



Jean-Christophe SAVINEAU
Ingénieur de Recherche. Université François Rabelais Tours

La contribution sur les portes et fenêtres : un impôt sur l'air et la lumière

Mots-clés : histoire - fiscalité - contribution sur les portes et fenêtres

La contribution sur les portes et fenêtres a été instituée en France en 1798. Cet impôt « sur l'air et la lumière » a été vivement contesté mais a été maintenu jusqu'en 1926.

« **N**ous ne parlerons pas de ce que peut avoir de... sauvage ! l'idée de faire payer à l'homme le jour dont il jouit sous son toit domestique, l'air que lui et ses enfants respirent à leur foyer commun ; c'est cependant la conséquence de cet impôt car il frappe aussi bien les ouvertures de luxe que les ouvertures indispensables, aussi bien les portes et fenêtres du château que les portes et fenêtres de la chaumière. ». Cette déclaration est tirée d'un mémoire¹ présenté à la commission du budget par M. Rochard en 1874 qui tenta, en vain, de convaincre de l'abandon des « quatre vieilles » contributions directes dont celle sur les portes et fenêtres au profit d'un impôt unique sur le revenu. Jacques Caillaux qui porta en 1914 le projet de loi instituant l'impôt sur le revenu, qualifiait la contribution sur les portes et fenêtres de « taxe sur la consommation d'air et de lumière ». D'autres auteurs se sont, dans leurs œuvres souvent écrites en observant leur temps, élevés contre cet impôt : Honoré de Balzac dans « Les employés » demande

si il ne serait plus efficace de demander aux contribuables un droit de vin qui ne serait moins odieux que l'impôt des portes et fenêtres. Eugène Sue dans le journal « le républicain des campagnes »² demande la « diminution et peut être suppression d'impôts sur les portes et fenêtres lorsque le loyer sera au-dessous d'une certaine somme, car il est juste que les portes et fenêtres d'une maison de campagne, d'un château ou d'un hôtel paient beaucoup plus d'impôt que la porte et la fenêtre d'une chaumière » ou encore Victor Hugo dans « Les Misérables » et en particulier dans la bouche de l'Evêque Myriel, « Mes très chers frères, mes bons amis, il y a en France treize cent vingt mille maisons de paysans qui n'ont que trois ouvertures, dix-huit cent dix-sept mille qui ont deux ouvertures, la porte et une fenêtre, et enfin trois cent quarante-six mille cabanes qui n'ont qu'une ouverture, la porte. Et cela, à cause d'une chose qu'on appelle l'impôt des portes et fenêtres. Mettez-moi de pauvres familles, des vieilles femmes, des petits enfants,

¹ M. Rochard, Mémoire présenté à la Commission du Budget. Impôt sur le revenu substitué aux quatre contributions directes, p. 7, 1874.

² Le Républicain des campagnes... Premier [- quatrième] entretien, p. 18, 1848.

dans ces logis-là, et voyez les fièvres et les maladies. Hélas ! Dieu donne l'air aux hommes, la loi le leur vend... ».

La contribution, on ne parle plus d'impôt sous la révolution, terme trop connoté « ancien régime », sur les portes et fenêtres est la plus récente des « quatre vieilles ». Créée par la loi du 4 Frimaire an VII³, après la banqueroute des deux tiers, elle complète les trois contributions, la foncière⁴, la patente⁵ et la personnelle et mobilière⁶ qui furent votées entre novembre 1790 et mars 1791 par l'Assemblée Constituante. Elle est instaurée comme supplément à la personnelle et mobilière, à un moment où le Directoire doit faire face à une pénurie de ressources financières.

Cette contribution est à l'initiative du ministre des finances Ramel, mais n'est pas une création originale. Sous la République romaine ou tout au moins à sa fin, les provinces payaient une taxe sur les ouvertures, *ostiorum* (entrée). Cette contribution est attestée par Cicéron⁷ qui reçoit une délégation à Apamée (actuelle Syrie) venue se plaindre des impôts versés à Rome et que les villes n'étaient plus en mesure de payer. Pour recenser les biens fonciers, Rome a mis en place un cadastre, organisation que reprendra en 1798, le ministre Ramel. Pour la contribution sur les portes et fenêtres, le recensement était aisé puisqu'il suffisait, depuis la rue, de compter les ouvertures. Cette taxe réapparaît en 1696 en Angleterre sous le règne de Guillaume III. C'est un impôt progressif qui fait l'objet d'une taxation forfaitaire jusqu'à dix fenêtres⁸. Au-delà le propriétaire était assujéti à un impôt pour chacune des fenêtres supplémentaires. Dans l'encyclopédie méthodique de géographie moderne, paru en 1782, Masson de Morvilliers, précise qu'un forfait est à nouveau appliqué dès quarante ou cinquante fenêtres. L'Angleterre est alors le pays qui compte, selon ce géographe, les fenêtres les plus grandes mais aussi les moins nombreuses. Mais la loi n'ayant prévu aucune définition d'une fenêtre, toute ouverture, y compris les aérations pour les garde-manger par exemple, pouvait être taxée. L'impôt étant payé par le propriétaire, celui-ci en condamna de nombreuses ou augmenta les loyers. Cette taxe toucha principalement les urbains, puisque dans les campagnes, le maximum de dix ouvertures était rarement atteint, ce qui était moins souvent le cas pour les immeubles collectifs, en ville. En 1766, le forfait tomba à sept fenêtres et eu un impact sur les deux tiers des habitations d'Angleterre et du Pays de Galles. La taxe a été abolie en 1851, après un hiver rigoureux et des manifestations contre l'insalubrité des logements et ses effets sur la santé.

Le ministre Ramel s'est peut être aussi inspiré d'une idée développée par Vauban dans son ouvrage *Projet d'une dîme royale* paru en 1707 et qui prend exemple sur les Romains et les Anglais⁹ en proposant de taxer en fonction du nombre de cheminées d'un logement.

Le texte de loi français est tout d'abord voté pour une seule année¹⁰ mais sera prolongé chaque année jusqu'en 1926. Il est plus précis que le texte anglais et est établi « sur les portes et fenêtres donnant sur les rues, cours ou jardins des bâtiments et usines »¹¹. Elle ne touche donc pas que les locaux d'habitation mais aussi les bâtiments affectés à des activités professionnelles, voire les édifices publics. Le texte prévoit néanmoins des exonérations qui retirent de la base imposable, les ouvertures des bâtiments qui ne sont pas « destinés à l'habitation des hommes »¹². Il faut donc que la construction ou tout au moins les pièces soient occupées comme logement du contribuable. Tout ce qui permet d'éclairer ou d'aérer « les granges, bergeries, étables, greniers, caves »¹³ n'est pas soumis à la contribution. Il y avait donc lieu de différencier les ouvertures donnant sur le logement de celles qui relevaient de la pratique professionnelle ou des pièces considérées comme non habitables (greniers ou cave). Dans les campagnes cette distinction devait être problématique, les lieux d'habitation se confondant souvent avec l'étable ou la bergerie, les bêtes apportant un complément de chauffage et permettant à l'éleveur de veiller sur elles. De la même façon pour les artisans et les commerçants, cette différenciation entre les locaux destinés ou non à l'habitation des hommes pouvait être complexe. Certaines portes permettant l'accès aux moyens de transport (portes cochères) et aux marchandises¹⁴ étaient néanmoins assujétiées à la contribution et le taux normalement appliqué était doublé. Pour les bâtiments publics, seuls les citoyens logés, sans obligation pour l'État, étaient redevables de la contribution au prorata des pièces occupées. Les personnes logées, selon une loi, dans des bâtiments civils, militaires, d'instruction ou les hôpitaux et hospices ne payaient pas la contribution.

Le texte différenciait aussi les contribuables en fonction de la commune où ils habitaient¹⁵. En dessous de 5000 habitants, une ouverture était taxée 0,20 francs, entre 5000 et 10000 habitants, 0,25 fr, de 10000 à 25000, 0,30 fr, de 25000 à 50000, 0,40 fr, de 50000 à 100000, 0,50 fr et au-delà 0,60 fr. Pour les deux premières strates, seules les ouvertures jusqu'au deuxième étage étaient taxées¹⁶. Les urbains contribuent donc plus que les ruraux quels que soient leurs revenus. En 1806, seuls 76 communes sur 40210 comptent

³ 24 novembre 1798.

⁴ Loi des 23 novembre et 1^{er} décembre 1790.

⁵ Loi des 2 et 17 mars 1791.

⁶ Loi des 13 janvier et 18 février 1791.

⁷ Lettre à Appius Pulcher Huitième lettre du livre des Familiales.

⁸ Site du Parlement de Grande-Bretagne.

⁹ Loi du 19 mai 1662 sur les cheminées (Hearth Tax)

¹⁰ Article premier : il y aura pour l'an VII une contribution réglée de la manière suivante : [...]

¹¹ Article second

¹² Article cinq

¹³ Article cinq

¹⁴ Article trois : « Les portes-cochères et celles des magasins, de marchands en gros, commissionnaires et courtiers payeront double contribution.

¹⁵ Article trois.

¹⁶ Article quatre.

plus de 10 000 habitants et ne représentent que 9% de la population française¹⁷. Deux villes, Paris et Lyon dépassaient les 100 000 habitants. La majorité des Français, qui vit dans de très petites communes, n'est donc touchée que par la taxe minimale de 20 centimes par ouverture.

La première année d'application, la taxe est doublée¹⁸ pour l'ensemble des ouvertures sauf pour les habitations qui ne comptent qu'une porte et une fenêtre. Les portes-cochères et autres ouvertures permettant l'accès des véhicules et marchandises font l'objet d'une surtaxation. Déjà doublée par le texte initial, la taxe sur ces ouvertures connaît une inflation spécifique. Initialement de 40 centimes (deux fois 20 centimes) dans les communes de moins de 5000 habitants, ces portes seront taxées à hauteur de 1 franc, soit plus du double. Au-dessus de 100 000 habitants, la taxe était de 1,20 francs, en mars 1799, moins de quatre mois après l'instauration de la contribution celle-ci est portée à 10 francs. Le paiement de ce « supplément », terme du texte, devra être réglé en trois mensualités¹⁹ qui démarrent à la date de promulgation du texte soit le 13 mars 1799. Aucun texte ne semble reconduire cette contribution exceptionnelle les années suivantes.

La contribution pèse relativement peu sur les ménages par rapport aux trois autres contributions. Dans le département du Nord²⁰, pour la période 1828-1838, cet impôt ne représente que 7,09% des ressources perçues par le département contre 68,9% pour la contribution foncière. La contribution moyenne sur les portes et fenêtres par habitant et pour l'année, dans le département est de 42 centimes, 1,13 francs à Lille et 31 centimes à Avesnes. En comparaison la contribution foncière due par habitant à Avesnes est de 4,19 fr et à Lille de 3,63 fr. À la même période, le salaire journalier d'un agriculteur ou d'un mineur est de 2 francs, 1,75 francs pour un ouvrier dans une manufacture. La contribution sur les portes et fenêtres ne représente donc pour une famille moyenne de 6 personnes du département (le nombre d'enfants par femme en 1830 étant en moyenne de 4) qu'une journée ¼ de salaire pour un seul membre adulte et mâle du ménage.

En 1798, la contribution sur les portes et fenêtres est un impôt de quotité, le taux est connu et dépend du nombre d'ouvertures de chaque immeuble habitable. À partir de 1801, elle devient un impôt par répartition, le contingent national, la ressource attendue, étant ensuite subdivisé entre les différents échelons des collectivités. Le taux pouvait donc différer entre des collectivités proches, en fonction du contingent à atteindre. La loi du 26 mars 1831 inscrit un retour à la quotité

mais la hausse importante du prélèvement et le mécontentement qu'elle entraîna, imposèrent une nouvelle loi le 21 avril 1832 qui rétablit le système de répartition. Le nombre d'ouvertures n'est donc qu'un paramètre mais pas l'unique, car corrélé par le niveau du contingent imposé à la commune.

Autre problématique que résout le texte : qui est le redevable ? L'article 12 précise que la contribution est « exigible contre les propriétaires et usufruitiers, fermiers et locataires principaux, des maisons, bâtiments et usines sauf leur recours contre les locataires particuliers pour le remboursement de la somme due à raison des locaux par eux occupés ». Sur le cas des locataires particuliers un arrêt de la Cour de Cassation du 26 octobre 1814 précisera que le locataire doit rembourser au propriétaire le montant de la contribution, même si le bail ne le précise pas et après plusieurs années y compris si il y a eu délivrance de quittance sans réserve. C'est celui qui occupe le logement qui est redevable même si dans le cas d'un locataire, le propriétaire peut payer aux échéances l'intégralité de la contribution due sur le bâtiment. Monsieur Merlin ancien procureur-général de la Cour de Cassation publie en 1820²¹, un recueil alphabétique des questions de droit dans lequel est présentée la question du remboursement par un locataire de la contribution réglée par un propriétaire. En l'espèce le Sieur Rabéjac, propriétaire avait assigné le 28 août 1813 son locataire le Sieur Brun pour obtenir le remboursement de 14 francs et 25 centimes de la contribution qu'il avait réglée pour lui en 1812 et 1813. Le tribunal de paix de la ville de Montpellier donna raison, en dépit de la loi, au locataire, au motif que le propriétaire n'avait pas précisé que la contribution devrait être payée avec le loyer ou par remboursement ultérieur. Quoique exigible contre le propriétaire, la loi prévoit que la contribution est due par le locataire, principal si il occupe l'ensemble de l'habitation, particulier si il n'en occupe qu'une partie et pour les ouvertures qui donnent sur son seul logement. C'est ce jugement du tribunal de paix de Montpellier qui sera annulé par la Cour de cassation en 1814, donnant en définitive raison au Sieur Rabéjac.

Pour les parties communes des immeubles ou des bâtiments collectifs, c'est le propriétaire qui a la charge du paiement de la contribution sur les portes et fenêtres qui ne sont pas exclusivement affectées à une habitation. S'il semble difficile de supprimer la porte d'entrée, certains propriétaires vont murer les fenêtres qui éclairent les parties communes comme les escaliers, une des conséquences architecturale qu'aura cette contribution. Le réaménagement voire l'obturation des ouvertures jusqu'au deuxième étage, puisqu'au-dessus,

¹⁷ Marcel Reinhar, La population des villes, sa mesure sous la Révolution et l'Empire. Population 1954, Vol 9 N2, pp. 279-288.

¹⁸ Loi du 18 ventose an VII (8 mars 1799).

¹⁹ Le paiement par tiers dans un délai de trois mois après la mise en recouvrement du rôle était prévu dans la loi initiale : article 13.

²⁰ Philippe Guignet, Dénivellements territoriaux et quotités fiscales dans le premier tiers du XIX^e siècle : l'exemple du département du Nord. *Revue du Nord*. 2003/4 (n° 352) p. 176.

²¹ Seconde édition, tome sixième p. 103.

dans les communes de plus de 10 000 habitants, la taxe est unique et fixée à 25 centimes (en 1798), la construction de bâtiments collectifs plus élevés ou la destruction de fenêtres à meneaux qui comptaient pour quatre ouvertures vont modifier l'architecture des bâtiments existants ou qui seront créés pour échapper en partie à la contribution. Les fenêtres de toit qui ne sont pas taxées vont se multiplier voire s'agrandir²² et entraîner la location aux classes sociales les plus pauvres des combles et greniers aménagés, en particulier dans les villes. Certaines fenêtres donnant sur la rue ont pu être obstruées, la propriété privée difficilement contournable sous la Révolution ne permettant pas ou difficilement d'évaluer le nombre de fenêtres donnant sur les cours.

Cette méthode indiciaire de détermination de la richesse d'un ménage²³, plus il y avait d'ouverture plus le contribuable était riche, va avoir des répercussions sur la santé publique. Appelé « mal anglais » puisque l'Angleterre avait appliqué en premier cette contribution, ce terme englobe de nombreuses maladies (tuberculose) ou séquelles (rachitisme) qui vont se développer pendant tout le XIX^e siècle. Les hygiénistes au rang desquels on retrouve Louis Pasteur vont, à partir de 1830, demander une amélioration des conditions de vie de la population et en particulier des enfants et des plus démunis. Une partie des hygiénistes a une approche « aériste », l'air ayant une incidence directe sur la santé qui les conduira à « *traquer l'air confiné et les odeurs enfermés à l'intérieur des pièces de la maison* »²⁴. La création puis le développement des comités, conseils ou bureaux d'hygiène à partir de 1802 vont mettre en exergue l'importance, entre autres, des ouvertures pour combattre les épidémies. Des comités de quartier vont être créés après l'épidémie de choléra qui a sévi en 1832, inspectant les logements et demandant aux propriétaires des travaux de rénovation. Le 13 avril 1850, sera votée la première loi sur le logement insalubre. Son article 8 précise que « Les ouvertures pratiquées pour l'exécution des travaux d'assainissement seront exemptées, pendant trois ans, de la contribution des portes et fenêtres ». La résorption de l'habitat insalubre passera par la construction d'habitation à bon marché mais devant respecter les règles d'hygiène et de santé publique. Des logements qui permettent de mettre fin à un « état d'encombrement excessif » selon les termes de RH Guerand²⁵ qui dénombre plus de décès pour la dernière épidémie de choléra en 1892²⁶ dans les 11^e, 18^e et 19^e arrondissements de Paris contrairement aux 8^e et 9^e arrondissements qui comptent le moins d'habitant par pièce. La contribution sur les portes et fenêtres n'est pas la seule cause de

l'insalubrité des logements mais elle y participe en ne permettant pas, en particulier dans les habitations pauvres, le renouvellement de l'air et l'évacuation des *miasmes* et odeurs issus des hommes, des animaux, du chauffage ou encore de l'alimentation.

Dans son allocution au Sénat le 3 mars 1914, le ministre des finances Caillaux, propose la suppression de la contribution mobilière et personnelle et de la contribution sur les portes et fenêtres, toutes deux considérées comme des impôts sur l'ensemble des revenus, par une « sorte de taxe sur la valeur locative », ancêtre de la taxe d'habitation, dévolue aux ressources des communes. En 1910, Monsieur Jean-François Alary, habitant du Martinesq²⁷ dans l'Aveyron, doit régler au titre de la contribution sur les portes et fenêtres, au nombre de 11 pour son logement, la somme de 15 francs et 8 centimes dont 8 francs et 59 centimes reviennent à l'État et 6 francs et 49 centimes à la commune. Sans certitude quant à la pérennité des ressources des communes, interrogation des sénateurs qui transparait dans le déroulé des débats du 3 mars 1914, les contributions et en particulier celle sur les portes et fenêtres perdureront encore quelques années.

La loi du 13 août 1926, dite Niveaux autorisant les départements et les communes à établir des taxes, vingt-trois²⁸, va remplacer la ressource issue de la contribution sur les portes et fenêtres au profit d'une taxe d'habitation sur la valeur locative des locaux d'habitation (8^e taxe créée). La contribution sur les portes et fenêtres n'était déjà plus un impôt d'État depuis la loi du 31 juillet 1917²⁹ et ne pourra plus être perçue comme impôt départemental ou communal après le 1^{er} janvier 1926³⁰.

La contribution sur les portes et fenêtres que les guerres de l'Empire ont propagées dans les pays conquis comme les Pays-Bas³¹ restera l'impôt sur l'air et la lumière. Son abrogation ne fera pas disparaître les logements vétustes ou insalubres qui en 1926 représentent encore 26 % des logements en France, 34 % dans les villes de 10 000 à 15 000 habitants³². Selon un rapport la Commission Economique pour l'Europe, publié en 1949, 2,6 millions des logements sont vétustes en France à la fin des années 1930. Pour la Fondation Abbé Pierre, 3,8 millions de personnes en France souffrent de mal logement ou d'absence de logement en 2016³³. Le thème du logement est donc récurrent et toujours lié, en partie, aux problématiques fiscales mais avec aujourd'hui une volonté de favoriser l'amélioration de l'habitat par des mécanismes d'exonération fiscale. L'impôt au service de la protection de la santé, de l'environnement, un impôt qui pourrait permettre un accès à l'air et à la lumière au plus grand nombre. ■

²² Un rehaussement de la charpente par piliers, entre lesquels sont insérées des ouvertures vitrées, entraîne la comptabilisation au titre de la contribution pour ces ouvertures. Loi du 21 avril 1832, art 27 et ordonnance du Conseil d'État, Ministre des Finances c/ Martin du 9 juin 1843.

²³ Christophe de la Mardière, *Droit Fiscal général*, 2nd édition 2015.

²⁴ Alain Corbin. *Le miasme et la jonquille*, Champs, Flammarion, 1982.

²⁵ R.H. GUERRAND, *Histoire des taudis. Exclusion, l'état des savoirs* (sous la dir. de Serge Paugam), Ed. La découverte.

²⁶ 18 602 victimes à Paris en 1832, 906 en 1892 dont 326 pour les trois arrondissements de l'est parisiens cités.

²⁷ Meljac.net : http://www.meljac.net/Images/Impots/ImpotPortesFenêtres_1910_recto.jpg

²⁸ Dont la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères (11^e), la taxe sur les billards publics ou privés (3^e), la taxe sur les balcons et constructions en saillie (7^e) ou encore la taxe sur les instruments de musique à clavier (13^e).

²⁹ La loi du 31 juillet 1917 qui abrogeait les « quatre vieilles », maintenues uniquement comme contributions locales, créait six impôts cédulaires, dont un sur les propriétés bâties et non bâties qui s'ajoutaient à l'impôt sur le revenu.

³⁰ Loi du 19 juillet 1925 relative aux contributions directes (impositions départementales et communales) de l'exercice 1926.

³¹ Qui le changera en impôt sur les cheminées entraînant une limitation du chauffage et de la consommation de bois.

³² Yankel Fyalkow. La construction des îlots insalubres : Paris 1850-1945. L'Harmattan 1998

³³ Fondation Abbé Pierre. Les chiffres du mal logement 2016. 17 décembre 2015