence est journalière. Les sommations sont donc déjà expédiées quotidiennement, de sorte qu'il n'est pas possible d'augmenter la fréquence des envois.

Concernant les réquisitions de poursuite liées aux affaires issues d'ordonnances pénales, elles sont actuellement notifiées tous les deux mois, afin de grouper les ordonnances concernant la même personne et de les traiter une fois, en une affaire (et donc de déposer une seule réquisition de poursuite). Ces groupements d'affaires permettent au contentieux de réduire significativement le nombre de dossiers traités et le volume d'opérations, tout en offrant une meilleure vision d'ensemble de la situation du débiteur et la possibilité de solutions amiables pour un règlement global de l'affaire. Ils permettent également de réaliser une économie substantielle des frais de poursuite, s'élevant au moins à CHF 100'000.- par an pour les affaires résultant d'ordonnances pénales.

Augmenter la fréquence des réquisitions de poursuite engendrerait une surcharge de travail en multipliant le nombre de dossiers. Cela majorerait également inutilement le coût induit par les poursuites. En résumé, nous estimons que le coût direct et la charge de travail supplémentaires engendrés par la mise en oeuvre de cette recommandation, au regard du bénéfice attendu qui n'est au demeurant pas chiffré par le CFL, ne sont pas justifiés.

Personne responsable :

Cheffe contentieux

Délai :

31.01.2026

4.5 Politique de gestion des factures Abacus

4.5.1 Qu'avons-nous constaté ?

Chaque service responsable de la prestation assure également la facturation, tandis que la gestion des rappels ainsi que le recouvrement relèvent de la responsabilité de l'Office du contentieux. En 2024, plus de 195'000 factures (contre plus de 176'000 en 2023) ont été émises pour un montant de CHF 170.9 millions (contre CHF 163.6 millions en 2023). Sur cette base, 6'623 poursuites ont été lancées (4'692 en 2023).

Délai élevé de remise au contentieux des factures Abacus

Le CFL a analysé le délai de transfert des factures impayées à l'Office du contentieux. Il ressort que les factures émises en 2023 et 2024 sont transmises en moyenne 174 jours après leur envoi (118 jours en médiane). Pour les factures émises en 2024 uniquement, ce délai est réduit à 112 jours en moyenne et 106 jours en médiane. Ces délais se décomposent comme suit :

Délai (jours) pour 2024	Moyenne	Médiane
Envoi du 1er rappel	55	53
Envoi du 2ème rappel	28	28
Transfert au contentieux	29	25
Total	112	106

Ces délais importants s'expliquent principalement par la fréquence mensuelle des rappels et du transfert des factures impayées à l'Office du contentieux.

Afin d'évaluer la pertinence des délais de traitement par rapport aux délais de paiement des débiteurs, le CFL a analysé les comportements de règlement des factures émises entre janvier 2023 et septembre 2024. Les résultats sont présentés ci-dessous :

Délai (jours)	Délai de paiement	Moyen	Médiane	3ème quartile ⁷	Part en %
Après envoi de la facture	30	24	22	32	88%
Après envoi du 1er rappel	20	20	14	23	61%
Après envoi du 2ème rappel	10	20	14	24	42%

La colonne « Part en % » représente le pourcentage de factures réglées après l'envoi, respectivement, de la facture initiale ou des premiers et deuxièmes rappels. L'analyse montre qu'une grande majorité des paiements (88%) intervient après l'envoi de la facture, et que le délai de 30 jours est généralement respecté. Sur la masse totale des factures émises sur cette période, 2.7% sont finalement transmises au contentieux pour recouvrement.

Après l'envoi du premier rappel, 61% des factures en souffrance sont réglées, ce qui montre une bonne réactivité de la part des débiteurs, avec un délai de paiement médian de 14 jours et une moyenne à 20 jours. Cela indique que la première relance est efficace. En revanche, le deuxième rappel avec un délai de paiement à 10 jours semble moins performant, puisque seulement 42% des factures impayées à ce stade sont réglées. Les délais de paiement observés après ce deuxième rappel (moyenne de 20 jours et médiane de 14 jours) sont similaires à ceux constatés après le premier rappel, suggérant qu'il n'y a pas de réactivité significativement accrue suite au second rappel.

Ainsi, l'analyse des délais de paiement confirme que les débiteurs respectent généralement les délais de paiement fixés, ce qui met d'autant plus en évidence le délai important avant la remise des factures au contentieux.

⁷ Le 3ème quartile est la donnée de la série qui sépare les 75 % inférieurs des données : par exemple, dans le cas présent, 75% des factures payées après leur envoi le sont dans les 32 jours.

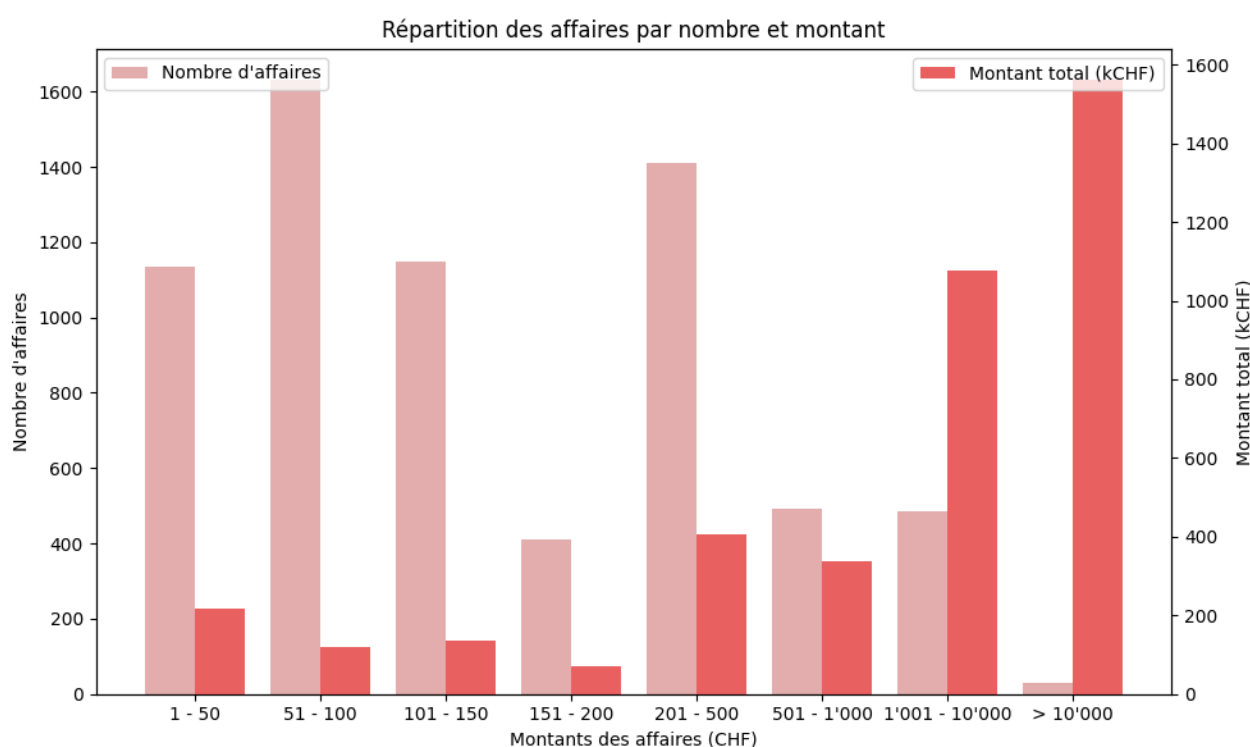
Païement anticipé insuffisamment utilisé

Le CFL a calculé les délais de traitement des factures par l'Office du contentieux sur la période janvier 2018 – septembre 2024 et constate que ceux-ci sont relativement élevés.

Une analyse des causes montre que la répartition des volumes par montant du capital des « affaires » du

contentieux est très inégale. En effet, plus de 90% des affaires concernent des montants inférieurs à CHF 1'000 alors qu'elles ne représentent que 30% du montant total de toutes les affaires. Par ailleurs, 32% des affaires portent sur des créances inférieures à CHF 100 tout en représentant seulement 1.8% du montant global.

Une « affaire » correspond à un dossier géré par le contentieux, celui-ci peut réunir une ou plusieurs factures.



Le CFL a concentré son analyse aux affaires de petites valeurs, couvrant la période de 2018 à 2024. Les affaires avec un capital inférieur à CHF 100 ont engendré une charge de travail considérable pour l'Office du contentieux, avec plus de 11'000 affaires traitées et des coûts élevés. En effet, bien que ces affaires représentent un capital total de kCHF 533, elles ont généré kCHF 444 de frais de poursuite et kCHF 560 d'encaissement. La situation est encore plus déficitaire pour les affaires dont le capital est inférieur à CHF 50, qui ont généré kCHF 236 de frais de poursuite et kCHF 264 d'encaissement pour un capital initial total de kCHF 135.

Une analyse détaillée des services ayant transféré des factures au contentieux entre janvier 2023 et septembre 2024 révèle que six services représentent la majorité des factures, avec 87 % du volume et 82% des montants.

Affaire par service pour la période janvier 2023 - septembre 2024	Nombre affaires	Nombre en %	Montants (kCHF)	Montants en %
Service du contrôle des habitants	2'242	35%	193.1	6%
Service des écoles et du parascolaire	1'511	24%	431.1	14%
Service de l'économie	508	8%	613.8	19%
Service de santé et prévention	423	7%	201.4	6%
Service de la petite enfance	421	7%	469.8	15%
Service de l'eau	44	1%	490.9	15%
Autres services (26)	1'212	18%	1'335	25%
Total	6'361	100%	3'735.1	100%

Les services du contrôle des habitants (CH) et des écoles et du parascolaire (SEP) transmettent le plus grand volume de factures au contentieux. L'analyse détaillée montre que ces créances concernent des montants modestes : en moyenne CHF 82 (médiane à CHF 70) pour le CH et CHF 285 en moyenne (médiane à CHF 139) pour SEP.

Cas particulier du contrôle des habitants

De janvier 2023 à septembre 2024, le CH a remis 2'721 factures à l'Office du contentieux (qui se sont matérialisés en 2'243 affaires) pour un montant total de kCHF 193.1. Ces factures concernent divers émoluments (taxes d'inscription, de permis de séjour, etc.) communaux, mais également cantonaux et fédéraux, le service s'occupant de la facturation des trois niveaux.

Le CFL a constaté que le CH verse les parts cantonales et fédérales au Canton lors de la facturation et encaisse la totalité du montant auprès du débiteur. Après avoir évalué les montants concernés, il ressort que, pour la période en question, la part communale des émoluments représente kCHF 19 sur un total de kCHF 193.1, tandis que kCHF 173 ont été reversés au Canton et à la Confédération. Cela signifie que la Ville assume le risque débiteur pour l'intégralité du

montant, y compris pour les parts cantonales et fédérales, tout en prenant en charge l'ensemble des frais de recouvrement, bien que sa part dans la facture soit minoritaire.

Ce point ne fait pas l'objet de recommandation particulière, mais a été repris dans le rapport d'audit interne « Service du contrôle des habitants » disponible à l'adresse suivante : www.lausanne.ch/cfl.

Recouvrement de l'ensemble des factures remises à contentieux

Au cours de notre analyse des pratiques du service de recouvrement, nous avons observé qu'il n'y a pas de différenciation dans le traitement des factures, qu'elles soient de faible ou de forte valeur. En effet, toutes les factures sont recouvrées, sans tenir compte de leur montant ou des spécificités du débiteur.

Cela signifie que même les factures de faible valeur sont gérées avec le même niveau d'attention et de suivi que les créances plus importantes. Une telle gestion ne permet pas d'optimiser les ressources allouées au recouvrement ni de prioriser les créances en fonction de leur risque.

4.5.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

Le traitement uniforme des factures, qu'elles soient de faible ou de forte valeur, entraîne une utilisation non optimale des ressources, notamment en concentrant des efforts disproportionnés sur des créances de faible montant. Le manque d'utilisation des paiements anticipés génère un volume important de factures à recouvrer, entraînant des coûts qui pourraient être facilement évités. De plus, les délais prolongés dans le traitement des rappels et de transfert au contentieux augmentent le risque de pertes sur débiteurs et ont un impact négatif sur la trésorerie de la Ville.

4.5.3 Recommandation

Recommandation n°8

Priorité : Elevée

Analyse des prestations susceptibles de faire l'objet d'un paiement anticipé

Le CFL recommande de réaliser une analyse des prestations susceptibles de faire l'objet d'un paiement anticipé et de l'appliquer dès que cela est possible.

Responsable :

SFIN

Position de l'audité

Accepté

Une analyse de la facturation débiteurs (Abacus et Para comptable) va être effectuée par le SFIN conjointement avec les Comptabilités de Direction et les services concernés, afin d'identifier les prestations de la ville qui ne font pas encore l'objet de paiement anticipés et qui pourraient en bénéficier.

Personne responsable :

Cheffe Comptabilité générale,
Trésorerie et Projets comptables

Délai :

31.03.2026

Recommandation n°9

Priorité : Moyenne

Augmentation de la fréquence des rappels et de la remise au contentieux

Le CFL recommande d'augmenter les fréquences d'envoi des rappels ainsi que celle du transfert des factures impayées au contentieux.

Responsable :

Office du contentieux

L'envoi des rappels est mensuel, conformément au ROCF (art. 1.622 ch. 1). Ces derniers sont généralement envoyés le 15 du mois, en courrier B. Les destinataires les reçoivent ainsi à la fin du mois, peu de temps avant de percevoir leurs revenus. L'envoi des rappels est une tâche manuelle qu'il n'est pas possible d'automatiser avec Abacus. Avant l'envoi, la comptabilité générale doit procéder aux compensations pour garantir l'exactitude des comptes et ainsi éviter l'introduction de procédures injustifiées. L'audité considère que l'augmentation de la fréquence d'envoi des rappels n'est pas nécessaire, car elle serait dépourvue d'effets favorables, à tout le moins suffisamment importants pour justifier la mise en oeuvre de la recommandation. En effet, les personnes en difficultés financières constituent le public majoritairement concerné par le contentieux et ne seront vraisemblablement pas en mesure de payer les factures sans disposer de liquidités. Cela explique qu'il ait été choisi d'envoyer les rappels peu avant le paiement des salaires. De surcroît, augmenter la fréquence des rappels augmenterait significativement la charge de travail du contentieux et de la comptabilité générale, qui devraient procéder à la compensation des comptes puis effectuer l'ensemble des opérations manuelles propres aux rappels, étant précisé qu'en moyenne chaque mois plus de 3'500 sont établis.

La fréquence du transfert des factures impayées au contentieux, soit la « remise à contentieux » est bimensuelle. Comme pour les ordonnances pénales (cf. supra recommandation n°7) cette fréquence vise à regrouper plusieurs factures de même genre dues par la même personne, dans une seule affaire donnant lieu à une unique poursuite. Il est rappelé que le groupement d'affaires est très courant et que les opérations qui sont ainsi limitées et les frais de poursuites économisés sont substantiels. L'économie réalisée en groupant les « affaires factures » dépasse la somme de CHF 100'000.- par année. En l'additionnant à celle réalisée en groupant les « affaires pénales » l'on dépasse ainsi le total de CHF 200'000.- d'économie annuelle.

Nous précisons que la recommandation concerne 0.44% du nombre total de factures émises par la Ville. En effet, seulement 2.7% des factures émises sont transmises au contentieux, 61% des factures transmises sont payées après l'envoi du 1er rappel, puis 42% après le second rappel. Il reste ainsi 22% des factures et en moyenne 75% font l'objet d'une réquisition de poursuite.

Nous pensons dès lors que la charge financière et de travail générées par la mise en place de la recommandation ne sont pas justifiées eu égard au gain potentiel.

Recommandation n°10

Priorité : Elevée

Traitement différencié des factures en fonction de leur montant et de leur risque

Le CFL recommande d'étudier la possibilité d'un traitement différencié des factures en fonction de leur montant, du niveau de risque associé et des coûts de recouvrement.

Responsable :

Office du contentieux

Position de l'audité

Contesté

A titre liminaire, l'audité rappelle que le contentieux a pour mission de tenter de recouvrer l'ensemble des créances qui lui sont confiées, indépendamment de la valeur, parfois faible, de ces dernières. La Ville de Lausanne, en sa qualité de collectivité publique, est en effet tenue de garantir à ses administrés l'égalité de traitement, l'équité et la transparence. Ce choix a un coût, mais il est certain que la modification de la pratique actuelle aurait également un prix et un impact politique, probablement non négligeables (cf. prise de position de l'audité).

En marge de ce qui précède, il est précisé que le traitement différencié des affaires – qu'elles soient fondées sur des factures ou des ordonnances pénales – existe. C'est ainsi que, même si l'ensemble des créances doivent être suivies avec attention afin d'être recouvrées, celles portant sur des montants importants ou relevant d'un caractère politique prépondérant font l'objet d'une attention particulière. Il en va de même des affaires opposant la Ville de Lausanne à un débiteur notoirement solvable, par exemple une collectivité publique, une SA de droit public ou une assurance. En revanche, il est vrai que les critères de priorisation des affaires, soit ceux définissant à quelles conditions un dossier doit faire l'objet d'un suivi particulier, ne sont pas formalisés. Ils le seront donc prochainement.

Personne responsable :

Cheffe contentieux

Délai :

28.02.2026

4.6 Politique de gestion des ADB

4.6.1 Qu'avons-nous constaté ?

L'Office du contentieux est également en charge de la gestion des actes de défaut de biens délivrés par les offices des poursuites. Cette gestion inclut notamment le suivi des ADB, la relance des débiteurs, ainsi que la négociation de plans de paiement ou de rachats. Au 31 décembre 2023, 80'399 ADB, représentant un montant total de CHF 37.5 millions, étaient ouverts. Environ la moitié de ces ADB proviennent d'ordonnances pénales, tandis que l'autre moitié découle de factures.

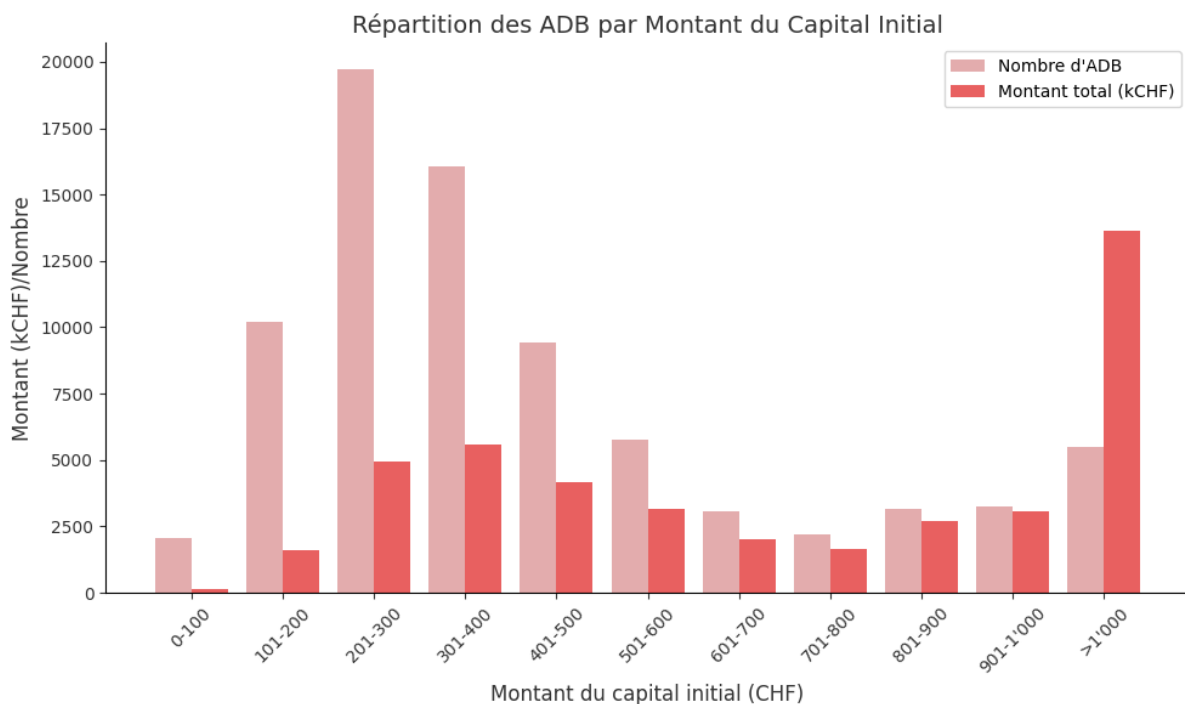
Un acte de défaut de biens est un document délivré par les offices des poursuites au créancier, lorsque la poursuite n'a pas pu être totalement payée à l'issue de la procédure

L'analyse des mouvements des ADB sur la période 2020-2023 révèle que la gestion des ADB a permis de générer en moyenne des encaissements annuels de kCHF 411, tandis que les frais de poursuite annuels s'élevaient à kCHF 236, entraînant ainsi un solde net positif de kCHF 175. Cependant, une étude plus approfondie des encaissements révèle un déséquilibre structurel : les frais de poursuite engagés par le service dépassent en moyenne les frais effectivement encaissés. Sur la période 2020-2023, les moyennes annuelles sont les suivantes :

Moyenne 2020-2023	kCHF
Frais de poursuite payés	(235.6)
Frais de poursuite encaissés	58
Perte nette	(177.6)

Sur la période s'étendant de janvier 2013 à septembre 2024, les frais de poursuite facturés se sont élevés à CHF 3.1 millions, tandis que seulement kCHF 551 ont été récupérés, bien que l'encaissement total s'élève à CHF 4.7 millions.

Ce déséquilibre découle principalement de l'application d'une gestion uniforme des ADB, sans distinction du montant ou de la probabilité de recouvrement. Une proportion importante des ADB concerne en effet des créances de faible valeur. Environ 80 % des ADB ouverts portent sur des créances inférieures à CHF 600, mais ces créances représentent moins de 46 % du montant total des ADB.



Dans ce contexte, les frais de poursuite générés pour ces petites créances, qui sont souvent supérieurs aux encaissements, grèvent les résultats globaux. Il convient de préciser que cette analyse se concentre uniquement sur les coûts générés par les frais de poursuite et ne prend pas en compte les coûts liés au fonctionnement de l'Office du contentieux.

4.6.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

Ce constat est important car, tout comme le précédent, il souligne que l'absence de discrimination dans le traitement des ADB entraîne une allocation inefficace des ressources de recouvrement. Cela se traduit par des coûts disproportionnés par rapport aux créances initiales, impactant ainsi négativement la rentabilité et l'efficacité globale du processus de recouvrement.

4.6.3 Recommandation

Recommandation n°11

Priorité : Moyenne

Traitement différencié des actes de défaut de biens en fonction de leur montant et de leur risque

Le CFL recommande d'étudier la possibilité d'adopter un traitement différencié des ADB en fonction de leur montant, de la probabilité de recouvrement et des coûts associés.

Responsable :

Office du contentieux

Position de l'audité

Contesté

Pour les mêmes raisons que celles explicitées en réponse de la recommandation n°10, tous les ADB doivent être traités. Comme précédemment, nous précisons qu'une priorité est mise sur les ADB portant sur des montants élevés et/ou sur des probabilités de recouvrement importantes.

Personne responsable :

Cheffe contentieux

Délai :

28.02.2026

4.7 Conservation des données

4.7.1 Qu'avons-nous constaté ?

Le CFL a constaté des problèmes de conservation des données, notamment en ce qui concerne les ADB délivrés avant 1997 et les affaires inactives depuis 2005, qui continuent d'être conservées dans le système EpsiPour, sans que cela soit nécessaire à l'activité de l'Office du contentieux. Cette situation révèle des lacunes dans la gestion des informations au sein de l'Office, notamment en ce qui concerne le respect des principes de nécessité et de proportionnalité pour le stockage et l'archivage des données. Selon l'article 11 de la loi sur la protection des données personnelles (LPrD) du 11 septembre 2007⁸, ces données devraient « être détruites ou rendues anonymes dès qu'elles ne sont plus nécessaires à la finalité pour laquelle elles ont été collectées », sauf si des dispositions légales spécifiques justifient leur conservation, par exemple pour des fins d'archivage ou à des fins historiques, statistiques ou scientifiques.

4.7.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

Ce constat met en évidence une mauvaise gestion des données, qui peut entraîner des risques de non-conformité avec la loi. Une gestion inefficace de l'archivage et du stockage des informations peut compromettre la sécurité, l'intégrité et l'accessibilité des données. En outre, cela peut nuire à la transparence et à la responsabilisation de l'Office, et entraîner des coûts inutiles pour la conservation de données obsolètes ou non pertinentes.

⁸[Loi sur la protection des données personnelles du 11 septembre 2007 \(LPrD\), RS 172.65](#)

4.7.3 Recommandation

Recommandation n°12

Priorité : Moyenne

Mise en place d'un processus récurrent de révision et de gestion des données dans EpsiPour

Le CFL recommande de :

- a) instaurer un processus régulier de révision des données stockées dans EpsiPour ;
- b) mettre en œuvre des règles strictes pour la gestion du stockage et de l'archivage des données

Responsable :

Office du contentieux

Position de l'audit

Accepté

L'épuration de la base de données de l'unité du contentieux a régulièrement été demandée au SOI, seul service compétent pour réaliser cette opération.

Une demande a été adressée au SOI pour faire évoluer la solution et disposer d'une fonction de purge et d'archive des données passées.

Cette modification a été réalisée et doit passer par les tests des utilisateurs de l'application. Dès l'acceptation, les exploitants et utilisateur de l'application seront autonomes pour archiver et purger l'application des données qui ne sont plus utiles.

Personne responsable :

SOI

Délai :

28.02.2026

4.8 Blocage des débiteurs « mauvais payeur »

4.8.1 Qu'avons-nous constaté ?

Lors de l'audit, le CFL a constaté qu'aucune mesure de blocage n'est mise en place pour les débiteurs mauvais payeurs. Bien que certains débiteurs aient accumulé un retard important dans leurs paiements ou que la Ville détienne des actes de défaut de bien à leur nom.

Il n'existe pas de mécanisme systématique pour restreindre leur accès à des services supplémentaires. Les actions de recouvrement sont basées sur des relances écrites, sans recours à des mesures contraignantes comme la suspension de services ou l'interdiction de nouvelles transactions. De plus, il a été observé qu'un processus de compensation automatique entre les créances des débiteurs et les dettes envers les fournisseurs n'existe pas actuellement.

Lors de l'audit, une problématique liée à la protection des données empêchant la mise en place d'un blocage automatique nous a été soulevée. Cet élément a cependant été vérifié par le CFL et ne semble pas constituer un obstacle.

4.8.2 Pourquoi ce constat est-il important ?

L'absence de blocage des débiteurs mauvais payeurs expose la Ville de Lausanne à un risque financier accru. Les créances impayées s'accumulent, ce qui affecte directement la trésorerie de l'organisation et augmente les coûts liés aux relances et procédures judiciaires. De plus, sans blocage, les débiteurs peuvent continuer à bénéficier de nouveaux services, aggravant ainsi leur dette et réduisant les chances de recouvrement. Cela génère des pertes pour la Ville de Lausanne et peut nuire à sa réputation si des débiteurs persistants bénéficient de traitements préférentiels.

4.8.3 Recommandation

Recommandation n°13

Priorité : Elevée

Blocage des débiteurs mauvais payeurs

Le CFL recommande de mettre en place :

- a) une procédure automatisée de blocage des débiteurs mauvais payeurs. Cette procédure, définie dans Abacus, devra être ajustée en fonction des prestations et des risques de non-recouvrement associés ;
- b) un système de compensation avec les dettes fournisseurs ouvertes pour le même débiteur ;
- c) un suivi des débiteurs bloqués ou un déblocage automatique

Responsable :

SFIN

Position de l'audité

Accepté

Le service des finances (SFIN) va étudier la faisabilité technique d'une restriction automatique pour les mauvais payeurs, en tenant compte de leur situation propre ainsi que de la nature de la prestation demandée et soumettra une orientation de principe à la municipalité. S

ur cette base, une directive viendra formaliser la liste des prestations « non essentielles », les critères de blocage graduels, la durée de ce blocage, la procédure de révision des situations ainsi que les modalités de communication avec les personnes concernées. P

ar ailleurs, la compensation des soldes débiteurs et fournisseurs au sein d'un même débiteur/fournisseur est techniquement possible via Abacus, mais n'a pas encore été activée pour des raisons techniques. Ce point sera repris par le SFIN, et, si nécessaire, des adaptations du logiciel Abacus seront demandées.

Personne responsable :

Chef de Service des Finances

Délai :

31.12.2026

5 Prise de position générale de l'audit

Nous avons pris connaissance avec intérêt du rapport d'audit réalisé par le Contrôle des finances de la Ville de Lausanne (CFL). Nous remercions le CFL pour ses recommandations, dont la majorité a été acceptée, car elles contribueront à renforcer la qualité des prestations et la performance du service. Certaines ont déjà été engagées.

Ces dernières années, plusieurs chantiers prioritaires ont mobilisé l'unité : en 2022, la Direction du SFIN a privilégié la stabilisation de l'équipe du contentieux, fragilisée par un fort turn-over et des difficultés organisationnelles, ainsi que la réorganisation de l'office. En 2023, l'implémentation d'Abacus, suivie de celle d'Abaimmo, ont nécessité un investissement considérable de la part des collaboratrices et collaborateurs, tout en entraînant temporairement un ralentissement des activités. Enfin, en 2024, l'arrivée de l'adjointe et le congé maternité de la cheffe du contentieux jusqu'en septembre ont marqué une nouvelle étape, avec la mise en oeuvre de la nouvelle organisation.

Ce contexte explique que certains outils et directives doivent encore être ajustés, ce à quoi nous nous attelons désormais avec détermination.

Quant à la mission attribuée au contentieux, il est rappelé que ce dernier est chargé du recouvrement de l'ensemble des créances lui étant transmises. Cette manière de procéder a pour but de garantir l'équité et l'égalité de traitement entre administrés. Elle vise aussi à préserver la réputation commerciale de la Ville de Lausanne, car il ne fait nul doute que si la pratique était changée certaines personnes pourraient être tentées de ne pas payer des prestations qui leur ont été fournies. Il est certain que ce choix a un coût, mais il offre également d'importants avantages en plus de la préservation de la réputation commerciale. Le plus important étant de garantir aux administrés un traitement équitable et un contentieux qui offre une chance aux personnes désireuses de régulariser leur situation. Cette approche permet aussi d'éviter que l'on reproche à la Commune de reporter le coût du risque de recouvrement (défalcatations) sur le contribuable lausannois. Trouver une solution qui ménage l'ensemble des intérêts n'est pas aisé, mais il n'est pas juste de réduire l'évaluation des résultats du contentieux aux montants encaissés, sans tenir compte de sa mission et de ses contraintes.

6 Annexes

6.1 Tableau des recommandations

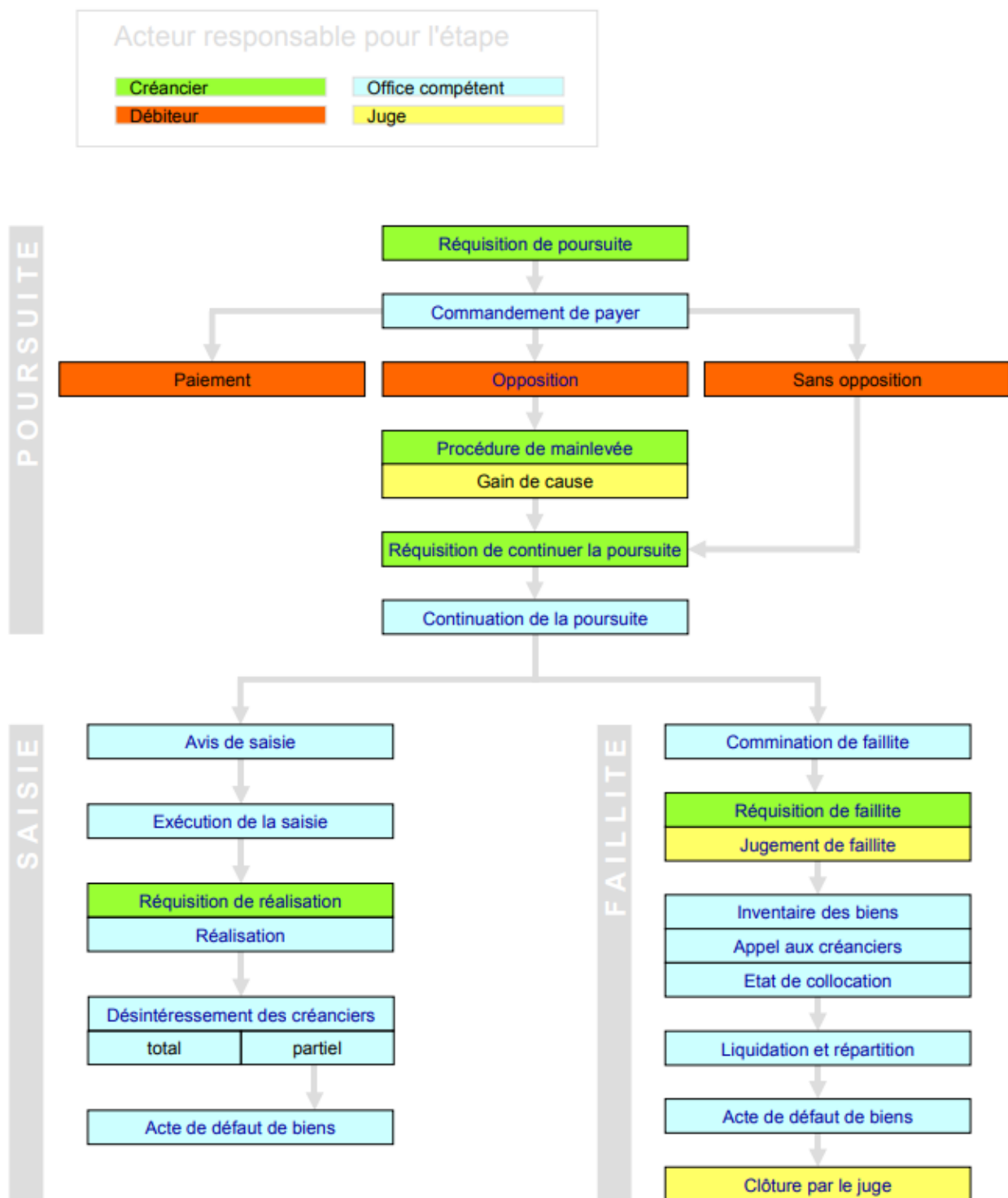
N°	Titre	Responsable	Priorité
1	Documentation de la stratégie et définition d'objectifs	Office du contentieux	Elevée
2	Mise en place d'indicateurs ou de tableaux de bord	Office du contentieux	Elevée
3	Révision des directives et mise en place d'un processus de mise à jour continue	Office du contentieux	Moyenne
4	Mise en place une gestion proactive des risques dans le processus de recouvrement	Office du contentieux	Elevée
5	Mise en place de contrôles pour la gestion des délais de paiement et révision des procédures associées	SFIN	Faible
6	Optimisation des délais de traitement des infractions	Corps de Police	Moyenne
7	Optimisation des délais de traitement des OP	Office du contentieux	Moyenne
8	Analyse des prestations susceptibles de faire l'objet d'un paiement anticipé	SFIN	Elevée
9	Amélioration de la fréquence des rappels et de la remise au contentieux	Office du contentieux	Moyenne
10	Traitement différencié des factures en fonction de leur montant et de leur risque	Office du contentieux	Elevée
11	Traitement différencié des actes de défaut de biens en fonction de leur montant et de leur risque	Office du contentieux	Moyenne
12	Mise en place d'un processus récurrent de révision et de gestion des données dans EpsiPour	Office du contentieux	Moyenne
13	Blocage des débiteurs mauvais payeurs	SFIN	Elevée

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 Schéma de la procédure de poursuite

Ce schéma est disponible sur www.betriebungsschalter.ch.



6.3 Tableau des abréviations

ADB	Actes de défaut de biens
CFL	Contrôle des finances de la Ville de Lausanne
CH	Service du contrôle des habitants
EPT	Equivalent plein temps
GER	Service des gérances
IIA	Institute of Internal Auditors (Association d'audit interne)
LPrD	Loi sur la protection des données personnelles du 11 septembre 2007
OP	ordonnance pénale
ROCF	Recueil d'Organisation Comptable et Financière
SCI	Système de contrôle interne
SEP	Service des écoles et du parascolaire
SFIN	Service des finances
SiL	Services industriels de la Ville de Lausanne
SSL	Service social de Lausanne

6.4 Extrait de la directive municipale sur le CFL

Extrait de la directive municipale sur le Contrôle des finances de la Ville de Lausanne⁹

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.

⁹ 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