



# Conseil d'administration

347<sup>e</sup> session, Genève, 13-23 mars 2023

Section institutionnelle

INS

**Date:** 31 janvier 2023

**Original:** espagnol

Dix-huitième question à l'ordre du jour

## Rapport du Directeur général

Quatrième rapport supplémentaire: Rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par le Chili de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958

### ▶ Table des matières

|   | <b>Page</b> |
|---|-------------|
| I. Introduction .....                             | 3           |
| II. Examen de la réclamation .....                | 4           |
| A. Allégations de l'organisation plaignante ..... | 4           |
| B. Réponse du gouvernement .....                  | 5           |
| III. Conclusions du comité .....                  | 8           |
| IV. Recommandations du comité .....               | 10          |



## ► I. Introduction

---

1. Dans une communication reçue le 24 décembre 2020, la Fédération des associations de fonctionnaires des départements de l'administration de l'enseignement municipal de la région de Ñuble (FEFUDAEM-ÑUBLE), soutenue par la Coordination nationale des départements de l'administration de l'enseignement municipal (DAEM) du Chili, a adressé au Bureau international du Travail, en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, une réclamation alléguant l'inexécution par le gouvernement du Chili de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958. La convention n° 111, ratifiée par le Chili le 20 septembre 1971, est en vigueur dans le pays.
2. Les dispositions de la Constitution de l'OIT relatives à la présentation des réclamations sont les suivantes:

### *Article 24*

#### *Réclamations au sujet de l'application d'une convention*

Toute réclamation adressée au Bureau international du Travail par une organisation professionnelle des travailleurs ou des employeurs, et aux termes de laquelle l'un quelconque des Membres n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré, pourra être transmise par le Conseil d'administration au gouvernement mis en cause et ce gouvernement pourra être invité à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable.

### *Article 25*

#### *Possibilité de rendre la réclamation publique*

Si aucune déclaration n'est reçue du gouvernement mis en cause dans un délai raisonnable, ou si la déclaration reçue ne paraît pas satisfaisante au Conseil d'administration, ce dernier aura le droit de rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite.

3. Conformément à l'article 1 du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations présentées au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'OIT, tel que modifié par le Conseil d'administration à sa 291<sup>e</sup> session (novembre 2004), le Directeur général a accusé réception de la réclamation, en a informé le gouvernement du Chili et l'a transmise au bureau du Conseil d'administration.
4. À sa 341<sup>e</sup> session (mars 2021), le Conseil d'administration a déclaré la réclamation recevable et a désigné un comité tripartite chargé de l'examiner, composé de M<sup>me</sup> Gloria Gaviria Ramos (membre gouvernementale, Colombie), M. Alberto Echavarría (membre employeur, Colombie) et M<sup>me</sup> Liliana Ocmin (membre travailleuse, Italie).
5. Le gouvernement du Chili a soumis ses observations concernant la réclamation dans une communication que le Bureau a reçue le 25 novembre 2021.
6. Avant de procéder à l'examen de la réclamation, le comité a invité les parties à considérer la possibilité octroyée par le Conseil d'administration, dans le cadre de la procédure de discussion des réclamations, de faire usage de la procédure de conciliation volontaire au niveau national. Le comité observe que les parties n'ont pas répondu à cette invitation.
7. Le comité s'est réuni sous forme virtuelle le 22 septembre et le 17 novembre 2022 pour examiner la réclamation et adopter le présent rapport.

## ► II. Examen de la réclamation

---

### A. Allégations de l'organisation plaignante

8. La Fédération des associations de fonctionnaires des départements de l'administration de l'enseignement municipal de la région de Ñuble (FEFUDAEM-ÑUBLE) allègue que le gouvernement a enfreint la convention n° 111 en promulguant, le 16 novembre 2017, la loi n° 21.040 portant création du nouveau système d'enseignement public, communément appelée «loi de démunicipalisation». D'après la FEFUDAEM-ÑUBLE, cette loi contient des dispositions qui sont discriminatoires à l'égard d'une des catégories de fonctionnaires du service de l'enseignement municipal visées par cette loi, à savoir les fonctionnaires des départements de l'administration de l'enseignement municipal (DAEM) et des corporations municipales de l'enseignement (CEM), car elles prévoient un changement de statut.
9. L'organisation plaignante explique que, à la suite de l'adoption de la loi de démunicipalisation de l'enseignement, les fonctionnaires des DAEM et des CEM font l'objet de discrimination en matière d'accès à l'emploi. La FEFUDAEM-ÑUBLE considère que la différence de traitement imposée par la loi en question constitue une discrimination qui enfreint les dispositions de l'article 3 de la [convention n° 111](#).
10. La FEFUDAEM-ÑUBLE explique que la loi de démunicipalisation de l'enseignement établit une différence de traitement entre les trois catégories de fonctionnaires du service de l'enseignement municipal, à savoir: i) les professionnels de l'enseignement, qui relèvent du statut des enseignants; ii) les assistants d'éducation, qui relèvent principalement du Code du travail; et iii) les fonctionnaires des DAEM et des CEM, qui relèvent à la fois du statut des enseignants et du Code du travail. Selon l'organisation plaignante, les fonctionnaires de ces trois catégories travaillent dans l'administration et la coordination de haut niveau des services d'éducation assurés par les communes.
11. D'après l'organisation plaignante, cette réforme du système d'enseignement public est discriminatoire à trois titres:
  - a) Premièrement, seule la catégorie des fonctionnaires des DAEM et des CEM est soumise à l'obligation de passer un concours pour accéder au nouveau statut établi par la loi de démunicipalisation de l'enseignement.
  - b) Deuxièmement, le nombre de postes que la loi de démunicipalisation de l'enseignement attribue (par voie de concours) à la catégorie des fonctionnaires des DAEM et des CEM dans le nouveau système d'enseignement public est inférieur au nombre de postes qui existaient avant l'entrée en vigueur de cette loi. La FEFUDAEM-ÑUBLE affirme que, en vertu de cette loi, 100 pour cent des «professionnels de l'enseignement» et des «assistants d'éducation» accèdent à leur nouveau statut, ce qui n'est le cas que de 4 pour cent au plus des fonctionnaires des DAEM et des CEM.
  - c) Troisièmement, seuls les fonctionnaires des DAEM et des CEM sont exposés au risque de devoir changer de lieu de travail lors du passage au nouveau statut et doivent assumer les frais et charges connexes.
12. L'organisation plaignante souligne que les trois catégories de fonctionnaires sont appelées à travailler dans l'administration et la coordination de haut niveau des services d'enseignement assurés par les communes. La FEFUDAEM-ÑUBLE considère que la loi n° 21.040 est discriminatoire en matière d'accès à l'emploi, car elle impose un nouveau modèle de prestation de services d'enseignement à ce groupe équilibré de fonctionnaires qui avait été établi par la loi organique constitutionnelle fixant les bases générales de l'administration de l'État.

## B. Réponse du gouvernement

13. Dans une communication reçue le 25 novembre 2021, le gouvernement a fourni ses commentaires en réponse aux allégations de la FEFUDAEM-ÑUBLE.
14. Premièrement, le gouvernement indique que la loi n° 21.040 du 16 novembre 2017 établit un nouveau système d'enseignement public, dont l'objectif principal est de renforcer le système éducatif. Il fait valoir que le système administré par les municipalités et les corporations municipales n'a pas été en mesure de garantir, de manière permanente et sur l'ensemble du territoire, des conditions de gestion et d'utilisation des ressources propres à assurer la qualité de l'enseignement public.
15. Deuxièmement, le gouvernement indique que la loi prévoit une restructuration institutionnelle. Les problèmes que cette réforme vise à résoudre sont les suivants:
  - a) le manque de continuité lié aux échéances politiques et électorales dans les municipalités;
  - b) le faible niveau de responsabilisation et la dilution des responsabilités;
  - c) l'hétérogénéité et l'insuffisance des capacités;
  - d) l'atomisation et la faible coordination territoriale des 345 municipalités.
16. Pour faire face à ces problèmes, et compte tenu de la nouvelle structure institutionnelle prévue par la loi n° 21.040, la responsabilité en matière d'administration des établissements d'enseignement public qu'assumaient 345 municipalités sera progressivement transférée à 70 services locaux de l'enseignement public (SLEP), qui couvriront la totalité des municipalités du pays. Le gouvernement précise que ce système exclut de sa structure les DAEM et les CEM.

### Distinction faite par la loi n° 21.040 entre, d'une part, les professionnels de l'enseignement et les assistants d'éducation et, d'autre part, les fonctionnaires des DAEM et des CEM – Modalités de passage au nouveau système

17. Le gouvernement affirme que la loi établit différentes modalités de passage des fonctionnaires au nouveau système suivant le lieu de travail, le statut dont relèvent ces fonctionnaires et le rôle qu'ils jouent dans la prestation du service. À cet égard, le gouvernement fournit les indications ci-après au sujet des textes de loi spécifiquement applicables à chacune des trois catégories visées par la loi n° 21.040:

#### Professionnels de l'enseignement

18. Les professionnels de l'enseignement relèvent du statut des enseignants <sup>1</sup>.

#### Modalité de passage au nouveau système

19. L'article 39 transitoire de la loi n° 21.040 dispose que le passage au nouveau système s'effectue «par la voie d'un ou de plusieurs décrets-lois publiés par l'intermédiaire du ministère de l'Éducation et contresignés par le ministre des Finances». Ce passage s'effectue sans concours, mais aussi «sans solution de continuité» étant donné que «le décret-loi applicable fixe le nombre maximum de postes d'enseignants qui seront transférés».

---

<sup>1</sup> Selon l'article 2 du décret-loi n° 1 de 1996 (Statut des enseignants): «[L]es professionnels de l'enseignement sont les personnes possédant un diplôme d'enseignant ou d'éducateur décerné par les écoles normales et les universités [...]».

## Assistants d'éducation

20. Les assistants d'éducation relèvent du statut des assistants d'éducation <sup>2</sup>.
21. Le gouvernement indique que, conformément à l'article 2 de la loi n° 21.109, l'une des conditions pour être considéré comme assistant d'éducation est de travailler dans un ou plusieurs établissements d'enseignement. En outre, l'article 3 dispose que les travailleurs visés par cette loi sont considérés comme des fonctionnaires et que «le Code du travail leur est appliqué à titre supplétif». À cet égard, le gouvernement souligne que l'affirmation de l'organisation plaignante, selon laquelle les assistants d'éducation relèvent du Code du travail au même titre que les employés des DAEM et des CEM, est inexacte. En effet, le Code du travail n'est appliqué à la catégorie des assistants d'éducation qu'à titre supplétif.

## Modalité de passage au nouveau système

22. L'article 41 transitoire de la loi n° 21.040 indique que le passage au nouveau système s'effectue par le seul effet de la loi et «sans solution de continuité», comme c'est le cas pour les professionnels de l'enseignement, c'est-à-dire sans qu'il soit nécessaire de passer un concours, mais sans garantie non plus d'obtenir un poste.

## Fonctionnaires des DAEM et des CEM

23. Les fonctionnaires des DAEM et des CEM relèvent du statut administratif <sup>3</sup> et du Code du travail.

## Modalité de passage au nouveau système

24. L'article 38 transitoire, alinéa 1, de la loi n° 21.040 dispose ce qui suit: «Une fois nommé, le directeur exécutif du service local organise un concours, ouvert seulement au personnel susmentionné qui, au 30 novembre 2014, exerçait des fonctions au sein des municipalités ou des corporations municipales dont le territoire relève de la compétence du service local.»
25. Le gouvernement souligne que la Direction de l'enseignement public a créé un service d'information et de participation pour aider les fonctionnaires des DAEM et des CEM à améliorer leurs chances de réussite au concours qui leur est réservé en vertu de la loi n° 21.040. Il ajoute que des études démontrent qu'il n'y a pas eu de «licenciements massifs», contrairement à ce qu'indique l'organisation plaignante.

## Réduction du nombre de postes dans la nouvelle loi

26. À cet égard, le gouvernement précise que la réduction du nombre de postes est due à: i) l'existence de dotations excédentaires au niveau des départements de l'administration municipale et des corporations municipales; et ii) la nécessité de réaliser des gains d'efficacité et des économies d'échelle en centralisant la gestion du service spécialisé au sein d'un organisme unique. Il a donc fallu réaffecter des ressources qui étaient auparavant allouées à l'administration du service d'enseignement et non au service lui-même. Par conséquent, on ne saurait non plus qualifier d'arbitraire ou d'infondée la réduction du nombre de postes disponibles pour le personnel des DAEM ou des CEM.

---

<sup>2</sup> Selon l'article 2 de la loi n° 21.109 de 2018 (Statut des assistants de l'éducation publique): «Aux fins de la présente loi, les assistants d'éducation sont les fonctionnaires qui, [...] collaborent à l'élaboration du processus d'enseignement et d'apprentissage et à la prestation efficace du service éducatif, [...]»

<sup>3</sup> Selon l'article 3, alinéa a), du décret-loi n° 29 de 2004 (Statut administratif), les fonctionnaires de cette catégorie exercent une fonction administrative.

## Changement de lieu de travail

27. En ce qui concerne les allégations selon lesquelles seuls les fonctionnaires des DAEM et des CEM sont tenus de changer de lieu de travail en vertu de la loi n° 21.040, le gouvernement indique que, les SLEP faisant partie du nouveau système d'enseignement public, de nouveaux sites sont créés pour en assurer le fonctionnement, et les fonctionnaires mutés doivent changer de lieu de travail. Toutefois, cela n'entraînera pas nécessairement un changement de lieu de résidence pour les fonctionnaires mutés. À cet égard, selon les données relevées dans les onze SLEP déjà établis sur le territoire, on constate que, dans au moins six d'entre eux<sup>4</sup>, les fonctionnaires mutés ont pu exercer leurs fonctions sans changer de lieu de résidence.
28. Le gouvernement indique par ailleurs que la possibilité de conserver son lieu de résidence en changeant de lieu de travail est réduite dans le cas de certains SLEP actuellement mis en place dans les régions de Magallanes et d'Aysén, en raison de la superficie de ces régions. L'article 16, paragraphe 3, de la loi n° 21.040 tient compte de cette circonstance particulière, en disposant que «[c]haque service local peut créer des bureaux locaux, par voie de décret motivé du ministère de l'Éducation, lorsque cela est nécessaire pour des raisons de qualité du service et pour le bon accomplissement des fonctions de ce service, compte tenu de la distance, de la connectivité et de la concentration des effectifs [...]». Le gouvernement ajoute que l'article 42 transitoire de la même loi dispose que «[l]a mutation visée au présent paragraphe ne peut en aucun cas [...] entraîner un transfert de la résidence habituelle des fonctionnaires en dehors de la région où ils exercent leurs fonctions, sauf avec leur consentement exprès».

## Application de la loi n° 21.040

29. Le gouvernement signale que, dans trois avis, le Bureau du contrôleur général de la République a souligné la finalité protectrice des dispositions transitoires pour les fonctionnaires, principalement en matière de rémunération. En effet, dans son avis n° 3.279 de 2020, le bureau du contrôleur général indique que *«cette disposition [l'article 38 transitoire] prévoit que le changement de statut juridique des travailleurs sélectionnés ne peut en aucun cas entraîner une réduction de la rémunération perçue au moment de la mutation. [...] [L]e complément de salaire a pour objet de maintenir le niveau des traitements que les fonctionnaires percevaient auparavant [...] et constitue ainsi une garantie contre toute diminution de la rémunération résultant du processus précité.»* Dans son avis n° 1.902 de 2020, le bureau du contrôleur indique que *«la mutation visée au paragraphe 8 de ses dispositions transitoires, y compris le trente-huitième article transitoire, ne peut en aucun cas entraîner une réduction de la rémunération ou une modification des droits statutaires ou des prestations de sécurité sociale du personnel»*. Enfin, dans son avis n° 30.279 de 2018, le bureau du contrôleur indique que *«en ce qui concerne le préjudice que les fonctionnaires subiraient du fait du passage au statut de travailleur sous contrat résultant du concours en question [sont concernés les DAEM et les CEM], il convient de souligner qu'aucun effet de ce type n'a été observé»*.
30. Le gouvernement indique par ailleurs que le Tribunal du travail de Concepción, statuant sur le licenciement d'un chef de département de l'administration de l'enseignement municipal, a estimé en se fondant sur les dispositions de la loi n° 21.040 qu'aucun acte discriminatoire ou arbitraire n'avait été commis. Le gouvernement fait savoir que la Cour d'appel de Concepción est actuellement saisie d'un recours contre cette décision.

---

<sup>4</sup> SLEP de Puerto Cordillera, Barrancas, Costa Arauca, Gabriela Mistral, Andaliéen Sur et Colchagua.

31. Le gouvernement conclut que, conformément à l'article 1, paragraphe 2, de la convention n° 111, les distinctions fondées sur les qualifications exigées pour un emploi déterminé ne sont pas considérées comme des discriminations. Il indique que c'est la raison pour laquelle la loi en question ne constitue pas une norme discriminatoire, et que l'exigence d'une plus grande professionnalisation doit amener les fonctionnaires des SLEP à axer leurs efforts exclusivement sur le domaine éducatif et à accroître leurs compétences techniques pour répondre aux besoins des établissements d'enseignement qui sont rattachés à ces SLEP.

### ► III. Conclusions du comité

---

32. Les conclusions du comité se fondent sur son examen des allégations de la Fédération des associations de fonctionnaires des départements de l'administration de l'enseignement municipal de la région de Ñuble (FEFUDAEM-ÑUBLE) ainsi que de la réponse communiquée par le gouvernement.
33. Le comité note que l'organisation plaignante allègue que la loi n° 21.040 du 16 novembre 2017, portant création d'un nouveau système d'enseignement public, contient des dispositions qui établissent une différence de traitement entre les trois catégories de fonctionnaires du service de l'enseignement municipal: i) les professionnels de l'enseignement, qui relèvent du statut des enseignants; ii) les assistants d'éducation, qui relèvent du statut des assistants de l'enseignement public; et iii) les fonctionnaires des DAEM et des CEM, dans cette dernière catégorie, les fonctionnaires qui exercent leurs fonctions dans des établissements publics (municipalités) relèvent du décret-loi, et ceux qui travaillent pour des établissements privés (corporations municipales) relèvent du Code du travail.
34. Le comité note que, selon l'organisation plaignante, la différence de traitement est consacrée par les articles 38, 39 et 41 transitoires de la loi n° 21.040, qui prévoient le passage des fonctionnaires de l'enseignement de l'ancien au nouveau système d'enseignement public. L'organisation plaignante allègue que, du fait de la différence de traitement entre les trois catégories de fonctionnaires de l'enseignement municipal: i) les fonctionnaires des DAEM et des CEM sont obligés de passer un concours pour relever du nouveau statut; ii) le nombre de postes disponibles pour les fonctionnaires des DAEM et des CEM a été réduit; et iii) les fonctionnaires des DAEM et des CEM doivent changer de lieu de travail et assumer eux-mêmes les frais et charges connexes, ce qui, de l'avis de l'organisation plaignante, est une violation de l'article 3 de la convention n° 111.
35. Le comité prend note de la déclaration du gouvernement, selon laquelle la loi n° 21.040, qui vise principalement à renforcer le système d'enseignement, prévoit une restructuration institutionnelle destinée à garantir une plus grande efficacité et des économies d'échelle (l'administration des établissements d'enseignement public, qui était assurée par 345 municipalités, sera progressivement transférée à 70 services locaux de l'enseignement public (SLEP).
36. À cet égard, le comité constate que le gouvernement indique ce qui suit: i) la réduction du nombre de postes est liée à la réaffectation des ressources de l'administration des services vers le service d'enseignement proprement dit; ii) les SLEP faisant partie du nouveau système d'enseignement public, de nouveaux sites sont établis pour en assurer le fonctionnement, et le ou la fonctionnaire muté(e) doit effectivement changer de lieu de travail; et iii) toutefois, cela n'entraînera pas nécessairement un changement de lieu de résidence pour les fonctionnaires concernés (voir paragraphe 26).



37. En outre, le gouvernement communique que le Bureau du contrôleur général de la République a rendu des avis concernant l'application de la loi n° 21.040, dans lesquels il souligne la finalité protectrice des dispositions transitoires pour les fonctionnaires, principalement en matière de rémunération.
38. Le comité note que les trois catégories de fonctionnaires de l'enseignement public mentionnées par l'organisation plaignante n'exercent pas les mêmes fonctions au sein du service d'enseignement<sup>5</sup> et relèvent de statuts juridiques différents.
39. De même, le comité relève que, avant l'adoption de la loi n° 21.040, les trois catégories de fonctionnaires relevaient de statuts différents, ce que la loi contestée n'a pas modifié.
40. Le comité rappelle que l'article 3 de la convention, dont l'organisation plaignante allègue la violation, est complémentaire de l'article 2 de la convention, et que ces deux articles disposent ce qui suit:

#### *Article 2*

Tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à formuler et à appliquer une *politique nationale* visant à promouvoir, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, afin d'éliminer toute discrimination en cette matière.

#### *Article 3*

Tout Membre pour lequel la présente convention est en vigueur doit, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux:

- a) s'efforcer d'obtenir la collaboration des organisations d'employeurs et de travailleurs et d'autres organismes appropriés pour favoriser l'acceptation et l'application de cette politique;
  - b) promulguer des lois et encourager des programmes d'éducation propres à assurer cette acceptation et cette application;
  - c) abroger toute disposition législative et modifier toute disposition ou pratique administratives qui sont incompatibles avec ladite politique;
  - d) suivre ladite politique en ce qui concerne les emplois soumis au contrôle direct d'une autorité nationale;
  - e) assurer l'application de ladite politique dans les activités des services d'orientation professionnelle, de formation professionnelle et de placement soumis au contrôle d'une autorité nationale;
  - f) indiquer, dans ses rapports annuels sur l'application de la convention, les mesures prises conformément à cette politique et les résultats obtenus.
41. Après avoir analysé toutes les informations mises à sa disposition, le comité considère que la différence de traitement entre les trois catégories de fonctionnaires de l'enseignement municipal qu'entraîne l'application de la loi n° 21.040 (obligation pour les DAEM et les CEM de passer un concours pour relever du nouveau statut; réduction des postes disponibles; changement de lieu de travail) ne constitue pas une violation de la convention n° 111 qui: i) fait obligation de formuler et d'appliquer une politique nationale ii) visant à promouvoir, par des méthodes adaptées aux circonstances et aux usages nationaux, l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, afin d'éliminer toute discrimination en cette matière (*article 2*).

<sup>5</sup> Voir les descriptions des tâches des différentes catégories de fonctionnaires de l'enseignement public aux paragraphes 17, 19 et 22.

## ► IV. Recommandations du comité

---

42. À la lumière des conclusions énoncées aux paragraphes 32 à 41 ci-dessus à propos des questions soulevées dans la réclamation, le comité recommande au Conseil d'administration:
- a) d'approuver le présent rapport;
  - b) de rendre public ledit rapport et de déclarer close la procédure de réclamation.

Genève, 17 novembre 2022

*(Signé)* Gloria Gaviria Ramos  
Membre gouvernementale

Alberto Echavarria  
Membre employeur

Liliana Ocmin  
Membre travailleuse