

Prestations de **sécurité sociale** : justification de l'**identité** et **procédure d'identification**

Assurance maladie,
prise en charge des frais de santé,
prestations familiales

Table des matières

Introduction	1
I. Justification de l'identité et nouvelle procédure d'identification : les données du problème	3
A. Identité, identification, numéro de sécurité sociale	3
B. Procédure d'identification, renforcement du rôle du NIR et difficultés d'accès aux droits pour les personnes nées hors de France	4
C. Le rappel de l'indispensable distinction entre l'éligibilité aux prestations et l'attribution (ou la certification) du NIR	5
II. La justification de l'identité	7
III. Les personnes nées à l'étranger et ne disposant pas d'un numéro de sécurité sociale définitif (NIR)	9
A. Obtenir un numéro de sécurité sociale définitif (NIR) pour les personnes nées hors de France	9
1. La procédure de création du numéro de sécurité sociale : la double exigence d'une pièce d'identité et d'une pièce d'état civil	9
2. Quelles possibilités de déroger à la double exigence d'une pièce d'identité et d'une pièce d'état civil pour l'obtention du NIR ?	12
3. Le cas des demandeurs d'asile	13
4. En l'absence de NIR, pas de carte Vitale et difficultés d'accès aux soins	14
B. Le droit aux prestations de sécurité sociale (prise en charge des frais de santé et prestations familiales) sans pièce d'état civil et sans NIR	14
C. La suspension possible des prestations de sécurité sociale pour défaut durable de production d'une pièce d'état civil	17
D. L'interdiction de suspendre la prise en charge des frais de santé pour défaut de NIR ou de pièce d'état civil	18
Annexes	
1. Sigles et abréviations	20
2. Textes juridiques	22

Prestations de sécurité sociale : justification de l'identité et procédure d'identification

Assurance maladie, prise en charge des frais de santé, prestations familiales

Cette note porte sur deux questions distinctes relatives aux prestations de sécurité sociale : la justification de l'identité et la procédure d'identification.

La justification de l'identité est une condition nécessaire pour accéder aux prestations de sécurité sociale (prise en charge des frais de santé, prestations familiales, aides au logement, etc.).

La procédure d'identification (ex-immatriculation) des personnes nées hors de France aboutit, quant à elle, à la délivrance d'un numéro de sécurité sociale définitif (numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques – NIR), indispensable pour l'obtention d'une carte Vitale.

La procédure d'identification, mais également les pratiques de certification du NIR ou de l'état civil⁽¹⁾, impliquent, sauf exceptions, la production d'une pièce d'état civil en plus d'une pièce d'identité, alors que pour la procédure d'ouverture des droits, seule une pièce d'identité est exigible, et que le NIR n'est pas constitutif de droits. Pourtant, les évolutions concernant l'identification et les pratiques des organismes sociaux conduisent à des refus d'ouverture de droits ou à des suspensions de prestations pour les personnes justifiant de leur identité mais ne pouvant pas produire une pièce d'état civil jugée probante. Cette note examine ces difficultés et les moyens de les surmonter. Elle présente d'abord la problématique d'ensemble et les éléments de contexte (I), revient ensuite sur la justification de l'identité, condition nécessaire pour accéder aux prestations de sécurité sociale (II), et analyse enfin la situation des personnes nées à l'étranger et ne disposant pas d'un numéro de sécurité sociale définitif (III).

Cette note n'aborde pas les autres conditions d'éligibilité propres aux différentes prestations de sécurité sociale (résidence sur le territoire français, régularité du séjour, etc.). Elle vient notamment en complément de la note *La prise en charge des frais de santé des personnes étrangères par la sécurité sociale* (2^e édition, janvier 2021).

Les questions traitées ici sont complexes, les rares dispositions légales permettant diverses interprétations. L'essentiel des règles appliquées sont issues d'instructions qui, pour la plupart, ne sont ni publiées ni accessibles⁽²⁾. Nous utilisons en consé-

(1) La certification du NIR consiste à vérifier et compléter les informations liées au NIR d'une personne déjà identifiée mais dont l'état civil n'a jamais été confirmé par une pièce justificative.

(2) Il n'existe ainsi aucune information en provenance de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) alors que les CAF appliquent la procédure d'identification à l'ouverture des droits (pour des personnes sans NIR), ainsi qu'à des procédures de certification du NIR de l'allocataire ou de ses enfants.

quence, outre les dispositions légales, les instructions connues et en particulier le *Guide de l'identification* (2018) produit par la Direction de la sécurité sociale (placée sous l'autorité des ministères de la santé, des affaires sociales et des finances) et l'Insee⁽³⁾.

→ Retrouver l'ensemble des textes mentionnés dans cette Note pratique, mais également de nombreuses autres ressources sur le site du Gisti, notamment les pages « Identité – État civil – Identification – Immatriculation NIR » (www.gisti.org/spip.php?article5939) et « Maladie – maternité – soins – santé » (www.gisti.org/spip.php?article2413) accessibles via : « Le droit »/« Réglementation »/« Protection sociale ».

→ Consulter également le Centre ressources du Comede et, en particulier, le *Guide Comede 2021* accessibles sur www.comede.org

(3) Ce guide a remplacé le Guide de la procédure d'identification (Cnav, Insee) de 2012. Ces deux documents figurent sur le site du Gisti.

I. Justification de l'identité et nouvelle procédure d'identification : les données du problème

A. Identité, identification, numéro de sécurité sociale

La personne demandant l'ouverture des droits de sécurité sociale ou le service d'une prestation doit justifier de son identité. C'est la seule condition exigible relative à l'identité des personnes (cette condition est présentée en détail dans la partie II).

Si la personne est en outre née hors de France (ou à Wallis-et-Futuna) et qu'elle ne dispose pas déjà d'un numéro de sécurité sociale définitif, dit « numéro d'inscription au répertoire » ou « NIR » (voir encadré ci-dessous), il lui est aussi demandé de produire une pièce d'état civil dans le cadre de la nouvelle procédure d'« identification » qui s'est substituée à l'ancienne procédure d'« immatriculation », et à l'issue de laquelle un numéro de sécurité sociale définitif lui est attribué (ce point est présenté en détail dans la partie III).

De l'attribution d'un NIR dépend l'accès à une carte Vitale, et donc, en pratique, à un plein accès aux soins, ainsi que la possibilité d'obtenir un compte personnel sur le site Ameli. Or, cette procédure n'est ni transparente ni accessible aux usagers : c'est l'organisme de sécurité sociale qui, lorsqu'il estime disposer des pièces suffisantes, sollicite le Service administratif national d'identification des assurés (Sandia) [voir encadré]. Cette procédure d'attribution d'un NIR est une opération unique dans la vie et le NIR est définitif⁽⁴⁾ (sauf modification de l'état civil). L'attribution du NIR peut être précédée de l'attribution d'un numéro identifiant d'attente ou NIA.

Le numéro de sécurité sociale définitif ou NIR

Le numéro d'inscription au répertoire national des personnes physiques désigné par l'acronyme « NIR »⁽⁵⁾ est le terme technique utilisé dans cette note et dans la documentation officielle pour désigner le numéro de sécurité sociale définitif comportant treize chiffres (suivis d'une clé de contrôle à deux chiffres) construit à partir

(4) Notons que l'employeur n'est plus tenu de procéder à l'immatriculation des salariés sans NIR. Il doit certes « procéder par voie dématérialisée à [...] l'identification du salarié [...] » (code de la sécurité sociale [CSS], L. 133-5-8) mais, pour ce faire, il doit transmettre, dans le cadre de la déclaration sociale nominative (DSN), soit le NIR du salarié, soit, si ce dernier n'a pas de NIR, un numéro technique temporaire (NTT) que l'employeur crée lui-même selon des instructions données en ligne (arrêté du 7 mars 2019 fixant les données de la déclaration sociale nominative adressées aux administrations et organismes compétents). Il appartient ensuite au salarié sans NIR de se rapprocher lui-même de la caisse d'assurance maladie.

(5) On notera que le CSS continue d'utiliser la formulation intégrale « numéro d'immatriculation au répertoire » (par exemple CSS, art. R. 161-42, R. 161-45, R. 244-4).

de l'état civil : sexe (premier chiffre : 1 ou 2 selon le sexe), année, mois de naissance, département et commune de naissance ou pays de naissance pour les personnes nées à l'étranger. Il est attribué une seule fois dans la vie et ne peut être modifié que dans le cas où les informations qu'il décrit ne sont pas ou ne sont plus conformes à l'état civil de la personne⁽⁶⁾.

Pour les personnes nées en France, le NIR est fabriqué par l'Insee qui tient depuis 1946 un Répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP)⁽⁷⁾. L'Insee met régulièrement à jour le RNIPP, par exemple en enregistrant les décès dont il a connaissance et en y ajoutant les naissances enregistrées en France. Le RNIPP contient également les noms des personnes nées à l'étranger dont l'identification a été confiée depuis 1988 au Service administratif national d'identification des assurés (Sandia) de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav). Ce service gère un Système national de gestion des identifiants (SNGI), fichier adossé au RNIPP et outil accessible à tous les organismes de protection sociale⁽⁸⁾.

B. Procédure d'identification, renforcement du rôle du NIR et difficultés d'accès aux droits pour les personnes nées hors de France

Le NIR n'est pas constitutif de droits. Ainsi, des personnes titulaires d'un NIR ne bénéficient pas de droits sociaux et inversement, une personne peut ouvrir des droits sans avoir de NIR.

Cependant, on constate des difficultés d'accès aux prestations pour les personnes nées à l'étranger ne disposant pas d'un NIR ou disposant d'un NIR mais dont les informations sont considérées comme « non certifiées » par les caisses d'assurance maladie ou les caisses d'allocations familiales, mettant en œuvre la procédure d'identification des personnes demandant des prestations, ainsi que de leurs enfants.

Ces difficultés s'expliquent en raison de plusieurs évolutions.

(6) Un droit d'accès et de rectification existe et s'exerce auprès de l'Insee (décret n° 82-103 du 22 janvier 1982). Le Guide de l'identification (2018) précise les « procédures de réclamation » ou de « résolution des litiges » pour modifier le numéro ou les informations qui lui sont adossées : modification de l'état civil ; erreurs de saisie au moment de l'identification ; personne disposant de plusieurs NIR ou, à l'inverse, plusieurs personnes disposant d'un même NIR en raison d'homonymies ou d'erreurs d'identification.

(7) Décret n° 82-103 du 22 janvier 1982.

(8) Ces fichiers contiennent les informations suivantes : nom de famille (nom de naissance), nom d'usage (éventuel), prénoms (tous les prénoms figurant sur l'acte de naissance), sexe, date de naissance (jour, mois et année), lieu de naissance (commune et département pour les personnes nées en France métropolitaine, dans les départements ou collectivités d'Outre-mer, pays et ville pour les personnes nées à l'étranger), numéro d'acte de naissance (celui porté sur les registres d'état civil de la mairie où a été déclarée la naissance) pour les personnes nées en France métropolitaine, dans les départements ou les collectivités d'Outre-mer gérées par l'Insee, NIR, filiation (nom et prénom des parents pour les personnes nées à l'étranger et dans les collectivités d'Outre-mer), éventuellement date et lieu de décès (et numéro de l'acte de décès), éventuelles modifications apportées à l'état civil. Le numéro identifiant d'attente (NIA) figure aussi dans le SNGI mais pas dans le RNIPP. Voir arrêté du 31 juillet 2013 portant approbation du plan stratégique des systèmes d'information du service public de la sécurité sociale ; décret n° 2018-390 du 24 mai 2018 relatif à un traitement de données à caractère personnel dénommé « système national de gestion des identifiants ».

D'abord, la procédure d'identification et l'obtention du NIR pour les personnes nées hors de France ont été rendues plus ardues, et ont été étendues à des personnes ayant déjà un NIR considéré comme « non certifié » (voir III. A.). Selon le *Guide de l'identification*⁽⁹⁾, le but est en effet de mieux « sécuriser le NIR », c'est-à-dire de « certifier » davantage et « garantir la fiabilité » des « informations mises à la disposition de l'ensemble des organismes de protection sociale », de rendre plus efficace l'interconnexion des fichiers des différents organismes ou administrations au moyen de ce numéro et de mieux « détecter la fraude documentaire ». Ensuite, le numéro de sécurité sociale définitif (NIR) est devenu un élément central de gestion des caisses. L'article R. 161-1 du code de la sécurité sociale (CSS), issu du décret n° 2017-736 du 3 mai 2017, indique : « Toute personne affiliée aux assurances sociales ou rattachée aux organismes de sécurité sociale pour le bénéfice d'allocations ou prestations servies par ces organismes est identifiée par le numéro d'inscription au répertoire [NIR] national d'identification des personnes physiques [...] » « Votre numéro de sécurité sociale est indispensable pour toutes vos démarches auprès des organismes de la sécurité sociale » affirme la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam)⁽¹⁰⁾. Et les caisses tendent en conséquence à exiger le NIR ou les pièces permettant son attribution à toute personne demandant l'ouverture de droits. Enfin, la distinction entre justification de l'identité avec ouverture des droits, d'un côté, et justification des pièces permettant l'identification (et l'attribution ou la certification du NIR), de l'autre, tend à s'effacer dans les instructions et les pratiques. Selon le *Guide de l'identification*, la nouvelle procédure « englobe deux actions, d'une part le fait d'identifier une personne [...] et d'autre part le fait d'attribuer à un individu un NIR ou un numéro identifiant d'attente [NIA] ». La confusion entre ces deux actions renforce les difficultés d'accès aux droits pour les personnes nées à l'étranger.

C. Le rappel de l'indispensable distinction entre l'éligibilité aux prestations et l'attribution (ou la certification) du NIR

Alors que seule la production d'une pièce justifiant l'identité est nécessaire pour l'ouverture des droits des personnes remplissant toutes les autres conditions légales, les pratiques tendent à exiger en sus la production d'une pièce d'état civil qui est, elle, nécessaire pour procéder à l'identification des personnes et leur attribuer un NIR.

Au motif de l'absence de pièce d'état civil et de NIR, des caisses bloquent les demandes de personnes nées hors de France alors que leurs droits devraient être ouverts. Ce qui est d'autant plus regrettable que les caisses ont toujours la possibilité, pour leur gestion quotidienne, d'attribuer un numéro temporaire ou provisoire ou encore d'éditer un numéro identifiant d'attente (NIA)⁽¹¹⁾. D'autres personnes nées hors de France, justifiant de leur identité, disposant déjà d'un NIR et ayant déjà ouvert leurs

(9) *Ministères des solidarités et de la santé, et de l'action et des comptes publics, Direction de la sécurité sociale et Insee, Guide de l'identification, 2018.*

(10) « Le numéro de sécurité sociale », 11 juin 2020 : www.ameli.fr/assure/droits-demarches/principes/numero-securite-sociale

(11) À l'automne 2020, seules les CAF procèdent à des attributions de NIA, mais d'autres caisses devraient le faire à l'avenir (voir III).

droits, parfois depuis des années, se voient également demander de produire une pièce d'état civil pour elles-mêmes ou pour leurs enfants, dans le cadre d'une action de « certification » du NIR ou de leur état civil. Cette pratique des caisses provient de nouvelles bases légales qui permettent de suspendre les prestations de sécurité sociale pour défaut durable de production d'une pièce d'état civil (voir III. C.). Cependant, une telle suspension ne peut intervenir qu'à l'issue d'une procédure respectant certaines garanties et certains délais, et surtout, elle n'est pas légale et ne peut concerner la prise en charge des frais de santé par l'assurance maladie (voir III. D.).

II. La justification de l'identité

Toutes les personnes, françaises ou étrangères, nées en France ou hors de France, doivent justifier de leur identité pour ouvrir des droits.

Selon le formulaire Cerfa n° 11423*06 « Déclaration de situation pour les prestations familiales et les aides au logement », la justification de l'identité passe par la production de la photocopie recto verso de la carte d'identité ou du passeport ou du titre de séjour en cours de validité ou du visa long séjour valant titre de séjour ou, en l'absence d'un de ces documents, de la carte de ressortissant-e d'un État de l'Union européenne (UE) ou de l'Espace économique européen (EEE) ou de la carte du combattant (avec photo) ou du livret de circulation. Pour les ressortissant-es d'un pays hors UE/EEE/Suisse, le titre ou document de séjour en cours de validité est exigé pour l'ouverture des droits aux prestations familiales⁽¹²⁾. Il peut donc servir à la fois pour justifier de son identité et pour justifier de la régularité du séjour. Selon le formulaire Cerfa n° 15763*02 « Demande d'ouverture des droits à l'assurance maladie », la production d'une seule pièce d'identité suffit et il peut s'agir :

- de la photocopie de sa carte nationale d'identité ou de son passeport, si la personne est française ou ressortissante d'un État de l'UE, de l'EEE ou de la Suisse ;
- de la photocopie d'un « titre ou document de séjour »⁽¹³⁾ si la personne est ressortissante d'un pays non membre de l'UE, de l'EEE ou de la Suisse.

Remarque : dans le formulaire Cerfa n° 15763*02, une seule pièce (titre ou document de séjour) permet de justifier à la fois de l'identité et de la régularité du séjour pour les ressortissants d'un pays non membre de l'UE, de l'EEE ou de la Suisse. Mais, en laissant entendre que la justification de l'identité ne peut s'effectuer qu'avec le seul titre de séjour, des problèmes peuvent se poser pour les personnes dispensées de la condition de séjour régulier (mineurs) ou dispensées de détenir un titre de séjour (membres de famille non UE de ressortissant-e UE). Ces personnes devraient pouvoir justifier de leur identité par tout moyen probant, par exemple par une carte nationale d'identité de leur pays de nationalité, par un extrait d'acte de naissance, par un ancien titre ou document de séjour délivré par une préfecture, par un permis de conduire, etc.

(12) Pour les prestations familiales et les aides au logement, la régularité du séjour prévue à l'article L. 512-2 du CSS est précisée par la liste de titres et documents figurant à l'article D. 512-1 du CSS (liste non exhaustive qui peut être complétée par des instructions, telle la lettre ministérielle du 6 juillet 2018).

(13) « Une photocopie de votre titre ou document de séjour en cours de validité, tel que carte de séjour pluriannuelle ou temporaire, carte de résident, certificat de résidence de ressortissant algérien, visa de long séjour valant titre de séjour avec les pages du passeport comportant l'identité, attestation de demande d'asile, autorisation provisoire de séjour... ». Sur la condition de régularité du séjour pour la prise en charge des frais de santé, voir la note pratique Gisti-Comede, La prise en charge des frais de santé des personnes étrangères par la sécurité sociale, coll. Les Notes pratiques, 2^e édition, janvier 2021.

Attention ! il peut arriver aussi qu'une caisse (c'est notamment le cas du réseau des CAF), dans le cadre d'une opération de « certification » du NIR, demande une pièce d'état civil à une personne née hors de France ayant déjà un NIR et bénéficiant déjà de prestations. Le cas se présente notamment lorsque le NIR a été attribué avant 1988 ou qu'il n'a jamais fait l'objet d'une confirmation avec pièce d'état civil⁽¹⁴⁾. Ne pas produire cette pièce d'état civil peut conduire à la suspension des droits aux prestations de sécurité sociale (par exemple les prestations familiales ou les aides au logement) sur le fondement de l'article L. 161-1-4 du CSS, à l'exception de la prise en charge des frais de santé qui ne peut jamais être suspendue pour cette raison (voir *infra* III. D. p. 18).

(14) Le Guide de l'identification considère alors que l'état civil est « non certifié » ce qui justifie qu'un organisme de sécurité sociale entame une procédure de certification.

III. Les personnes nées à l'étranger et ne disposant pas d'un numéro de sécurité sociale définitif (NIR)

Il s'agit de personnes nées hors de France (ou à Wallis-et-Futuna) et qui, en général, viennent d'arriver en France et/ou font valoir pour la première fois des droits auprès d'un organisme de sécurité sociale français. Ces personnes « entrant dans le système » sont confrontées à trois difficultés spécifiques :

– comment obtenir le NIR (quelles pièces sont requises) ?

– comment bénéficier de droits sociaux sans NIR et dans l'attente de l'attribution du NIR ?

– comment continuer à percevoir des prestations de sécurité sociale, si on ne remplit pas durablement les exigences pour obtenir un NIR et, en particulier, si on ne peut produire une pièce d'état civil ?

A. Obtenir un numéro de sécurité sociale définitif (NIR) pour les personnes nées hors de France

1. La procédure de création du numéro de sécurité sociale : la double exigence d'une pièce d'identité et d'une pièce d'état civil

Il s'agit d'une procédure exigeante visant à identifier chaque personne et à sécuriser le versement des prestations. L'article R. 161-1 du CSS (issu du décret n° 2017-736 du 3 mai 2017) pose le principe d'une double identification par une pièce d'identité et une pièce d'état civil : « *Toute personne [...] rattachée aux organismes de sécurité sociale [...] est identifiée par le [NIR] qui lui a été attribué à sa naissance [...] si cette personne est née en France ou, sur la base des pièces d'identité et d'état civil qu'elle communique [...] si cette personne est née à l'étranger.* »

En pratique, la personne demandant des prestations pour la première fois se voit donc demander de fournir les documents nécessaires à cette identification (ancienne « immatriculation définitive »). L'organisme de sécurité sociale n'est pas compétent pour créer ou éditer le NIR et se contente de transmettre les pièces au service Sandia de la Cnav (voir encadré p. 3). C'est donc ce service (et non l'organisme de sécurité sociale) qui édite le NIR après certification de l'état civil au vu des photocopies des pièces transmises.

a) Le justificatif d'identité

Le justificatif d'identité demandé est le même que pour les personnes disposant déjà d'un NIR. Le *Guide de l'identification* précise que sont acceptés :

- un passeport, une carte d'identité, ou une carte du combattant avec photo pour les ressortissant-es de l'UE, de l'EEE ou de la Suisse,
- un document attestant de la régularité du séjour pour les ressortissant-es d'États tiers à UE, à l'EEE ou à la Suisse.

Remarque: *pour les étrangers nés hors UE/EEE/Suisse, le « titre ou document de séjour [doit] attester de la régularité du séjour et permett[re] de définir l'identité du demandeur ».*

Attention !

– *le Guide de l'identification* précise que sont uniquement acceptés les titres de séjour et « documents » de séjour visés par l'arrêté ministériel du 10 mai 2017, à l'exclusion toutefois de trois documents figurant dans cet arrêté : le récépissé de renouvellement de demande de titre, l'attestation de demande d'asile et tout document nominatif délivré en préfecture attestant que la personne est enregistrée dans l'Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (Agdref).

– *le Guide de l'identification* précise en outre que « si, après instruction du dossier, des éléments complémentaires sur l'identité sont nécessaires (divergence entre l'état civil figurant sur le titre et l'extrait d'acte de naissance), la caisse peut demander la pièce d'identité ou le passeport ».

b) La pièce d'état civil

La pièce d'état civil doit être, selon le formulaire Cerfa n° 15763*02, « une copie intégrale de votre acte de naissance ou un extrait de votre acte de naissance avec filiation ou une pièce équivalente établie par un consulat⁽¹⁵⁾, si vous en disposez (ce document doit être authentifié, notamment par un cachet lisible). Votre caisse primaire d'assurance maladie vous indiquera s'il faut la faire traduire »⁽¹⁶⁾.

Remarques:

– *Dans le cadre d'une opération de certification du NIR consistant, pour une personne disposant d'un NIR (notamment ceux délivrés avant 1988), à vérifier, compléter voire modifier les informations liées au NIR (nom, prénom, sexe, date et lieu de naissance, filiations), sont également acceptés, à défaut d'une copie d'acte de naissance, d'un extrait d'acte de naissance ou d'une pièce établie par un consulat, une des pièces suivantes (à condition qu'elle comporte les filiations et qu'elle soit établie dans le pays de nationalité de l'intéressée) : livret de famille ou acte de mariage ; fiche individuelle ou familiale établie dans le pays de naissance ; formulaire réglementaire et conventionnel de demande de retraite⁽¹⁷⁾.*

(15) « y compris les pièces établies à partir de documents d'identité (certificat de naissance, fiche individuelle d'état civil...) » (Le numéro de sécurité sociale : www.ameli.fr/assure/droits-demarches/principes/numero-securite-sociale).

(16) *Pour les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire, il peut s'agir du « certificat de naissance délivré par l'Ofpra ou un livret de famille (établi si les personnes se sont mariées dans leur pays d'origine, ou si les personnes ne se sont pas mariées (union libre) mais que leurs enfants sont nés dans le pays d'origine et résident en France) » (Cnam, circulaire CIR-14/2019, 9 juillet 2019 - Présentation du droit d'asile et protection sociale des demandeurs d'asile).*

(17) Guide de l'identification, 2018.

– La légalisation ou l'apostille du document d'état civil ne peuvent désormais plus être exigées. En revanche le document doit obligatoirement comporter un cachet lisible⁽¹⁸⁾.

c) La question de la traduction de la pièce d'état civil

En ce qui concerne l'exigence d'une traduction de la pièce d'état civil, un certain assouplissement est perceptible. En atteste la précision figurant dans le formulaire Cerfa de demande d'ouverture des droits : « *Votre caisse primaire d'assurance maladie vous indiquera s'il faut la faire traduire.* » Pour la circulaire ministérielle n° DSS/SD4C 2012-213 du 1^{er} juin 2012, « *le demandeur ne doit pas être tenu de produire un document traduit lorsque son pays d'origine n'est pas en mesure d'établir un extrait d'acte de naissance plurilingue* ». Une note du ministère de 2015 figurant sur le site Ameli (« Les règles d'identification et d'immatriculation des assurés par les organismes sociaux ») indique : « *S'il ne vous est pas possible d'obtenir une pièce d'état civil plurilingue ou traduite, indiquez-le à votre organisme de sécurité sociale.* »

Pour les citoyen-nes de l'UE, de l'EEE ou de la Suisse, le *Guide de l'identification* précise qu'une traduction ne peut pas être demandée dès lors qu'avec l'original de la pièce d'état civil, ces personnes peuvent fournir une pièce d'identité ou même un formulaire de rattachement de la caisse de leur pays de provenance. D'une manière générale, les documents d'état civil ne peuvent faire l'objet d'un rejet au motif qu'ils sont rédigés dans une langue officielle d'un autre État membre UE⁽¹⁹⁾. Pour les personnes étrangères nées hors UE/EEE/Suisse, le *Guide de l'identification* indique que la pièce d'état civil doit être soit « *plurilingue* »⁽²⁰⁾ soit « *traduite par un traducteur assermenté* »⁽²¹⁾ mais précise cependant que « *l'absence de traduction de la pièce d'état civil n'est pas un motif de rejet* »⁽²²⁾. Du côté des pratiques, on peut constater que les pièces d'état civil émanant de certains pays et dans certaines langues assez courantes (comme l'espagnol) sont déjà acceptées sans avoir à être traduites. Par ailleurs, les caisses d'assurance maladie ont la possibilité de solliciter le Centre de liaisons européennes et internationales de sécurité sociale (Cleiss) pour effectuer les traductions nécessaires. Beaucoup d'agents ignorent cette possibilité, et il ne faut pas hésiter à demander à en bénéficier.

(18) Ces exigences de légalisation et/ou d'apostille figuraient dans le Guide de la procédure d'identification de la Cnav et de l'Insee (version d'avril 2012 en ligne sur le site du Gisti) et dans une note du ministère de 2015 toujours en ligne sur le site Ameli (« Les règles d'identification et d'immatriculation des assurés par les organismes sociaux »). Mais elles ne figurent plus dans le nouveau Guide de l'identification.

(19) Article 76 (7) du règlement (CE) n° 883/2004 du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (ancien article 84 (4) du règlement n° 1408/71 du 14 juin 1971).

(20) Toutefois, le Guide de l'identification prévoit la possibilité de refuser la délivrance d'un NIR si la traduction plurilingue « comporte des mentions marginales non traduites ».

(21) « Cette qualité est reconnue dès lors que : la traduction est établie par un traducteur figurant sur la liste d'experts judiciaires fournie par les tribunaux français ; ou est établie par le consulat de France dans le pays étranger où l'acte a été dressé ; ou encore est établie par le consulat en France du pays étranger où l'acte a été dressé. »

(22) Mais, de façon peu cohérente, ce même guide précise plus loin que l'absence de traduction peut être un motif de refus de délivrance du NIR.

2. Quelles possibilités de déroger à la double exigence d'une pièce d'identité et d'une pièce d'état civil pour l'obtention du NIR ?

Une instruction nationale de 2017 demandait aux caisses de ne pas soumettre l'attribution du NIR à la production de ces deux pièces pour certaines catégories⁽²³⁾. Depuis, les possibilités de dérogations à cette double exigence se sont réduites⁽²⁴⁾. Le *Guide de l'identification* indique que les « *catégories de population exemptées de la production des deux pièces* » (et qui pourront, dans certains cas, ne produire aucune de ces deux pièces) sont désormais :

- les mineurs isolés sans document d'identité, confiés par un juge à un dispositif de protection de l'enfance : est accepté tout document du conseil départemental qui atteste de la prise en charge du mineur (attestation de prise en charge, arrêté, document émanant du tribunal pour enfants) ;
- les enfants confiés à la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ou à l'Aide sociale à l'enfance (ASE) : sont acceptés une attestation du ministère de la justice ou un document émanant de la PJJ ou de l'ASE ;
- les légionnaires (plusieurs situations se présentent dont celle où le légionnaire dispose seulement d'une pièce d'identité militaire) ;
- les amnésiques (sur la base d'un jugement déclaratif de naissance ou d'un jugement de protection juridique des majeurs).

La circulaire ministérielle n° DSS/SD4C 2012-213 du 1^{er} juin 2012 indique que les caisses « *peuvent se dispenser* » de demander la pièce d'état civil « *en cas de force majeure* » et que « *les cas de force majeure désignent, à ce jour, essentiellement les circonstances où les personnes sont nées ou ressortissantes d'un État tiers dont les registres d'état civil ont été détruits ou sont inaccessibles en raison de conflits locaux* ».

Le *Guide de l'identification* précise qu'en cas d'« *impossibilité matérielle de fournir les deux pièces* » ou en « *cas de force majeure* », la caisse (CPAM, CGSS⁽²⁵⁾ ou CAF en général) « *peut prendre la décision de déroger à la production des deux pièces [...] quand les assurés n'ont pas la possibilité matérielle de fournir les pièces justificatives demandées* » et que c'est le service Sandia de la Cnav qui « *validera cette décision quand le dossier lui sera transmis* ». Il ajoute que sont « *notamment* » concernés « *des pays en guerre dans lesquels l'état civil peut-être détruit (Syrie, Irak...), des pays qui font face à des catastrophes naturelles graves (Haïti...), des pays qui sont en proie à des guerres civiles (Centrafrique...)* ».

La circulaire ministérielle n° DSS/SD4C 2012-213 du 1^{er} juin 2012 ajoute : « *Lorsqu'un organisme est en présence d'un cas de force majeure non répertorié dans le guide de l'identification, la description de ce cas est transmise au Cosi [comité technique d'orientation et de suivi de l'identification, instance présidée par la Direction de la sécurité sociale (DSS) et regroupant l'Insee, le service Sandia de la Cnav et les autres organismes de*

(23) Lettre réseau Cnam du 1^{er} février 2017 (extraits publiés sur le site du Gisti).

(24) A notamment été supprimée la possibilité de produire une seule pièce, pièce d'identité ou pièce d'état civil, pour les enfants mineurs dès lors que cette pièce était accompagnée d'un document d'identité au nom d'un parent titulaire d'une carte Vitale.

(25) Les caisses générales de sécurité sociale (CGSS) assurent le rôle des CPAM dans les départements d'outre-mer.

protection sociale] afin qu'il examine si la situation du bénéficiaire peut recevoir la qualification de cas de force majeure. Si la direction de la sécurité sociale confirme la solution proposée par le Cosi, les circonstances constitutives du cas de force majeure sont ajoutées au guide de l'identification. »

Le Guide de l'identification explique en conséquence que, en « cas de force majeure atypique » ou dans « une situation dont l'analyse est délicate au moment de la vérification des pièces justificatives demandées », les caisses « peuvent relayer leurs difficultés aux référents nommés au sein des caisses nationales » (Cnam, Cnaf) et les situations « seront étudiées par le Cosi ». Il précise que le service Sandia « peut également apporter une aide à la décision » pour les caisses.

N.B. : en cas de difficultés pour produire la pièce d'état civil demandée, il ne faut pas hésiter à en expliquer les raisons à la caisse (CPAM, CGSS ou CAF), à démontrer qu'il s'agit d'un cas de force majeure, voire à lui demander de consulter ses instances nationales (Cnam ou Cnaf) et le service Sandia de la Cnav. Enfin, il peut être utile, par exemple avec le soutien d'une association, de saisir directement ces organismes, ainsi que la Direction de la sécurité sociale.

Le Guide de l'identification indique qu'en cas de litige, le service Sandia peut être saisi. Cependant, la définition du litige donnée par ce guide est limitée aux situations de changement d'état civil de la personne ou à des rectifications d'erreur de saisie⁽²⁶⁾. Le litige se traduit par une procédure encadrée de rectification de la certification précédemment effectuée. Le guide n'envisage donc pas l'hypothèse d'un litige au sens où l'usager contesterait la décision du Sandia de refuser la certification de son état civil (le Sandia contestant par exemple la fiabilité d'un des documents produits par l'usager). Pourtant, la décision de refuser l'attribution d'un NIR doit se comprendre comme une décision administrative individuelle faisant grief (au sens de la jurisprudence du Conseil d'État) dès lors qu'elle peut entraîner la coupure de certains droits sociaux. Une telle décision administrative doit dès lors être considérée comme contestable devant le juge administratif si besoin.

3. Le cas des demandeurs d'asile

Jusqu'au 17 juillet 2017, une personne demandant l'asile, dans l'attente de réponse à sa demande de protection déposée auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), se voyait attribuer un numéro de sécurité sociale définitif (NIR) sur présentation du récépissé de dépôt de sa demande ou, depuis la réforme du droit d'asile par la loi du 29 juillet 2015, de l'attestation de demande d'asile (prévue à l'article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile [Ceseda]). Cette procédure lui permettait notamment d'obtenir une carte Vitale et d'avoir un compte sur Ameli.

Cependant, la Cnam, et sans opposition du ministère de tutelle, a décidé, par une nouvelle instruction non rendue publique⁽²⁷⁾, de ne plus attribuer, à compter du 17 juillet

(26) Erreurs qui peuvent aboutir à ce qu'une même personne dispose de plusieurs NIR ou que plusieurs personnes disposent d'un même NIR en raison d'homonymies par exemple.

(27) Lettre réseau Cnam LR-DDGOS-56/2017 du 10 juillet 2017. Position réaffirmée par la suite : lettre réseau Cnam LR-DDGOS-9/2018 du 12 mars 2018 ; circulaire Cnam CIR-14/2019 du 9 juillet 2019.

2017, de numéro de sécurité sociale définitif (NIR) aux demandeurs d'asile en cours de procédure et de les maintenir sous numéro provisoire⁽²⁸⁾. L'absence de carte Vitale qui résulte de l'absence de NIR crée des difficultés pratiques très sérieuses d'accès aux soins (voir point 4 ci-dessous). L'instruction Cnam précise que « *l'identification définitive par le NIR se fera à l'issue de la procédure de demande d'asile, au vu du récépissé de demande de titre de séjour valant autorisation de séjour portant la mention "reconnu réfugié" ou du récépissé de demande de titre de séjour valant autorisation de séjour portant la mention "a obtenu le bénéfice de la protection subsidiaire" »*. Une telle restriction vis-à-vis des demandeurs d'asile est sans fondement textuel légal et paraît discriminatoire en ce que de nombreuses personnes demandant l'asile disposent des deux pièces probantes nécessaires⁽²⁹⁾. Elles devraient donc pouvoir se faire éditer un NIR et ainsi obtenir une carte Vitale dès le début de leur parcours en France.

4. En l'absence de NIR, pas de carte Vitale et difficultés d'accès aux soins

L'absence de NIR empêche en pratique l'accès à la carte Vitale (et l'accès à un compte sur Ameli). Les personnes sans NIR disposent donc uniquement d'une attestation papier pour justifier de leurs droits à la prise en charge de leurs frais de santé par l'assurance maladie (ainsi qu'à leur éventuel droit à la complémentaire santé solidaire). Elles rencontrent donc d'importantes difficultés d'accès aux soins, face aux professionnels de santé pour lesquels l'attestation papier est source de complications administratives.

B. Le droit aux prestations de sécurité sociale (prise en charge des frais de santé et prestations familiales) sans pièce d'état civil et sans NIR

Aucune disposition légale n'impose, pour l'ouverture des droits, de disposer d'un NIR ou de produire une pièce d'état civil en supplément de la pièce d'identité⁽³⁰⁾. Le formulaire pour les demandes de prestations familiales et d'aides au logement (Cerfa n° 11423*06), à juste titre, ne demande pas de pièce d'état civil en plus de la pièce d'identité⁽³¹⁾. S'agissant de la prise en charge des frais de santé, l'article L. 160-5 du CSS (anciennement L. 161-2-1 du CSS issu de la réforme CMU de 1999) prévoit même

(28) *L'instruction précise que les demandeurs d'asile ne se voient pas attribuer de NIA, mais un numéro national provisoire (NNP). Les conséquences pratiques d'une immatriculation sous NIA ou NNP ne sont pas encore documentées à ce jour.*

(29) *Par exemple, répond aux exigences de l'article R. 161-1 du CSS la personne demandant l'asile qui fournit son acte de naissance et une pièce d'identité (dont l'attestation de demande d'asile délivrée par la préfecture).*

(30) *Il en va de même lors de l'inscription par internet à Pôle emploi et donc pour bénéficier des prestations chômage. Le demandeur d'emploi doit indiquer son NIR uniquement s'il en possède un (arrêté du 14 octobre 2015 relatif à l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi).*

(31) *Le « suivi législatif » de la Cnaf (circulaire n° 2010-015 du 15 décembre 2010) sur les conditions générales d'ouverture des droits n'indique pas non plus d'exigence de pièce d'état civil de l'allocataire et des enfants. Voir sur le site du Gisti la page « Prestations familiales » (www.gisti.org/spip.php?article2414) accessible via : « Le droit »/« Réglementation »/« Protection sociale ».*

explicitement un mécanisme de présomption de droits dès lors que les conditions de résidence stable et régulière sont remplies, avec ouverture de droits sans délai sur seule justification de l'identité et non de l'état civil⁽³²⁾.

Le nouveau formulaire Cerfa n° 15763*02 « Demande d'ouverture des droits à l'assurance maladie », (janvier 2020) a ajouté, par rapport au précédent, la production d'une pièce d'état civil, « *si vous en disposez* », indiquant par là que l'absence de pièce d'état civil ne doit pas empêcher l'instruction de la demande et l'ouverture des droits.

La Cnam rappelle de son côté que, lors d'une demande de prise en charge des frais de santé, « *la fourniture de la copie intégrale de l'acte de naissance ou de l'extrait d'acte de naissance est [...] facultative car elle conditionne l'attribution d'un NIR mais pas l'ouverture des droits à l'assurance maladie*⁽³³⁾ ». En l'absence de pièce d'état civil, l'attribution du NIR ne pourra certes avoir lieu, mais en revanche, les droits doivent être ouverts, éventuellement avec l'attribution d'un numéro identifiant d'attente (NIA) [voir *infra*] ou d'un numéro provisoire⁽³⁴⁾.

Pourtant, beaucoup de caisses continuent de refuser les droits en l'absence de la pièce d'état civil (et alors qu'une pièce d'identité a été produite). La CPAM de Seine-Saint-Denis écrit ainsi que la production d'un de ces justificatifs est « *obligatoire* », concédant uniquement que, dans certaines situations particulières (hospitalisation, grossesse, situation nécessitant des soins immédiats ou en cas de demande simultanée de complémentaire santé solidaire), pour lesquelles un justificatif doit être joint à la demande, « *l'extrait d'acte de naissance [pourra] être joint ultérieurement*⁽³⁵⁾ ».

Pour les personnes demandant une prestation de sécurité sociale et ne disposant pas d'un NIR, qu'elles soient en attente d'attribution du NIR ou qu'elles n'aient pas fourni la pièce d'état civil nécessaire, les droits sont dus et doivent donc être ouverts.

En général, les caisses attribuent à ces personnes un numéro d'immatriculation temporaire commençant par 7 ou 8 et appelé selon les caisses, numéro temporaire, NIR provisoire, NIR d'attente, etc. Cependant, les caisses ont désormais la possibilité d'enclencher une procédure d'attribution d'un numéro national figurant dans le SNGI, fichier commun des caisses, et commençant par 1 ou 2 comme le NIR: le numéro identifiant d'attente ou NIA. Ce numéro est justement conçu pour les personnes n'ayant produit qu'une pièce d'identité, dans l'attente de la production d'une pièce d'état civil (voir encadré page suivante).

(32) CSS, art. L. 160-5: « Toute personne qui déclare auprès d'une caisse primaire d'assurance maladie, dans des conditions fixées par décret, ne pas bénéficier de la prise en charge des frais de santé mentionnée à l'article L. 160-1 bénéficie de cette prise en charge auprès de cette caisse dès qu'elle justifie de son identité et de sa résidence stable et régulière. »

(33) Cnam, circulaire CIR-7/2020 du 6 février 2020, « Modification du formulaire Cerfa "Demande d'ouverture des droits à l'assurance maladie" ».

(34) Par exemple, la circulaire n° DSS/2A/2011/351 du 8 septembre 2011 rappelle que pour « l'immatriculation [désormais identification] à un régime obligatoire d'assurance maladie [...], la copie d'un extrait d'acte de naissance est nécessaire pour l'obtention d'un NIR définitif. En cas d'impossibilité pour l'intéressé de fournir ce document, il ne peut pas lui être attribué de NIR définitif et par voie de conséquence, pas de carte Vitale. Cependant, la personne doit être affiliée au régime obligatoire dont elle relève si toutes les conditions pour être assuré sont remplies [...] ».

(35) CPAM 93, Bulletin info partenaires n° 6, 12 août 2019.

Pour les personnes ayant des droits ouverts, si aucune pièce d'état civil n'est produite, la suspension de ces droits peut cependant intervenir à l'issue d'une procédure (voir C.) à l'exception de la « prise en charge des frais de santé » (voir D.).

L'attribution d'un numéro identifiant d'attente (NIA) sans présentation d'une pièce d'état civil

Le « *numéro identifiant d'attente (NIA) est attribué [...] pour les personnes [nées hors de France] en instance d'attribution* » d'un NIR (CSS, art. R. 161-1).

C'est la caisse qui décide d'enclencher la procédure d'édition du NIA, mais c'est le service Sandia qui la valide. Bien que prévue depuis 2009, seules les CAF utilisent cette procédure (depuis avril 2017). D'autres caisses de sécurité sociale devraient prochainement y recourir.

Le NIA ne doit pas être confondu :

- ni avec les identifiants spécifiques propres à chaque caisse ou réseaux de caisses (numéros temporaires, « NIR provisoires », « NIR d'attente », etc.) également attribués aux personnes qui sont soit en cours d'immatriculation, soit dont les données d'état civil sont incomplètes ou n'ont pas été confirmées par une pièce d'état civil⁽³⁶⁾ ;
- ni avec l'identifiant commençant par 7 ou 8 attribué aux bénéficiaires de l'Aide médicale d'État (AME) qui ne disposent pas d'un NIR.

Le *Guide de l'identification* en précise l'objet: le NIA, « *attribué à un demandeur ou à un bénéficiaire d'une prestation de sécurité sociale qui ne dispose pas d'un NIR* », vise à ce que « *les organismes de protection sociale puissent fiabiliser le versement des prestations et la gestion de l'identification* ». Il s'agit d'un identifiant commun aux différents organismes de protection sociale pour les bénéficiaires sans NIR et qui est « *conservé dans le Système national de gestion des identifiants (SNGI) [...] utilisable par tous les organismes de protection sociale* ».

En pratique, on constate cependant que les caisses refusent d'enclencher la procédure d'édition du NIA pour les personnes produisant une seule pièce d'identité ou d'état civil, et vont même jusqu'à bloquer l'ouverture des droits en considérant le dossier de demande incomplet. Ce niveau d'exigence des caisses est contestable. Il va à l'encontre d'un des objectifs affichés du NIA qui est non seulement de réduire le délai d'entrée dans le droit, mais également de faire face aux situations où la personne ne peut pas produire immédiatement une pièce d'état civil suffisamment fiable pour permettre l'attribution du NIR. Surtout, il va à l'encontre des dispositions légales qui précisent qu'une seule pièce permettant de justifier de son identité peut être exigée.

C'est en effet précisément le rôle du NIA, tel que défini par l'article R. 161-1 du CSS, que de mettre en œuvre la disposition de « *présomption de droits* » en matière de prise en charge des frais de santé en vue de faciliter l'entrée dans le soin, avec des exigences allégées en matière de justificatifs, sans pièce d'état civil (CSS, art. L. 160-5 – anciennement art. L. 161-2-1 du CSS issu de la réforme CMU de 1999).

⁽³⁶⁾ Circulaire ministérielle n° DSS/SD4C/2012/213 du 1^{er} juin 2012 relative à l'attribution d'un numéro identifiant d'attente aux demandeurs ou aux bénéficiaires de prestations de protection sociale.

Plusieurs instructions rappellent que le NIA peut être attribué avec une seule pièce (en général, la pièce utilisée pour justifier de son identité) :

– la circulaire ministérielle n° DSS/SD4C 2012-213 du 1^{er} juin 2012 relative à l'attribution d'un NIA aux demandeurs ou aux bénéficiaires de prestations de protection sociale précise que l'immatriculation « s'effectue, dans un premier temps, par la création d'un NIA à partir de la production d'un titre d'identité ».

– la Cnam rappelle, quant à elle, que le NIA est destiné à « la personne [qui] n'est pas en mesure de présenter immédiatement les deux pièces justificatives nécessaires à son immatriculation définitive »⁽³⁷⁾.

– le *Guide de l'identification* le précise à plusieurs reprises : « Le NIA est attribué à partir de la production d'une ou des deux pièces justificatives (pièces d'état civil ou document d'identité) fournies par le demandeur » ; « L'organisme peut créer le NIA s'il est en possession d'au moins une des pièces justificatives recevables » ; « Le NIA est délivré à partir de la production d'un document d'identité ou d'une pièce d'état civil ».

C. La suspension possible des prestations de sécurité sociale pour défaut durable de production d'une pièce d'état civil

La pièce d'état civil de l'allocataire ou bénéficiaire mais aussi de ses enfants peut être exigée et les prestations peuvent être suspendues pour défaut de présentation de la pièce d'état civil, « *sauf en cas de force majeure* » (CSS, art. L. 161-1-4). Cette suspension semble donc malheureusement possible en droit, notamment pour les prestations familiales (mais pas pour la prise en charge des frais de santé, voir D. *infra*).

La circulaire ministérielle n° DSS/SD4C 2012-213 du 1^{er} juin 2012 décline les modalités de suspension des droits :

– la personne pour laquelle une demande d'immatriculation sous NIA a été lancée (ou pour laquelle une procédure de certification du NIR est enclenchée, auquel cas son NIR est transformé en NIA) se voit enjoindre de produire la pièce d'état civil dans un délai de 3 mois ;

– la personne doit être parfaitement informée que les prestations peuvent être suspendues en cas d'absence de production de la pièce demandée ;

– à l'issue des 3 mois, sauf si la personne produit la pièce ou si l'organisme estime qu'un cas de force majeure fait obstacle à ce qu'elle puisse la produire (sur les cas de force majeure, voir A. 2. p. 12), la caisse lui enjoint à nouveau de produire la pièce d'état civil dans un délai de 3 mois, en lui indiquant qu'à défaut, le versement de ses prestations sera suspendu ;

– à l'expiration de ce nouveau délai de 3 mois, soit 6 mois après la première demande, si la pièce d'état civil demandée n'a toujours pas été produite, la caisse suspend le versement de prestations au bénéficiaire immatriculé avec un NIA ;

(37) Circulaire Cnam, CIR-15/2019, 9 juillet 2019, « identification, affiliation, rattachement ».

– à compter de cette suspension, la caisse doit cependant procéder à une enquête administrative dans un nouveau délai de 3 mois sur la situation de l'intéressé-e afin de vérifier si la suspension doit être confirmée. Plusieurs situations sont alors envisagées :

- si la personne produit la pièce d'état civil ou si les circonstances constitutives de la force majeure sont considérées comme définitives, les versements reprennent et le NIA est transformé en NIR ;
- si les circonstances constitutives de la force majeure sont susceptibles de cesser (cas, par exemple, des personnes qui ont introduit une requête devant le tribunal afin d'obtenir un jugement de naissance ou une demande d'adoption), l'incapacité de produire la pièce d'état civil est considérée comme temporaire, les versements reprennent, la personne conserve son NIA et la caisse reprogramme une opération de vérification de l'identité ;
- si la personne ne produit pas la pièce demandée sans en être explicitement dispensée ou qu'elle présente de faux documents ou de fausses informations, le versement des prestations est suspendu et des indus peuvent être demandés par la caisse en question mais également par les autres caisses informées de la situation (via le SNGI).

D. L'interdiction de suspendre la prise en charge des frais de santé pour défaut de NIR ou de pièce d'état civil

La coupure des droits en matière de prise en charge des frais de santé est possible en droit uniquement si les conditions de résidence ou de régularité du séjour ne sont plus remplies : dans le premier cas, si le bénéficiaire a quitté la France ; dans le second, à la suite de la perte du droit au séjour et après la période de prolongation des droits à l'échéance du dernier titre ou document de séjour (voir la Note pratique Comede-Gisti, *La prise en charge des frais de santé des personnes étrangères par la sécurité sociale*, 2^e édition, janvier 2021).

En aucun cas, les droits à la prise en charge des frais de santé ne peuvent être suspendus pour défaut de production de la pièce d'état civil permettant l'attribution du NIR. Deux dispositions législatives relativement récentes le confirment :

– selon l'article L. 161-15-1 du CSS, « *une personne ne peut perdre le bénéfice de la prise en charge des frais de santé en cas de maladie et maternité que si elle cesse de remplir la condition de résidence mentionnée à l'article L. 160-1 [résidence en France et régularité du séjour] ou si elle est présumée absente dans les conditions prévues par l'article 112 du Code civil [présomption d'absence constatée par le juge]* »⁽³⁸⁾ ;

– selon l'article L. 161-1-4 du CSS, une caisse de sécurité sociale ne peut suspendre la prise en charge des frais de santé qu'en cas de défaut de production des pièces demandées permettant de contrôler les seules conditions de résidence en France et de

⁽³⁸⁾ Disposition créée par l'article 59 de la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 (qui reprend une disposition analogue déjà prévue par la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle).

régularité du séjour, et non l'état civil : « Les organismes de sécurité sociale demandent, pour le service d'une prestation ou le contrôle de sa régularité, toutes pièces justificatives utiles pour vérifier l'identité du demandeur ou du bénéficiaire d'une prestation ainsi que pour apprécier les conditions du droit à la prestation [...]. Sauf cas de force majeure, la non-présentation par le demandeur de pièces justificatives [...] entraîne [...] la suspension [...] du versement de la prestation jusqu'à la production des pièces demandées. [...] Le présent article ne peut, conformément à l'article L. 161-15-1, avoir de conséquences sur le service des prestations en nature⁽³⁹⁾ de l'assurance maladie que pour les seules situations touchant au non-respect de la condition de résidence mentionnée à l'article L. 160-1 [résidence en France et régularité du séjour]⁽⁴⁰⁾. »

En conséquence, la seule absence de pièce d'état civil ne peut ni justifier un refus de prise en charge des frais de santé (voir *supra*, B.), ni conduire à une suspension de cette prise en charge pour un assuré social (sans NIR ou avec NIR mais pour lequel la caisse veut certifier l'état civil).

Remarque : la circulaire ministérielle n° DSS/SD4C 2012-213 du 1^{er} juin 2012 relative à l'attribution d'un NIA aux demandeurs ou bénéficiaires de prestations et qui donne le mode opératoire aux caisses pour suspendre les prestations de sécurité sociale des personnes ne présentant pas de pièce d'état civil n'indique pas qu'une telle suspension ne peut pas s'appliquer à la prise en charge des frais de santé. L'explication de cet oubli peut venir du fait que les dispositions législatives protégeant les personnes contre une suspension de ce droit (en cas de non-production d'un document d'état civil) ont été prises postérieurement à cette circulaire (CSS, art. L. 161-15-1 et L. 161-1-4). La précision de la circulaire selon laquelle la durée de vie maximum des NIA est en principe de 9 mois et ne peut en aucun cas excéder 3 ans ne peut donc s'appliquer à une personne bénéficiant d'un droit à la prise en charge des frais de santé. On peut cependant regretter que le Guide de l'identification de 2018, publié pourtant postérieurement aux dispositions législatives, s'abstienne de rappeler que la procédure de suspension ne peut pas concerner la prise en charge des frais de santé.

(39) L'expression « prestation en nature de l'assurance maladie » est obsolète depuis la réforme dite Puma qui l'a remplacée par « prise en charge des frais de santé » (CSS, art. L. 160-1).

(40) Ce dernier alinéa a été créé par l'article 83 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016.

Annexe 1. Sigles et abréviations

Agdref	Application de gestion des dossiers de ressortissants étrangers en France (selon l'article R. 611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile [Ceseda], fichier des personnes étrangères identifiées par l'administration à l'occasion d'une demande d'admission au séjour ou d'une procédure d'éloignement, et immatriculées sous forme d'un numéro dit « Agdref » ou « numéro étranger »)
ASE	Aide sociale à l'enfance
CAF	Caisse d'allocations familiales
CGSS	Caisse générale de sécurité sociale : en outre-mer, organisme remplissant notamment la fonction de caisse primaire d'assurance maladie
CMU	Couverture maladie universelle (nom attribué à une réforme mise en œuvre à compter du 1 ^{er} janvier 2000)
Cnaf	Caisse nationale d'allocations familiales
Cnam	Caisse nationale d'assurance maladie
Cnav	Caisse nationale d'assurance vieillesse
Cosi	Comité d'orientation et de suivi de l'identification, instance technique regroupant la DSS, l'Insee, le service Sandia de la Cnav et d'autres organismes de protection sociale, et chargé d'examiner les questions relatives à l'identification et à la certification
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie (caisse du régime général d'assurance maladie de métropole)
CSS	Code de la sécurité sociale
DSS	Direction de la sécurité sociale (administration centrale de l'État, sous l'autorité conjointe des ministères de la santé, des affaires sociales et des finances)
EEE	Espace économique européen (regroupant les pays de l'UE, ainsi que l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège)
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
NIA	Numéro identifiant d'attente
NIR	Numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques, c'est-à-dire numéro de sécurité sociale définitif (couramment appelé n° d'immatriculation, n° de Sécu ou n° Insee)
Ofpra	Office français de protection des réfugiés et apatrides
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
Puma	Protection universelle maladie : nom attribué à une réforme mise en œuvre à compter du 1 ^{er} janvier 2016. Il ne s'agit ni d'un droit ni d'une prestation

RNIPP	Répertoire national d'identification des personnes physiques, fichier géré par l'Insee
Sandia	Service administratif national d'identification des assurés, service hébergé par la Cnav et assurant pour le compte de l'Insee la certification de l'état civil des personnes nées à l'étranger conduisant à l'identification (anciennement « immatriculation ») de la personne par un NIR
SNGI	Système national de gestion des identifiants, fichier adossé au RNIPP, destiné aux organismes de la sphère sociale et géré par le service Sandia de la Cnav
UE	Union européenne

Annexe 2. Textes juridiques

En matière d'identification (ex-immatriculation), les pratiques résultent beaucoup des instructions en particulier celles du *Guide de l'immatriculation* (2018). Les textes législatifs et réglementaires du code de la sécurité sociale (CSS) sont peu nombreux. Ceux cités dans cette note sont les suivants :

Article R. 161-1

Modifié par le décret n° 2017-736 du 3 mai 2017, art. 1

Toute personne affiliée aux assurances sociales ou rattachée aux organismes de sécurité sociale pour le bénéfice d'allocations ou prestations servies par ces organismes est identifiée par le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques qui lui a été attribué à sa naissance par l'Institut national de la statistique et des études économiques si cette personne est née en France ou, sur la base des pièces d'identité et d'état civil qu'elle communique, à l'occasion de sa première activité professionnelle en France ou sa première démarche devant être effectuée en vue du bénéfice d'une allocation ou prestation de sécurité sociale, par l'organisme mentionné à l'article L. 222-4 par délégation de l'Institut mentionné ci-dessus, si cette personne est née à l'étranger.

Pour les personnes nées à l'étranger, le recueil des pièces justificatives nécessaires à l'attribution d'un numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques s'effectue par l'intermédiaire de l'organisme de sécurité sociale de base auprès duquel sont effectuées les démarches en vue du bénéfice d'une prestation de sécurité sociale. Celui-ci se charge des échanges nécessaires avec l'organisme mentionné à l'article L. 222-4.

Par dérogation aux dispositions du précédent alinéa les personnes nées à l'étranger qui sollicitent le bénéfice d'une pension de droit dérivé et qui ne disposent pas de numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques transmettent directement les pièces justificatives nécessaires à l'attribution d'un tel numéro à l'organisme mentionné à l'article L. 222-4.

Un numéro identifiant d'attente est attribué par l'organisme mentionné à l'article L. 222-4 pour les personnes mentionnées aux deuxième et troisième alinéas en instance d'attribution d'un numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques.

Article R. 161-2

Modifié par le décret n° 2017-736 du 3 mai 2017, art. 1

Les personnes sont tenues de communiquer à leur employeur leur numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques ou, à défaut, leur numéro identifiant d'attente, afin de lui permettre d'accomplir les formalités qui lui incombent.

Article L. 160-5

Modifié par la loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016, art. 64 (V)

Toute personne qui déclare auprès d'une caisse primaire d'assurance maladie, dans des conditions fixées par décret, ne pas bénéficier de la prise en charge des frais de santé mentionnée à l'article L. 160-1 bénéficie de cette prise en charge auprès de cette caisse dès qu'elle justifie de son identité et de sa résidence stable et régulière.

Les services sociaux ou les associations et organismes à but non lucratif agréés par décision du représentant de l'État dans le département, ainsi que les établissements de santé,

apportent leur concours aux intéressés dans leur demande d'affiliation et sont habilités à transmettre les documents afférents à l'organisme compétent avec l'accord de l'intéressé.

Les personnes sans domicile stable doivent élire domicile dans les conditions prévues au chapitre III du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles.

Article L. 161-1-4

Modifié par la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016, art. 83 (V)

Les organismes de sécurité sociale demandent, pour le service d'une prestation ou le contrôle de sa régularité, toutes pièces justificatives utiles pour vérifier l'identité du demandeur ou du bénéficiaire d'une prestation ainsi que pour apprécier les conditions du droit à la prestation, notamment la production d'avis d'imposition ou de déclarations déposées auprès des administrations fiscales compétentes. Les organismes peuvent se dispenser de ces demandes lorsqu'ils sont en mesure d'effectuer des contrôles par d'autres moyens mis à leur disposition.

Les organismes de sécurité sociale peuvent notamment se dispenser de solliciter la production de pièces justificatives par le demandeur ou le bénéficiaire d'une prestation lorsqu'ils peuvent obtenir directement les informations ou pièces justificatives nécessaires auprès des personnes morales de droit public ou de droit privé gérant un service public compétentes, notamment par transmission électronique de données. Les traitements automatisés de données qui se limitent à l'organisation de ces transmissions, notamment en vue de garantir l'authenticité et la fiabilité des données échangées, sont soumis aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dès lors que les informations et pièces justificatives échangées au titre d'une prestation sont celles définies par les dispositions législatives et réglementaires relatives au service de la prestation concernée.

Sauf cas de force majeure, la non-présentation par le demandeur de pièces justificatives, la présentation de faux documents ou de fausses informations ou l'absence réitérée de réponse aux convocations d'un organisme de sécurité sociale entraînent la suspension, selon le cas, soit du délai d'instruction de la demande pendant une durée maximale fixée par décret, soit du versement de la prestation jusqu'à la production des pièces demandées ou la réponse à la convocation adressée.

Pour le service des prestations sous condition de ressources, l'appréciation des ressources prend en compte les prestations et ressources d'origine française, étrangère ou versées par une organisation internationale. Afin de permettre l'appréciation de ressources d'origine étrangère, le demandeur doit produire tout renseignement ou pièce justificative utile à l'identification de sa situation fiscale et sociale dans le pays dans lequel il a résidé à l'étranger au cours des douze mois précédant sa demande ou dans lequel il continue à percevoir des ressources. Un décret en Conseil d'État prévoit les conditions dans lesquelles la vérification de l'exactitude des déclarations relatives aux revenus de source étrangère peut être confiée à un ou plusieurs organismes du régime général de sécurité sociale agissant pour le compte de l'ensemble des régimes. Les dispositions de l'article L. 114-11 sont applicables à cette vérification.

Le présent article ne peut, conformément à l'article L. 161-15-1, avoir de conséquences sur le service des prestations en nature de l'assurance maladie que pour les seules situations touchant au non-respect de la condition de résidence mentionnée à l'article L. 160-1.

Article L. 161-15-1

Modifié par la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015, art. 59

Une personne ne peut perdre le bénéfice de la prise en charge des frais de santé en cas de maladie et maternité que si elle cesse de remplir la condition de résidence mentionnée à

l'article L. 160-1 ou si elle est présumée absente dans les conditions prévues par l'article 112 du code civil.

Article L. 133-5-8

Modifié par la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017, art. 14 (V)

Modifié par la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018, art. 18

Toute personne utilisant un des dispositifs simplifiés mentionnés à l'article L. 133-5-6 est tenue de procéder par voie dématérialisée à son adhésion, à l'identification du salarié, du stagiaire aide familial placé au pair, de l'accueillant familial ou du particulier mentionné au 8° du même article L. 133-5-6 qui a effectué un service, à la déclaration des rémunérations dues ainsi qu'au paiement des cotisations et contributions sociales dues. Le non-respect de l'obligation de procéder par voie dématérialisée à ces différentes formalités entraîne l'application de la sanction prévue en cas de défaut de production de la déclaration sociale nominative dans le décret pris en application de l'article L. 133-5-4. Toutefois, peuvent procéder aux formalités du présent article sur des supports papier les particuliers mentionnés à l'article L. 133-5-6 qui, en application de l'article 1649 *quater* B *quinquies* du code général des impôts, ne sont pas tenus d'effectuer par voie dématérialisée la déclaration prévue à l'article 170 du même code.

Toute personne est tenue de procéder, au plus tard à une date fixée par décret, à la déclaration des rémunérations dues au titre de chaque mois au cours duquel une activité a été effectuée par une des personnes mentionnées au premier alinéa du présent article.

L'employeur ou le particulier ayant recours à ces dispositifs et son salarié, son stagiaire aide familial placé au pair, son accueillant familial ou le particulier qui effectue un service mentionné au 8° de l'article L. 133-5-6 reçoivent, le cas échéant et chacun pour ce qui les concerne, par voie dématérialisée, un décompte des cotisations et contributions, une attestation fiscale et le bulletin de paie mentionné à l'article L. 3243-2 du code du travail ou, à destination des accueillants familiaux mentionnés au 7° de l'article L. 133-5-6 du présent code, le relevé mensuel des rémunérations et indemnités prévues aux 1° à 4° de l'article L. 442-1 du code de l'action sociale et des familles. La délivrance du bulletin de paie par l'organisme de recouvrement au salarié se substitue à sa remise par l'employeur prévue à l'article L. 3243-2 du code du travail. Les modalités de ces transmissions sont fixées par décret.

Arrêté du 7 mars 2019 fixant les données de la déclaration sociale nominative adressées aux administrations et organismes compétents

Dans le cadre de la procédure obligatoire par voie dématérialisée de la déclaration sociale nominative (CSS, L. 133-5-8), l'employeur doit transmettre le NIR du salarié ou, si ce dernier n'a pas de NIR, un numéro technique temporaire (NTT) que l'employeur crée lui-même selon des instructions données en ligne.

Qu'est-ce que le Gisti ?

www.gisti.org

Défendre les droits des étrangers et des étrangères

Depuis 1972, le Gisti s'efforce de répondre, sur le terrain du droit, aux besoins des immigré-es et des associations qui les soutiennent. Ses interventions sont d'autant plus nécessaires que la réglementation relative aux personnes étrangères est trop souvent méconnue, y compris des administrations.

Défendre l'État de droit

Défendre les libertés des étrangers et des étrangères, c'est défendre l'État de droit.

Le Gisti publie et analyse un grand nombre de textes. Il met gratuitement en ligne sur son site des informations sur les droits des étrangers et des étrangères, et certaines de ses publications. Il organise des formations à destination d'un très large public (associations, avocat-es, militant-es, professionnel-les, etc.). Il appuie de nombreux recours individuels devant les tribunaux et défère circulaires et décrets illégaux à la censure du Conseil d'État ou saisit le Défenseur des droits en cas de pratiques discriminatoires. Son service de consultations juridiques assiste les personnes qui rencontrent des difficultés pour faire valoir leurs droits.

Participer au débat d'idées et aux luttes de terrain

Le Gisti entend participer au débat d'idées à travers la presse, des colloques ou des réunions publiques. Il s'investit également dans des actions collectives visant à l'abrogation des discriminations qui frappent les personnes étrangères en partenariat avec des associations, des organisations syndicales et familiales.

Le Gisti est une association d'intérêt général. À ce titre, les dons qui lui sont adressés sont déductibles des impôts à hauteur de 66 % dans la limite de 20 % du revenu imposable. Vous avez aussi la possibilité de lui faire des dons par prélèvement automatique. Tous les détails sur www.gisti.org/don

Pour de plus amples informations Gisti, 3, villa Marcès, 75 011 Paris ou envoyer un message à l'une des adresses suivantes : gisti@gisti.org, formation@gisti.org, stage@gisti.org, benevolat@gisti.org.

Qu'est-ce que le Comede ?

www.comede.org

Agir en faveur de la santé des exilé-es et défendre leurs droits

Créé en 1979, le Comité pour la santé des exilé-es (Comede) s'est donné pour mission d'Agir en faveur de la santé des exilé-e-s et de défendre leurs droits. En près de 40 ans, le soin et l'accompagnement de 150 000 personnes de plus de 150 nationalités reçues dans les consultations et des permanences téléphoniques ont fait du Comede un acteur essentiel de la solidarité à l'égard des personnes étrangères et un dispositif d'observation privilégié de leur santé et de leurs conditions d'accès aux soins. Les activités d'accueil, soins et soutien des personnes exilées, ainsi que d'information, formation et recherche sont indispensables pour répondre aux objectifs de l'association. Les actions du Comede sont conduites en partenariat avec des associations, institutions et professionnel-les de la santé, du droit et de l'action sociale. Elles sont développées à partir des dispositifs du Comede en Ile-de-France (siège et Centre de santé à Bicêtre, locaux à Paris, Pantin avec Médecins Sans Frontières), Auvergne-Rhône-Alpes (Saint-Etienne), Provence-Alpes-Côte d'Azur (Marseille) et Guyane (Cayenne).

Centre-ressources du Comede

- Permanence téléphonique socio-juridique nationale : 01 45 21 63 12, du lundi au vendredi, 9h30-12h30
 - Permanence téléphonique médicale nationale : 01 45 21 38 93, du lundi au vendredi, de 14h30-17h30 et le mardi de 9h30 à 12h30
 - Permanence téléphonique santé mentale nationale : 01 45 21 39 31, mardi et jeudi, 14h30-17h30
 - Centre de formation : contact@comede.org Animées par les professionnel-le-s du Comede, nos formations portent sur la santé des personnes exilées, le droit d'asile et le droit à la santé des personnes étrangères. Des stages nationaux et des formations peuvent être organisés à la demande.
 - Recherches et publications en téléchargement gratuit sur www.comede.org
- Le Comede est une association d'intérêt général. Le don à notre association ouvre droit à une réduction fiscale. Je soutiens le Comede, je fais un don sur www.comede.org/soutenir-le-comede

Pour plus d'informations : Association Comede - Hôpital de Bicêtre, 78, rue du Général Leclerc - 94272 Le Kremlin-Bicêtre ou envoyer un message à contact@comede.org.

Achévé d'imprimer en janvier 2021
par **Çava Impression** – 75019 Paris
ISBN 978-2-38287-048-8 (ebook : 978-2-38287-049-5)

Le Gisti assure lui-même la diffusion
et la distribution de ses publications auprès
des librairies : www.gisti.org/diffusion

Prestations de sécurité sociale : justification de l'identité et procédure d'identification. Assurance maladie, prise en charge des frais de santé, prestations familiales

Cette Note pratique présente deux questions proches mais distinctes relatives aux prestations de sécurité sociale : la justification de l'identité et la procédure d'identification.

La justification de son identité est nécessaire pour accéder à toutes les prestations de sécurité sociale (prestations familiales, prise en charge des frais de santé, aides au logement, etc.). L'identification (ex-immatriculation) pour les personnes nées hors de France est une procédure qui aboutit, quant à elle, à la délivrance d'un numéro de sécurité sociale définitif (numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques – NIR), numéro indispensable pour l'obtention d'une carte Vitale.

La procédure d'identification, mais également les pratiques de certification du NIR ou de l'état civil impliquent la production d'une pièce d'état civil en plus d'une pièce d'identité. Alors que seule une pièce d'identité est exigible pour l'ouverture des droits, les évolutions relatives à l'identification et les pratiques des organismes sociaux conduisent à des refus d'ouverture de droits ou à des suspensions de prestations pour les personnes justifiant de leur identité mais ne pouvant pas produire une pièce d'état civil jugée probante.

Cette Note examine ces difficultés et les moyens de les surmonter.

Cette Note vient en complément de la Note pratique *La prise en charge des frais de santé des personnes étrangères par la sécurité sociale* (2^e édition, janvier 2021).

Collection Les Notes pratiques
www.gisti.org/notes-pratiques
Directrice de la publication : Vanina Rochiccioli

Gisti
3, villa Marcès 75011 Paris
Facebook & twitter
www.gisti.org

NP 54

Janvier 2021

ISBN 978-2-38287-048-8



9 782382 870488

7 €