RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/127/2022-LDTR **ATA/870/2023**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 22 août 2023

dans la cause

A_____ SA **recourante**
représentée par la régie B_____ & CIE SA, mandataire

contre

C_____
représentée par l'ASSOCIATION GENEVOISE DES LOCATAIRES (ASLOCA)

D_____

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE - OAC **intimés**

_____

Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 31 janvier 2023 (JTAPI/128/2023)

EN FAIT

A. **a.** La société A_____ SA (ci-après : la SI) est propriétaire d'un appartement de quatre pièces de 100 m^2 (ci-après : l'appartement) situé dans l'immeuble sis au _____, rue E_____, sur la commune de F_____.

La construction de cet immeuble a été achevée en 1989.

b. L'appartement est composé de deux chambres de respectivement 10.90 et 13.70 m^2, une cuisine de 9 m^2, un séjour de 29.80 m^2, un réduit de 6.60 m^2 ainsi qu'une salle de bains, des WC et un hall d'entrée.

c. La régie B_____ & CIE SA (ci-après : la régie) gère la location de l'appartement depuis 2005.

d. De 2007 à 2009, des travaux d'entretien et de réparation des installations sanitaires ont été exécutés dans l'appartement pour un montant de CHF 1'228.-.

e. G_____, concierge de l'immeuble, et sa femme ont loué l'appartement de 1999 à 2013.

Au moment de leur départ, le loyer annuel de l'appartement s'élevait à CHF 19'932.-.

B. **a.** Au début de l'année 2013, les travaux suivants ont été exécutés dans l'appartement par sept entreprises différentes, en vue de sa relocation, pour un coût de CHF 39'275.25, TTC :

- réfection de la peinture dans l'intégralité de l'appartement ;
- ponçage et vitrification du parquet ;
- remise en état d'éléments électriques, notamment le remplacement de prises cassées ;
- réglage des portes de communication, des armoires et des fenêtres de l'appartement ;
- remplacement à l'identique d'éléments préexistants usés (charnières et poignées des portes de communication et des armoires) ;
- remplacement à l'identique du carrelage et des faïences du WC visiteur et remplacement de la batterie de lavabo, porte-savon, porte-verre et du siège WC ;

- remplacement à l'identique du carrelage et des faïences ainsi que de la baignoire et du lavabo de la salle de bain ;

- remplacement de la robinetterie et des joints en silicone de la cuisine, ainsi que du meuble gauche sous évier abîmé, les meubles de la cuisine ayant été conservés et repeints sur leurs faces extérieures.

Les travaux n'ont pas fait l'objet d'une demande d'autorisation.

b. Dès le 15 mars 2013, C_____ et D_____ ont loué l'appartement pour un loyer de CHF 31'200.- par an.

c. L'appartement a été restitué le 31 août 2020.

d. Après avoir reçu une dénonciation de l'ASLOCA, agissant pour le compte de C_____, portant sur les travaux exécutés sans autorisation dans l'appartement, l'office cantonal du logement et de la planification foncière (ci-après : OCLPF), soit pour lui un architecte-préaviseur au sein de la direction immobilière, a visité l'appartement et réalisé un reportage photographique.

e. Par courrier du 8 juin 2021, faisant suite à la visite de l'appartement et aux documents transmis entre-temps par la régie, l'OCLPF a informé cette dernière qu'il considérait que les travaux exécutés en 2013 relevaient de la rénovation, compte tenu de leur incidence sur le loyer et de leur nature, malgré le fait que leurs coûts indiquaient qu'il s'agissait plutôt de travaux d'entretien. Une demande d'autorisation aurait ainsi dû être déposée.

f. Le département a ordonné à la SI de requérir dans les 30 jours une autorisation visant à régulariser lesdits travaux.

g. La régie a déposé, au nom et pour le compte de la SI, une requête en autorisation de construire en procédure accélérée, précisant qu'à son sens, les travaux en question ne devaient pas faire l'objet d'une demande d'autorisation, ni d'un contrôle de loyer.

h. Dans le cadre de l'instruction de la demande, l'OCLPF a rendu un préavis favorable sous conditions, notamment que le loyer annuel de l'appartement n'excède pas, après travaux, CHF 19'932.-, soit CHF 4'983.- la pièce par an. Ce loyer serait appliqué pour une durée de trois ans avec effet rétroactif dès la date de prise d'effet du bail, soit le 15 mars 2013.

L'OCLPF a précisé avoir pris note des remarques de la SI mais restait convaincu que les travaux, considérés comme de la rénovation, étaient soumis à autorisation.

i. Le 29 novembre 2021, le département a délivré à la SI l'autorisation de construire sollicitée, précisant que les conditions figurant notamment dans le préavis de l'OCLPF devaient être respectées.

j. Par décision du 18 février 2022, le département a ordonné à la SI d'établir dans les 30 jours un nouvel avis de fixation du loyer initial mentionnant le loyer de CHF 19'932.- par an et de rembourser dans ce même délai le trop-perçu aux locataires ayant loué l'appartement durant la période de contrôle – C_____ et D_____ –, soit un montant de CHF 33'804.-.

Il lui a également infligé une amende administrative de CHF 6'700.- pour avoir omis de requérir une autorisation et ne pas avoir bloqué le loyer pendant la période de contrôle.

C. **a.** La SI a interjeté recours auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) contre les deux décisions précitées.

b. Le TAPI a joint les deux causes.

c. C_____ a pris part à la procédure et conclu au rejet du recours.

Elle a joint un document intitulé « Notice explicative concernant la procédure auprès du département de l'aménagement, de l'équipement – office cantonal du logement et de la planification foncière relative aux travaux dans les appartements » dans sa teneur au 18 janvier 2012 (ci-après : la notice).

d. Le département a également conclu au rejet du recours.

e. Par jugement du 31 janvier 2023, le TAPI a rejeté le recours interjeté contre la décision du 29 novembre 2021 et admis partiellement celui déposé contre la décision du 18 février 2022, réduisant le montant de l'amende à CHF 3’350.-.

L'approche de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) pour déterminer s'il s'agissait de travaux de rénovation soumis à autorisation ou non était antérieure à 2013. Il en avait découlé une jurisprudence constante et cohérente dont les éléments essentiels avaient notamment été publiés dans une revue juridique. Plusieurs critères permettant de retenir que les travaux litigieux nécessitaient une autorisation étaient in casu manifestement remplis, de sorte que la SI devait à tout le moins se renseigner auprès du département.

Les travaux avaient porté sur la totalité de l’appartement, qui devait être considéré comme un « quatre pièces », pour un coût de CHF 9’818.- par pièce, très proche de la fourchette généralement retenue pour qualifier les travaux de grande ampleur. Pris indépendamment les uns des autres, ils relevaient certes de l’entretien courant mais représentaient ensemble des travaux dont l’ampleur

équivalait à des travaux de rénovation. Leur nature et leur étendue étaient similaires à celles relevées notamment dans l'ATA/422/2020. Les nombreuses fissures et déformations évoquées par la SI ne ressortaient pas des photographies de l'état des lieux de sortie. De plus, les travaux avaient eu une répercussion importante sur le loyer. Dès lors, le département était fondé à soumettre les travaux litigieux à autorisation.

L'appartement concerné n'étant pas un logement de luxe et son loyer avant travaux ne dépassant pas de plus de deux fois le loyer correspondant aux besoins prépondérants de la population, le département n'avait, à juste titre, pas renoncé à la fixation du loyer après travaux. La situation visée par l'ATA/185/2021 n'était pas identique à celle de la SI.

Le loyer avant travaux dépassait déjà le maximum de la fourchette légale correspondant aux besoins prépondérants de la population et la propriétaire n'avait pas établi que le coût des travaux ne serait pas supportable sans majoration de loyer. Le département avait donc à juste titre maintenu le loyer au niveau du précédent.

L'établissement d'un nouveau bail (*recte* : d'un nouvel avis de fixation du loyer initial) et le remboursement du trop-perçu des loyers aux anciens locataires étaient conformes au droit.

L'amende était fondée tant dans son principe que dans sa quotité. Elle sanctionnait à la fois l'infraction commise pour les travaux exécutés sans autorisation et celle résultant du trop-perçu de loyer. La poursuite de la première infraction était toutefois prescrite, de sorte qu'il se justifiait de réduire de moitié le montant de l'amende.

D. **a.** Par acte remis à la poste le 6 mars 2023, la SI a recouru contre ce jugement auprès de la chambre administrative, concluant à son annulation. Elle a sollicité au préalable divers actes d'instruction.

Le préavis de l'OCLPF ne contenait aucune motivation, ce qui violait son droit d'être entendue.

Il n'existait aucune information concernant la notion de travaux d'entretien soumis à autorisation, de sorte que les administrés ne disposaient pas, lorsqu'ils voulaient entreprendre des travaux, de toutes les informations nécessaires pour agir conformément à la loi.

L'application rétroactive des règles jurisprudentielles actuelles violait les principes de la légalité et de la proportionnalité. Les règles d'interprétation des travaux d'entretien s'étaient durcies de façon incompréhensible depuis 2014, année de la parution d'une monographie portant sur la loi sur les démolitions, transformations

et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) du 25 janvier 1996 (LDTR - L 5 20).

Les travaux exécutés en 2013 n'auraient pas dû être soumis à autorisation. Ils constituaient par nature de l'entretien. Leurs coûts, négligeables, étaient largement inférieurs à 10% de la valeur d'assurance de l'appartement (7.95%) mais également inférieurs à CHF 10'000.- par pièce. La hausse du loyer n'était pas considérable.

Le loyer après travaux ne devait pas être bloqué, une telle mesure s'avérant disproportionnée. L'ordre d'établir une formule officielle et de rembourser le trop-perçu du loyer violait le principe de la légalité.

Dans la mesure où elle n'avait commis aucune faute, l'amende n'était pas fondée. Son montant était excessif.

b. Le département et C_____ ont conclu au rejet du recours.

c. Dans sa réplique, la recourante a ajouté qu'il était indifférent que les travaux fussent intervenus en une fois, ces derniers n'ayant pas amélioré le confort de l'appartement.

Les fissures constatées dans les sanitaires notamment étaient dues à des travaux de tiers. Il s'agissait donc d'un cas fortuit qui ne lui était pas imputable.

L'amende était prescrite également sous l'angle de l'infraction relative au trop-perçu de loyer.

d. Sur ce, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. La recourante sollicite la tenue d'un transport sur place ainsi que les auditions de H_____ et I_____, responsable technique au sein de la régie.

De plus, dans un grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner avant les griefs au fond (ATF 141 V 495 consid. 2.2 et les arrêts cités), elle se prévaut d'une violation de son droit d'être entendue, dans la mesure où le préavis rendu par l'OCLPF serait insuffisamment motivé.

2.1 Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes et d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, lorsque cela est de nature à influer sur la décision à rendre (ATF 145 I 73 consid. 7.2.2.1 ; 142 III 48 consid. 4.1.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_157/2021 du 7 juillet 2021 consid. 3.1). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_576/2020 du 1er avril 2021 consid. 3.1).

2.2 La jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de droits constitutionnels a également déduit du droit d'être entendu le droit d'obtenir une décision motivée (ATF 142 II 154 consid. 4.2 ; 141 V 557 consid. 3.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_41/2020 du 24 juin 2020 consid. 5.1.1). L'autorité n'est toutefois pas tenue de prendre position sur tous les moyens des parties ; elle peut se limiter aux questions décisives, mais doit se prononcer sur celles-ci (ATF 143 III 65 consid. 5.2 ; 142 II 154 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_954/2020 du 26 juillet 2021 consid. 4.1). Il suffit, du point de vue de la motivation de la décision, que les parties puissent se rendre compte de sa portée à leur égard et, le cas échéant, recourir contre elle en connaissance de cause (ATF 146 II 335 consid. 5.1 ; 143 III 65 consid. 5.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_463/2019 du 10 juin 2020 consid. 4.5).

2.3 Une décision entreprise pour violation du droit d'être entendu n'est en principe pas nulle mais annulable (ATF 143 IV 380 consid. 1.4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_31/2021 du 16 juillet 2021 consid. 2.1). D'après la jurisprudence, la nullité d'une décision n'est admise que si le vice dont elle est entachée est particulièrement grave, est manifeste ou du moins facilement décelable et si, en outre, la constatation de la nullité ne met pas sérieusement en danger la sécurité du droit (ATF 144 IV 362 consid. 1.4.3 ; 139 II 243 consid. 11.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_171/2020 du 6 avril 2021 consid. 1.4.2).

La réparation d'un vice de procédure en instance de recours et, notamment, du droit d'être entendu, n'est possible que lorsque l'autorité dispose du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure en fait et en droit (ATF 145 I 167 consid. 4.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_31/2021 du 16 juillet 2021 consid. 2.1 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3e éd., 2011, ch. 2.2.7.4 p. 322 et 2.3.3.1 p. 362 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2e éd., 2018., p. 526 s. n. 1553 s.). La partie lésée doit avoir le loisir de faire valoir ses arguments en cours de procédure contentieuse aussi

efficacement qu'elle aurait dû pouvoir le faire avant le prononcé de la décision litigieuse (ATA/949/2021 du 14 septembre 2021 consid. 5b et les références citées).

2.4 En droit genevois, la procédure administrative est en principe écrite ; toutefois, si le règlement et la nature de l'affaire le requièrent, l'autorité peut procéder oralement (art. 18 LPA). Afin de constater un fait par elle-même, l'autorité peut notamment ordonner le transport sur place (art. 37 let. c LPA).

2.5 En l'espèce, la recourante s'est vu offrir la possibilité de faire valoir ses arguments par écrit devant l'autorité intimée, puis le TAPI et la chambre de céans, et s'est exprimée de manière circonstanciée sur l'objet du litige, en particulier sur la nature et l'ampleur des travaux exécutés dans l'appartement.

Si elle justifie l'audition de I_____ par la nécessité que celle-ci complète son allégué selon lequel les fissures et déformations du bâtiment auraient rendu nécessaire le remplacement de l'ensemble des faïences et carrelages, elle ne prétend pas qu'elle serait empêchée de le faire par écrit, ni n'indique quels autres éléments pertinents qui n'auraient pu être produits de cette façon également l'audition de la précitée permettrait d'apporter à la solution du litige. Cette mesure d'instruction n'apparaît donc pas nécessaire.

En ce qui concerne l'audition de H_____ et le grief lié à l'absence de motivation de la décision querellée, l'autorité intimée a, dans ses écritures de première et deuxième instance, longuement exposé les raisons qui l'ont conduite à considérer les travaux litigieux comme de la rénovation soumise à autorisation. Dès lors, l'audition de H_____ n'apparaît pas utile, la recourante ayant pu comprendre la portée de la décision prononcée à son encontre et la contester en toute connaissance de cause. Pour cette même raison, et même à admettre une éventuelle violation de son droit d'être entendue, une telle violation serait réparée tant devant le TAPI que la chambre administrative, lesquels disposent d'un plein pouvoir de cognition en fait et en droit (art. 61 al. 1 LPA).

Enfin, l'autorité intimée a déjà procédé à un transport sur place le 30 avril 2021 ; à cette occasion, des photos ont été prises puis versées au dossier. Ces dernières viennent compléter les images capturées tant avant l'exécution des travaux, en 2013, qu'après leur achèvement quelques années plus tard, en 2020, lors de l'état des lieux de sortie des derniers locataires. À cela s'ajoute que l'état et les caractéristiques de l'appartement avant et après travaux ont été documentés et en particulier abondamment illustrés par la recourante devant le TAPI et la chambre administrative, et ne sont pas contestés. Seule la qualification juridique des travaux – de l'entretien ou de la rénovation – est controversée. Ainsi, et dès lors que les pièces figurant au dossier permettent à la chambre de céans d'apprécier l'état de l'appartement avant et après les travaux ainsi que de l'étendue et la nature de ces derniers, un transport sur place n'apparaît pas nécessaire.

Au vu de ce qui précède, il ne sera pas donné suite à la demande d'actes d'instruction et le grief d'une violation du droit d'être entendu sera écarté.

3. La recourante se plaint de l'absence d'information sur la notion de travaux d'entretien soumis à autorisation.

En particulier, elle reproche au département de ne jamais avoir émis de directive fixant des règles « claires » sur la soumission ou non de travaux d'entretien à autorisation de construire. Les arrêts de la chambre de céans – relatifs à la LDTR – étaient certes publiés sur le site du Pouvoir judiciaire, mais étaient trop nombreux et leur résumé très court, avec une impossibilité pour l'administré de comprendre s'il devrait ou non déposer une demande d'autorisation. De plus, jusqu'en 2014 et la sortie d'un ouvrage de doctrine sur la LDTR, les gérants techniques des régies avaient appliqué la règle simplificatrice selon laquelle ils étaient dispensés de déposer une demande d'autorisation si les travaux coûtaient moins de CHF 10'000.- par pièce. C'était cette règle qui avait été appliquée au cas d'espèce. Enfin, la recourante n'avait jamais reçu la notice explicative de l'OCLPF du 18 janvier 2012 que l'ASCLOCA a produite dans le cadre de la procédure devant le TAPI.

3.1 Ancré à l'art. 9 Cst., et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale (arrêt du Tribunal fédéral 2C_596/2022 du 8 novembre 2022 consid. 8.1 ; ATA/175/2023 du 28 février 2023 consid. 4b). En particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 138 I 49 consid. 8.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_596/2022 du 8 novembre 2022 consid. 8.1 ; ATA/349/2023 du 4 avril 2023 consid. 3.2.3). La protection de la bonne foi ne s'applique pas si l'intéressé connaissait l'inexactitude de l'indication ou aurait pu la connaître en consultant simplement les dispositions légales pertinentes (ATF 135 III 489 consid. 4.4 ; 134 I 199 consid. 1.3.1).

3.2 D'après la jurisprudence, afin d'assurer l'application uniforme de certaines dispositions légales, l'administration peut expliciter l'interprétation qu'elle leur donne dans des directives. Celles-ci n'ont pas force de loi et ne lient ni les administrés, ni les tribunaux, ni même l'administration. Elles ne dispensent pas cette dernière de se prononcer à la lumière des circonstances du cas d'espèce. Par ailleurs, elles ne peuvent sortir du cadre fixé par la norme supérieure qu'elles sont censées concrétiser. En d'autres termes, à défaut de lacune, elles ne peuvent prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence (ATF 133 II 305 consid. 8.1 et les arrêts cités).

3.3 En l'espèce, contrairement à un renseignement erroné de l'administration, l'absence d'information n'est pas protégée par le principe de la bonne foi. La recourante ne peut dès lors tirer aucune conséquence juridique d'une prétendue absence d'informations sur la notion de travaux d'entretien soumis à autorisation.

Au demeurant, son raisonnement ne peut être suivi, compte tenu de ce qui suit.

La LDTR et le règlement d'application de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 29 avril 1996 (RDTR - L 5 20.01), à l'instar de toute la législation genevoise, sont publiés sur internet et librement accessibles.

Contrairement à ce que prétend la recourante, le département n'a aucune obligation d'édicter des directives, étant précisé que ces dernières, le cas échéant, ne le lient pas.

Les critères permettant à l'administré de savoir s'il doit ou non déposer une demande d'autorisation en vue de l'exécution de travaux ont été fixés et rappelés dans l'abondante jurisprudence cantonale développée par la chambre de céans, l'ancien Tribunal administratif et le Tribunal fédéral. Comme l'admet la recourante, cette jurisprudence est accessible sur le site du Pouvoir judiciaire, sur lequel l'administré peut consulter des arrêts traitant des problématiques de la LDTR remontant jusqu'à 1989. Dès lors, l'administré dispose, lorsqu'il veut entreprendre des travaux, de toutes les informations nécessaires pour agir conformément à la loi.

Par ailleurs, il ne ressort pas de la jurisprudence de la chambre de céans, ni de celle de l'ancien Tribunal administratif, que les juridictions administratives auraient considéré, avant 2013, que des travaux dont le coût est inférieur à CHF 10'000.- par pièce ne seraient systématiquement pas soumis à autorisation. Comme la chambre de céans l'exposera ci-après (consid. 5 ss), le critère du coût par pièce n'est pas absolu et d'autres critères doivent être pris en considération. La recourante semble dès lors avoir fait une lecture erronée de la jurisprudence et ne peut s'en prévaloir pour justifier son omission d'avoir déposé une demande d'autorisation.

Enfin, on peut concéder que la notice explicative de l'OCLPF du 18 janvier 2012 n'est *a priori* pas librement accessible sur Internet, et l'on peut raisonnablement douter du fait qu'elle ait été rendue publique. Toutefois, celle-ci ne fait que reprendre la jurisprudence de la chambre de céans publiée jusqu'au 18 janvier 2012, de sorte que l'absence de publication de celle-ci n'était pas de nature à prétériter la recourante.

Au vu de ce qui précède, le grief sera écarté.

4. La recourante estime que le fait d'appliquer en 2021, de façon rétroactive, des règles « injustement excessives » à des travaux exécutés en 2013, soit à une période où il n'existait aucune information claire sur la distinction entre les travaux soumis à autorisation et ceux qui n'y était pas, était constitutif d'une violation des principes de la légalité et de la proportionnalité.

4.1 Selon l'art. 5 al. 1 Cst., le droit est la base et la limite de l'activité de l'État. Le principe de la légalité se compose de deux éléments : le principe de la suprématie de la loi et le principe de l'exigence de la base légale. Le premier signifie que l'autorité doit respecter l'ensemble des normes juridiques ainsi que la hiérarchie des normes. Le second implique que l'autorité ne peut agir que si la loi le lui permet, son action devant avoir un fondement dans une loi (ATA/43/2022 du 18 janvier 2022 consid. 5 ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. I, 3e éd., 2012, p. 621 ss, 624 et 650 ; Thierry TANQUEREL, op.cit., n. 448, 467 ss et 476 ss).

Le principe de la légalité exige donc que les autorités n'agissent que dans le cadre fixé par la loi. Il implique qu'un acte étatique se fonde sur une base légale matérielle qui est suffisamment précise et qui a été adoptée par l'organe compétent (ATF 141 II 169 consid. 3.1).

4.2 Selon un principe général de droit intertemporel, rappelé dans l'arrêt 2C_339/2021 du Tribunal fédéral du 4 mai 2022 (consid. 4.1), les dispositions légales applicables à une contestation sont celles en vigueur au moment où se sont produits les faits juridiquement déterminants pour trancher celle-ci (ATF 146 V 364 consid. 7.1 ; 140 V 41 consid. 6.3.1). L'interdiction de la rétroactivité (proprement dite) des lois fait obstacle à l'application d'une norme à des faits entièrement révolus avant son entrée en vigueur (ATF 147 V 156 consid. 7.2.1).

4.3 En l'espèce, l'une des deux décisions litigieuses, soit l'autorisation délivrée, est fondée sur l'art. 3 al. 1 let. d et al. 2 a contrario LDTR, qui sont des bases légales tant matérielles que formelles. Cet article, dans sa teneur actuelle, est entré en vigueur le 16 octobre 1999, de sorte qu'il est pleinement applicable aux faits de la présente cause, qui se sont déroulés en 2013, soit postérieurement. Dès lors, aucune violation du principe de la légalité ou de l'interdiction de la rétroactivité n'entre en considération.

Comme déjà évoqué, les critères permettant à l'administré de savoir s'il doit ou non déposer une demande d'autorisation en vue de l'exécution de travaux ont été fixés par la jurisprudence bien avant 2013 (cf. ATA/261/2001 du 24 avril 2001). Ils ont été largement publiés et n'ont pas été modifiés depuis lors, la multiplication des cas soumis aux juridictions administratives ayant eu pour seul effet une

densification de la jurisprudence en la matière. Dès lors, contrairement à ce que prétend la recourante, la jurisprudence actuelle n'est manifestement pas différente de celle qui était applicable en 2013, de sorte que son application au présent cas est conforme au droit.

Enfin, on ne voit pas en quoi le principe de proportionnalité serait concerné dans le cadre de l'application de l'art. 3 al. 1 let. d et al. 2 LDTR et de la jurisprudence constante y relative, dans la mesure où cette disposition constitue une prescription légale du droit de la construction, applicable à tous les projets de transformation/rénovation.

Le grief sera ainsi écarté.

5. La recourante se plaint d'une violation de l'art. 3 al. 1 let. d et al. 2 LDTR, dans la mesure où les travaux litigieux n'auraient pas dû être soumis à autorisation.

5.1 Selon l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA), non réalisée dans le cas d'espèce.

Il y a en particulier abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou lorsqu'elle viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire, l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 143 III 140 consid. 4.1.3 ; 140 I 257 consid. 6.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_107/2016 du 28 juillet 2016 consid. 9).

L'autorité chargée d'appliquer la loi dispose d'un pouvoir d'appréciation lorsque la loi lui laisse une certaine marge de manœuvre. Cette dernière peut notamment découler de la liberté de choix entre plusieurs solutions, ou encore de la latitude dont l'autorité dispose au moment d'interpréter des notions juridiques indéterminées contenues dans la loi. Bien que l'interprétation de notions juridiques indéterminées relève du droit, que le juge revoit en principe librement, un tribunal doit néanmoins restreindre sa cognition lorsqu'il résulte de l'interprétation de la loi que le législateur a voulu, par l'utilisation de telles notions, reconnaître à l'autorité de décision une marge de manœuvre que le juge doit respecter, étant précisé que cette marge de manœuvre ne revient pas à limiter le pouvoir d'examen du juge à l'arbitraire (ATF 140 I 201 consid. 6.1 et les références citées).

5.2 Selon l’art. 1 al. 1 let. b de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), sur tout le territoire du canton nul ne

peut, sans y avoir été autorisé, modifier même partiellement le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation.

5.3 L'État prend les mesures permettant à toute personne de trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions abordables (art. 178 al. 1 Cst-GE). Il mène une politique active de mise à disposition de logements bon marché répondant aux besoins prépondérants de la population (art. 178 al. 4 Cst-GE).

Selon son art. 1 al. 1, la LDTR a pour but de préserver l'habitat et les conditions de vie existants ainsi que le caractère actuel de l'habitat dans les zones visées à son art. 2.

À cet effet, et tout en assurant la protection des locataires et des propriétaires d'appartements, elle prévoit notamment l'encouragement à des travaux d'entretien et de rénovation raisonnables et proportionnés des maisons d'habitation (art. 1 al. 2 let. b LDTR).

Plus spécifiquement, la LDTR vise plusieurs objectifs, notamment améliorer la protection des locataires (MGC 1997 64/X 10562), et conserver sur le marché certains types de logements qui répondent à un besoin en raison de leur prix et de leur conception (ATF 116 Ia 401 consid. 9c).

La réglementation qu'elle met en place est conforme au droit fédéral, à la garantie de la propriété et à la liberté économique, y compris dans la mesure où elle prévoit un contrôle des loyers après transformations (ATF 116 Ia 401 consid. 9c ; 111 Ia 401 consid. 9 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_195/2021 du 28 octobre 2021 consid. 5.1.3).

5.4 Selon l'art. 3 al. 1 let. d LDTR, par transformation, on entend notamment tous les travaux qui ont pour objet la rénovation, c'est-à-dire la remise en état, même partielle, de tout ou partie d'une maison d'habitation, en améliorant le confort existant sans modifier la distribution des logements, sous réserve de l'art. 3 al. 2 LDTR.

Selon cette dernière disposition, par travaux d'entretien, non assujettis à la LDTR, il faut entendre les travaux courants d'entretien faisant partie des frais d'exploitation ordinaires d'une maison d'habitation. Les travaux raisonnables d'entretien régulier ne sont pas considérés comme travaux de transformation, pour autant qu'ils n'engendrent pas une amélioration du confort existant.

Le législateur a précisé que les travaux courants d'entretien sont ceux qui sont déjà couverts par les loyers, ou devraient l'être, une partie du loyer étant précisément censée permettre la constitution d'une réserve pour travaux d'entretien (MGC 1999 9/II 1082).

Les travaux d'entretien différés dans le temps, soit les gros travaux de remise en état d'immeuble que le propriétaire a négligé d'entreprendre périodiquement, sont assimilés à des travaux de transformation soumis à la LDTR (ATA/422/2020 du 30 avril 2020 consid. 5b ; Emmanuelle GAIDE et Valérie DÉFAGO GAUDIN, La LDTR : Démolition, transformation, rénovation, changement d'affectation et aliénation : immeubles de logement et appartements : loi genevoise et panorama des autres lois cantonales, 2014., p. 192 n. 2.5.3).

C'est le département, et non l'administré, qui détermine dans chaque cas si des travaux relèvent de l'entretien ou de la transformation. Si des travaux de pur entretien ne nécessitent pas d'autorisation, il incombe toutefois au propriétaire, en cas de doute, de demander l'avis du département et d'effectuer les démarches nécessaires pour agir en conformité de la loi (ATA/694/2016 du 23 août 2016 consid. 7 ; Emmanuelle GAIDE/Valérie DÉFAGO GAUDIN, op.cit., p. 186).

5.4.1 Une autorisation est nécessaire pour toute transformation ou rénovation. L'autorisation est accordée notamment pour les travaux de rénovation au sens de l'art. 3 al. 1 let. d LDTR (art. 9 al. 1 let. e LDTR).

Le département accorde l'autorisation si les logements transformés répondent, quant à leur genre, leur loyer ou leur prix, aux besoins prépondérants de la population (art. 9 al. 2 LDTR). Il s'agit d'hypothèses alternatives (Emmanuelle GAIDE/Valérie DÉFAGO GAUDIN, op.cit., p. 133).

Par besoins prépondérants de la population, il faut entendre les loyers accessibles à la majorité de la population (art. 9 al. 3 LDTR). Selon l'arrêté relatif à la révision des loyers répondant aux besoins prépondérants de la population du 24 août 2011, en vigueur jusqu'au 14 janvier 2022 (aArLoyers - L 5 20.05), les loyers correspondant aux besoins prépondérants de la population, fondés sur le revenu brut médian des contribuables personnes physiques 2007, étaient compris entre CHF 2'536.- et CHF 3'405.- la pièce par année. À partir du 14 janvier 2022, ces loyers ont été portés à une fourchette allant de CHF 2'627.- à CHF 3'528.- la pièce par année.

Un logement correspond en principe par son genre ou par son loyer aux besoins prépondérants de la population notamment lorsqu'il entre dans la catégorie des appartements dans lesquels règne la pénurie au sens de l'art. 25 LDTR. Selon l'arrêté déterminant les catégories de logements où sévit la pénurie en vue de l'application des art. 25 à 39 de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (ArAppart - L 5 20.03) déterminant au moment des faits, comme selon celui actuellement en vigueur, il y a pénurie dans toutes les catégories d'appartements d'une à sept pièces inclusivement.

5.4.2 Pour opérer la distinction entre travaux d'entretien et travaux de transformation, le raisonnement, admis de manière constante par la chambre

administrative, se décline en deux temps. Premièrement, il faut examiner, si, de par leur nature, les travaux en cause relèvent de l'entretien ou, au contraire, consistent en des travaux de rénovation, la jurisprudence de la chambre administrative précisant, sur ce point, que des travaux d'entretien sont susceptibles d'aboutir à une rénovation ou à une transformation soumise à la LDTR lorsque, n'ayant pas été exécutés périodiquement ou par rotation tout au long de l'existence de l'immeuble, ou encore parce qu'ils n'ont pas été exécutés du tout pendant de nombreuses années, leur accumulation, même en tenant compte d'une exécution rationnelle commandant un regroupement, leur confère une incidence propre à engendrer un changement de standing de l'immeuble (travaux différés). Secondement, il convient de s'attacher à l'ampleur et, partant, au coût desdits travaux et à leur répercussion sur le montant du loyer, dès lors qu'il pourrait en résulter un changement d'affectation qualitatif des logements (ATA/651/2022 du 23 juin 2022 consid. 7b ; ATA/422/2020 du 30 avril 2020 consid. 6 et les arrêts cités).

Il ressort des travaux législatifs ayant précédé la modification de l'art. 3 al. 1 let. d et al. 2 LDTR adoptée en 1999, que le Grand Conseil désirait, pour tracer une limite précise entre travaux soumis et non soumis à la loi, que soient pris en compte le coût de ces derniers et leur incidence sur les loyers, comme prévu par la jurisprudence (MGC 1999 9/11 1076). Lors du deuxième débat concernant le projet de modification de la LDTR, de nombreux amendements ont été soumis au Grand Conseil, notamment celui de préciser, à l'art. 3 al. 1 let. d LDTR, que devaient être considérés comme travaux de rénovation ceux dont le coût total engendrait une augmentation de loyer de plus de 20% (MGC 1999 9/1 1211). Cet amendement a été rejeté par 48 non contre 46 oui (MGC 1999 10/11 1212 ; ATA/382/2008 du 29 juillet 2008 consid. 2c et l'arrêt cité).

Selon la jurisprudence de la chambre de céans, lorsque le coût des travaux n'est pas susceptible d'entraîner à lui seul une soumission des travaux à la LDTR, c'est la combinaison de ce montant et de son impact sur les loyers qui est jugée déterminante (ATA/651/2022 précité consid. 7b et l'arrêt cité).

5.4.3 La distinction entre travaux d'entretien et travaux de transformation peut être délicate à opérer. Le critère de l'accroissement du confort existant est déterminant pour distinguer des travaux de transformation des travaux d'entretien, la LDTR ne devant pas instituer un contrôle général des loyers. Il est toutefois possible de s'en écarter lorsque l'importance des travaux justifie d'assimiler les travaux de rénovation à des travaux de transformation. Selon la jurisprudence, l'exécution de travaux de remise en état auxquels le bailleur est tenu en vertu de la loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse (CO, Code des obligations - RS 220) ne procure en général pas un confort supplémentaire au locataire par rapport à ce qui est convenu dans le contrat de bail. Il s'agit, au contraire, de la suppression de défauts graves ou de moyenne importance, soit ceux qui

empêchent ou restreignent l'usage prévu. À l'inverse, la plupart des gros travaux de rénovation, comme le présume le législateur fédéral, comprennent une part d'accroissement du confort (art. 14 al. 1 de l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitation et de locaux commerciaux du 9 mai 1990 - OBLF - RS 221.213.11 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_405/2015 du 6 avril 2016 consid. 3.2). Seules les remises en état qui vont au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer le maintien de la chose louée en l'état tombent sous le coup de l'art. 3 al. 1 let. d LDTR. Il n'est pas arbitraire de tenir compte à cet égard des circonstances dans lesquelles les travaux sont accomplis et notamment de leur accumulation en raison d'un défaut d'entretien courant des bâtiments concernés (arrêt du Tribunal fédéral 1C_195/2021 du 28 octobre 2021 consid. 4.1.2 et les références citées). Des travaux isolés, effectués longtemps auparavant, ne démontrent pas la régularité de l'entretien (ATA/651/2022 précité consid. 8a et les références citées).

Le Tribunal fédéral a précisé que le fait de soumettre des travaux à autorisation au sens de la LDTR n'entrave pas la bonne application du droit fédéral, lorsque ceux-ci vont au-delà des travaux d'entretien courant imposés par le CO (arrêt du Tribunal fédéral 1C_405/2015 précité consid. 3.2).

5.5 L'installation de nouveaux sanitaires, l'agencement d'une cuisine, la mise en conformité de l'installation électrique, la pose de nouveaux revêtements de sols et de parois ainsi que des travaux de peinture et de serrurerie relèvent en principe de l'entretien au regard de leur nature (ATA/40/2010 du 26 janvier 2010 et les références citées). C'est lorsqu'ils sont effectués séparément, et selon les circonstances, que chacun de ces travaux peuvent être qualifiés de travaux d'entretien. Cela ne signifie pas pour autant qu'une rénovation comprenant l'ensemble des travaux devra nécessairement elle aussi être considérée comme étant limitée à des travaux d'entretien (arrêt du Tribunal fédéral 1C_405/2015 du 6 avril 2016 consid. 4.3 ; ATA/651/2022 précité consid. 8a et l'arrêt cité).

Dans l'ATA/334/2014 du 13 mai 2014, confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_323/2014 du 10 octobre 2014, la chambre administrative a considéré que devaient être soumis à autorisation des travaux qui avaient pour but de remettre entièrement à neuf un appartement à l'occasion d'un changement de locataire, par la réfection complète des murs, des plafonds, des parquets dans toutes les pièces et des agencements de cuisine, pour un coût de CHF 8'570.- la pièce, étant précisé qu'en l'occurrence, le loyer avant travaux dépassait déjà le montant maximal du loyer correspondant aux besoins prépondérants de la population (Stéphane GRODECKI/Valérie DÉFAGO GAUDIN, La jurisprudence genevoise en matière d'aménagement du territoire et de droit public des constructions rendue en 2014, RDAF 2015 I p. 31).

La chambre administrative a également confirmé que des travaux ayant pour but la remise à neuf d'un appartement à l'occasion d'un changement de locataire par le rafraîchissement des peintures (plafonds, murs, boiseries et radiateurs de toutes les

pièces), la réfection de l'ensemble des installations sanitaires (remplacement de la baignoire, du mélangeur de lavabo, de l'évier, de la robinetterie et des divers accessoires), l'installation d'un nouvel agencement de cuisine, le remplacement du carrelage et des faïences, l'installation d'un nouveau système électrique, le ponçage et la vitrification différés des parquets et la pose de vannes thermostatiques, devaient être assimilés à des travaux de rénovation, constat confirmé par le coût des travaux, soit CHF 26'240.- pour un appartement de trois pièces, par leur impact sur le loyer, qui avait augmenté de 54% à la suite de ces derniers, et par le défaut d'entretien régulier de l'appartement (ATA/440/2015 du 12 mai 2015 consid. 10).

De même, elle a retenu que des travaux – exécutés pour un montant de CHF 11'407.- par pièce dans un logement ne correspondant, avant travaux, pas aux besoins prépondérants de la population – comprenant la réfection complète des peintures, papiers peints et parquets, avec la pose de radiateurs, l'installation d'un agencement de cuisine et de nouveaux sanitaires et la mise en conformité des installations électriques, devaient faire l'objet d'une autorisation (ATA/645/2012 du 25 septembre 2012 consid. 11).

Dans un arrêt récent (ATA/422/2020 du 30 avril 2020), la chambre administrative a eu à trancher le cas de travaux exécutés en 2010 dans un appartement de cinq pièces de 90 m^2, à l'occasion d'un changement de locataires, portant sur le remplacement de l'agencement de la cuisine, le remplacement de l'équipement électroménager, l'installation d'une nouvelle hotte, la réfection du câblage électrique de la cuisine et du salon, la démolition du pan de la cloison séparant la cuisine du salon, la pose d'un carrelage sur l'existant à la cuisine et à la salle de bains, la pose de faïence sur l'existant à la cuisine et à la salle de bains, le remplacement d'un lavabo, le remplacement du mélangeur et de la batterie de bain ainsi que la coupure, la vidange et la dépose des installations sanitaires en attendant la réfection du carrelage de la salle de bains, la réfection du tube de douche, le rafraîchissement de la peinture ainsi que le ponçage et l'imprégnation du parquet. Ces travaux, dont le coût s'était élevé à CHF 34'254.25, soit CHF 6'850.- par pièce, avaient concerné toutes les pièces de l'appartement. La chambre administrative a retenu que, pris indépendamment les uns des autres, ils relevaient certes de l'entretien courant de l'appartement, mais représentaient ensemble des travaux dont l'ampleur équivalait à des travaux de transformation. Le loyer après travaux était passé à CHF 5'232.- la pièce par an, soit une augmentation de 77.95 %, le faisant changer de catégorie d'appartements locatifs. Quand bien même les travaux entrepris n'apparaissaient pas somptuaires, ils avaient toutefois été suffisants pour que leur coût et leur impact sur le loyer eut entrainé un changement ayant pour conséquence une modification de l'affectation qualitative de l'appartement concerné. De tels travaux étaient dès lors soumis à autorisation.

Dans un arrêt plus récent (ATA/263/2021 du 2 mars 2021 confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_195/2021 du 28 octobre 2021), le coût global des travaux dans un appartement de quatre pièces s'était élevé à CHF 27'340.95, soit CHF 6'835.25 la pièce, ce qui était inférieur au montant retenu par la jurisprudence pour qualifier les travaux de grande ampleur, soit CHF 10'000.-. Le montant mensuel du loyer avait toutefois été porté à CHF 2'800.- (soit CHF 33'600.- par année) après l'exécution des travaux, ce qui était élevé par rapport au loyer avant travaux de CHF 19'200.- (recte : CHF 20'920.-). Un tel loyer était plus élevé que la moyenne des loyers dans un immeuble semblable, arrêté à CHF 2’038.- (soit CHF 24'456.- par an) selon les statistiques genevoises. Son augmentation de 75% (recte : 60%) ne pouvait ainsi se justifier par la seule référence aux loyers du quartier, ni par le fait qu'il avait été inchangé depuis quatorze ans, ou encore qu'il était, préalablement aux travaux de 2017, supérieur au loyer correspond aux besoins prépondérants de la population.

5.6 En revanche, la chambre de céans a considéré que n'étaient pas soumis à la LDTR des travaux d'entretien différés ou non dans le temps, dont le coût par pièce était inférieur à CHF 10'000.- (ATA/642/2013 du 1er octobre 2013 ; ATA/40/2010 du 26 janvier 2010; Emmanuelle GAIDE/Valérie DÉFAGO GAUDIN, op. cit., p. 193 ss.). Elle a toutefois précisé qu'il ne lui appartenait pas de dicter au département de ne pas requérir de demande d'autorisation de construire pour des travaux de moins de CHF 10'000.- par pièce (ATA/694/2016 précité consid. 6d ; ATA/574/2014 du 29 juillet 2014 ; ATA/334/2014 précité consid. 14).

Le département peut ainsi recourir au critère du coût par pièce des travaux, mais doit le relativiser. En réalité, pour déterminer la qualification de travaux entrepris dans des logements situés dans des bâtiments visés à l'art. 2 LDTR et, partant, la nécessité de demander une autorisation, il convient de prendre en compte la situation dans son ensemble et d'appliquer à celle-ci les différents critères précités, à savoir la nature des travaux, leur ampleur dans leur ensemble, le moment auquel ils interviennent, leur répercussion sur le loyer précédent ou futur et sa conformité aux besoins prépondérants de la population, sans que les travaux entrepris conduisent à un changement d'affectation qualitatif du logement, ainsi que leur rapport avec la valeur de l'immeuble de manière proportionnelle, tout en évaluant dans quelle mesure les travaux effectués permettent raisonnablement et de manière ordinaire de conserver la chose en bon état (ATA/651/2022 précité consid. 8f ; ATA/694/2016 précité consid. 6d).

5.7 Le rapport entre le coût des travaux entrepris et le montant de la valeur de l'assurance de l'immeuble n'est pas décisif à lui seul pour décider de l'assujettissement des travaux à la LDTR (arrêt du Tribunal fédéral 1C_624/2013 du 13 février 2014 consid. 2.7 ; ATA/646/2010 du 21 septembre 2010 consid. 8 et les arrêts cités ; MGC 1999 9/II 1082).

5.8 L'art. 1 du règlement d'exécution de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 24 août 1992 (RGL - I 4 05.01) définit la façon de calculer le nombre de pièces des logements soumis à la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05).

La chambre de céans a toujours considéré qu'il était possible d'appliquer l'art. 1 RGL, par analogie, au calcul du nombre de pièces selon la LDTR, les buts poursuivis par ces deux lois relevant d'un même souci de préserver l'habitat et de lutter contre la pénurie de logements à Genève (ATA/1586/2017 du 12 décembre 2017 consid. 3e et les arrêts cités). Cette jurisprudence a été confirmée par le Tribunal fédéral (arrêt du Tribunal fédéral 1C_323/2014 du 10 octobre 2014 consid. 7.2).

Ainsi, de jurisprudence constante, pour calculer le nombre de pièces au sens de la LDTR, il convient de se référer à l'art. 1 RGL, et notamment à son alinéa 7 let. b, qui prévoit, depuis le 28 février 2018, que la surface d'une demi-pièce est inférieure à 9 m^2 mais au moins égale à 6 m^2. Ainsi, a contrario, toute chambre d'une surface de plus de 9 m^2 compte pour une pièce (Emmanuelle GAIDE/Valérie DÉFAGO GAUDIN, op.cit., p. 145).

Pour le calcul du nombre de pièces des logements, il est tenu compte de la surface nette, telle que définie à l'art. 4 RGL (art. 1 al. 4 RGL). Par surface nette du logement, il faut entendre l'addition des surfaces des pièces, d'au moins 9 m^2, et des demi-pièces, d'au moins 6 m^2, habitables du logement et de la cuisine, ainsi que du laboratoire (art. 4 al. 1 RGL). Ne sont pas pris en compte les gaines techniques, halls, dégagements, couloirs, réduits et locaux sanitaires, loggias, balcons, terrasses, jardins, ni les trémies des escaliers des duplex (art. 4 al. 2 RGL).

6. En l'espèce, il convient au préalable de déterminer le nombre de pièces de l'appartement litigieux, l'autorité intimée et le TAPI en ayant retenu quatre, tandis que la recourante soutient que l'appartement serait assimilable à un « cinq pièces ».

L'appartement, dont la surface est de 100 m^2, compte deux chambres de respectivement 10.90 et 13.70 m^2, une cuisine de 9 m^2, un séjour de 29.80 m^2, un réduit de 6.60 m^2 ainsi qu'une salle de bain, des WC et un hall d'entrée. Il a une surface nette de 63.40 m^2, soit respectivement 14.40 m^2 de plus que le minimum requis pour un logement de quatre pièces, et uniquement 4.40 m^2 de plus pour un logement de cinq pièces Ainsi, au vu des règles légales et jurisprudentielles applicables, l'appartement doit être considéré comme un appartement de quatre pièces comprenant les deux chambres, le séjour et la cuisine.

L'argument de la recourante selon lequel l'appartement devrait être assimilé à un « cinq pièces », dans la mesure où il y aurait davantage de surface à entretenir,

n'emporte pas conviction. En effet, cette argumentation s'écarte de la méthode légale du calcul des pièces et ne repose sur aucun fondement. De plus, selon les statistiques de l'Office fédéral de la statistique publiées le 6 octobre 2022, la surface moyenne des logements de quatre pièces à Genève en 2021 était de 103.4 m^2 (https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/construction-logement/logements/taille.assetdetail.23524424.html, page consultée le 31 juillet 2023), soit une surface supérieure à celle de l'appartement litigieux.

En outre, vu son nombre de pièces, l'appartement entre dans la catégorie des logements pour lesquels règne une pénurie. Il correspond donc aux besoins prépondérants de la population et est ainsi soumis à la LDTR. Il en irait au demeurant de même s'il devait être considéré comme un appartement de cinq pièces.

6.1 En ce qui concerne la question de l'assujettissement des travaux litigieux à la LDTR, ces derniers ont consisté en la réfection de la peinture dans l'intégralité de l'appartement, le ponçage et la vitrification du parquet, la remise en état d'éléments électriques, le réglage des portes de communication, des armoires et des fenêtres de l'appartement, le remplacement à l'identique d'éléments préexistants usés, du carrelage et des faïences du WC visiteur du carrelage et des faïences, ainsi que de la baignoire et du lavabo de la salle de bain, le remplacement de la batterie de lavabo, du porte-savon, du porte-verre, du siège WC, de la robinetterie et des joints en silicone de la cuisine ainsi que du meuble gauche sous évier abîmé, les meubles de la cuisine ayant été conservés en l'état et uniquement repeints sur leurs faces extérieures.

La recourante prétend d'emblée que les travaux précités seraient par nature de l'entretien, dans la mesure où ils n'auraient apporté aucune amélioration du confort existant de l'appartement. Elle perd toutefois de vue, à ce stade de l'analyse, que même si, au vu de la jurisprudence précitée, le critère de l'amélioration du confort existant est pertinent, il n'est pas à lui seul décisif pour qualifier les travaux de rénovation ou d'entretien.

Quand bien même les travaux litigieux, pris individuellement, relèveraient de l'entretien courant, ils ont été exécutés de manière regroupée, à l'occasion d'un changement de locataires, et doivent donc être considérés comme de l'entretien différé, la recourante ne prouvant pas à satisfaction de droit qu'elle aurait procédé à des travaux d'entretien réguliers. Les factures relatives aux travaux exécutés entre 2007 et 2009, pour un montant relativement modeste de CHF 1'228.-, ne sont pas suffisantes pour admettre que l'appartement aurait été régulièrement entretenu pendant une période de quatorze ans. La recourante ne saurait à ce titre se prévaloir du fait que G_____ l'aurait entretenu lui-même, cette affirmation étant contredite par l'exécution des travaux litigieux, pour un montant important de près de CHF 40'000.- après son départ.

6.2 Reste à déterminer l'ampleur des travaux et leur répercussion sur le loyer.

Les travaux litigieux ont porté sur la totalité de l'appartement, à plus ou moins grande échelle, ceux-ci ayant par exemple été plus importants dans les sanitaires que dans le séjour ou les chambres. Leur coût équivaut à CHF 9'818.- par pièce, soit un montant très proche de la fourchette généralement retenue pour qualifier les travaux de grande ampleur (CHF 10'000.-), étant précisé que, non seulement, le département n'est pas contraint de renoncer à requérir le dépôt d'une demande d'autorisation pour des travaux de moins de CHF 10'000.- par pièce, mais également que des travaux dont le coût était inférieur à ce montant ont déjà été valablement soumis à autorisation (ATA/334/2014 précité). Dès lors, et dans la mesure également où pas moins de sept entreprises sont intervenues dans l'appartement, les travaux litigieux doivent être considérés comme de grande ampleur.

Contrairement à ce que prétend la recourante et comme le TAPI l'a relevé à juste titre, leur nature et leur étendue sont quasiment identiques à celles relevées dans l'ATA/422/2020, à la seule exception que, dans le présent cas, l'équipement électroménager de la cuisine n'a pas été remplacé. Ce seul élément, isolé, n'est pas suffisant pour s'écarter de la solution retenue dans cet arrêt. Par ailleurs, la nature et l'étendue des travaux sont également très similaires à celles relevées dans l'ATA/440/2015 précité, étant précisé que dans cet arrêt, le coût des travaux par pièces était même inférieur à celui du présent cas.

En ce qui concerne la répercussion des travaux sur le loyer, ni la loi ni la jurisprudence n'ont défini de seuil à partir duquel l'augmentation de loyer consécutive à des travaux devrait être considérée comme importante. Le département dispose ainsi d'un certain pouvoir d'appréciation dans l'évaluation de ce critère.

En l'occurrence, le loyer a été augmenté de 56.5%, hausse que le département puis le TAPI ont considéré comme importante. Dans la mesure où ce pourcentage constitue, en chiffres absolus, une augmentation de plus de moitié, le raisonnement des autorités précédentes ne prête pas le flanc à la critique. De plus, ledit pourcentage est bien supérieur au 20% qu'une minorité du Grand Conseil avait proposé comme seuil à partir duquel une augmentation de loyer devait être considérée comme importante (MGC 1999 9/1 1211). Quand bien même cette proposition a été – de peu – refusée, elle donne un bon indice sur la façon d'évaluer la répercussion des travaux sur le loyer.

6.3 La recourante conteste toutefois que les travaux ont été de grande ampleur et eu une répercussion importante sur le loyer. Elle développe plusieurs arguments à l'appui de son grief.

Premièrement, elle prétend que les travaux litigieux ne constitueraient pas de gros travaux de rénovation améliorant le confort existant, de sorte que l'art. 14 OBLF, relatif aux prestations supplémentaires du bailleur, serait inapplicable.

Or, il ressort de la jurisprudence précitée que ce n'est pas parce que des travaux ne tombent pas sous le coup de l'art. 14 OBLF qu'ils ne peuvent pas être soumis à autorisation. Le critère de l'amélioration du confort existant n'est en effet à lui seul pas décisif pour déterminer si les travaux tombent sous le coup de l'art. 3 al. 1 let. d LDTR. De plus, le législateur genevois a expressément renoncé à définir les travaux de transformation – soumis à autorisation, par opposition aux travaux d'entretien – comme ceux constituant par leur nature des prestations supplémentaires du bailleur au sens de l'art. 14 OBLF (MGC 1999 11/II 1567). L'argument tiré de cette disposition n'est donc d'aucun secours à la recourante.

Deuxièmement, celle-ci soutient qu'une partie des travaux aurait consisté en la réparation des murs de salles sanitaires au niveau structurel, en raison de fissures dues à des travaux de tiers, de sorte que leur montant (CHF 14'764.75) devrait être retranché du coût total des travaux.

Seules de petites fissures ressortent toutefois des photographies pertinentes, de sorte que l'on ne saurait retenir que leur réparation aurait nécessité, en vue uniquement du maintien de la chose louée, l'exécution de travaux pour un coût aussi important de CHF 14'000.-, incluant la dépose des carrelages, des faïences et des sanitaires. Il ne se justifie dès lors pas de retrancher ce montant du coût total des travaux. Par ailleurs, contrairement à ce que prétend la recourante, l'ATA/177/2008 du 15 avril 2008, dans lequel la chambre administrative avait retenu que la réparation des dommages dus à un dégât d'eau ne constituait pas des travaux d'entretien ou de rénovation, ne peut être appliqué par analogie à la présente situation. En effet, si un dégât des eaux constitue en principe un événement fortuit qui nécessite une action rapide afin de pouvoir continuer à utiliser la chose louée, il ne ressort toutefois pas des éléments du dossier que les petites fissures apparues dans les WC auraient restreint l'usage normal de la chose louée et nécessité l'exécution de travaux dans l'urgence.

Troisièmement, la recourante nie que les travaux seraient de grande ampleur, dans la mesure où leurs coûts seraient largement inférieurs à 10% de la valeur d'assurance de l'appartement.

Même à considérer que tel serait le cas, ce motif ne suffirait pas à lui seul, selon la jurisprudence précitée (ATA/646/2010 précité), à admettre que les travaux litigieux auraient consisté en de l'entretien non soumis à autorisation, vu notamment leur ampleur et leur répercussion sur le loyer. Au demeurant, il ressort des travaux préparatoires qu'il n'est pas nécessaire de rapporter le coût global des travaux entrepris à la valeur d'assurance de l'immeuble pour déterminer si lesdits travaux sont ou non soumis à la loi (MGC 1999 9/II 1082).

Quatrièmement, la recourante se plaint d'un durcissement « incompréhensible » des règles d'interprétation des travaux d'entretien depuis 2014, la pratique du département consistant à soumettre quasi systématiquement des travaux d'entretien à autorisation, ce qui contreviendrait à la jurisprudence applicable.

Elle perd toutefois de vue que la LDTR poursuit des intérêts publics évidents, en particulier le maintien dans le parc locatif de suffisamment de logements à prix abordables, ce qui est en soi suffisant pour justifier un éventuel durcissement de la pratique conforme aux principes jurisprudentiels applicables, le Tribunal fédéral ayant par ailleurs relevé que la pratique n'en devenait pas pour autant arbitraire dans son résultat (arrêt du Tribunal fédéral 1C_405/2015 du 6 avril 2016 consid. 4.3).

Enfin, la recourante soutient que la hausse du loyer ne serait pas considérable. Ce dernier avait été fixé selon ceux du quartier, sur la base des règles du CO, applicables dans le cas d'espèce, et correspondait à ceux du marché. Si la hausse paraissait importante, c'était uniquement en raison du fait que le loyer du précédent locataire, qui était resté plus de dix ans dans l'appartement litigieux, avait été artificiellement bas.

Cette argumentation n'est pas de nature à remettre en cause l'analyse qui a été effectuée ci-avant. En effet, comme l'a rappelé la chambre de céans à plusieurs reprises, les comparaisons établies dans le cadre de procédure de recours avec les loyers d'autres logements similaires dans un quartier échappent à la compétence de la chambre de céans, dans la mesure où elles ressortissent au droit du bail (art. 269a let. a CO ; ATA/646/2010 précité consid. 9 ; ATA/502/2008 du 30 septembre 2008). De plus, on ne saurait retenir que le loyer du précédent locataire, soit CHF 4'983.- la pièce par an, aurait été artificiellement bas, ce dernier dépassant déjà le maximum de la fourchette correspondant aux besoins prépondérants de la population prévue par l'aArRLoyers.

Au vu de ce qui précède, et dans la mesure également où les arguments de la recourante ne résistent pas à l'examen, les travaux litigieux doivent être considérés comme de la rénovation au sens de l'art. 3 al. 1 let. d LDTR.

Le département était ainsi fondé à les soumettre à autorisation et n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation.

Le grief sera dès lors écarté.

7. La recourante se plaint de la violation de l'art. 10 al. 2 LDTR, le loyer après travaux ne devant à son sens pas être bloqué.

7.1 Lorsqu'il accorde une autorisation en cas de démolition ou de transformation d'un immeuble soumis à la LDTR, le département fixe, comme condition de

l'autorisation, le montant maximum des loyers des logements après travaux (art. 10 1ère phr. LDTR), selon le mode de calcul prévu par l'art. 11 LDTR.

Le département renonce à la fixation des loyers et des prix prévue à l'art. 10 al. 1 LDTR lorsque cette mesure apparaît disproportionnée, notamment lorsque les loyers après transformations demeurent peu élevés (art. 10 al. 2 let. a LDTR) ou lorsque les logements à transformer sont des logements de luxe ou que leurs loyers dépassent d'ores et déjà d'au moins deux fois et demie les besoins prépondérants de la population (art. 10 al. 2 let. b LDTR).

L'art. 10 al. 2 LDTR n'énonce que trois cas de figure exemplatifs, de sorte que le département peut renoncer à fixer le loyer dans d'autres circonstances (Emmanuelle GAIDE/Valérie DÉFAGO GAUDIN, op. cit., p. 275 ; ATA/185/2021 du 23 février 2021 consid. 5d et la référence citée).

La chambre administrative a considéré que le département pouvait valablement renoncer à fixer le montant maximal du loyer après travaux lorsque ceux-ci ont été exécutés 25 ans avant la délivrance de l'autorisation (ATA/185/2021 précité consid. 6).

7.2 L'autorité administrative jouit d'un large pouvoir d'appréciation dans l'octroi de dérogations. Cependant, celles-ci ne peuvent être accordées ni refusées d'une manière arbitraire. Tel est le cas lorsque la décision repose sur une appréciation insoutenable des circonstances et inconciliable avec les règles du droit et de l'équité et se fonde sur des éléments dépourvus de pertinence ou néglige des facteurs décisifs. Quant aux autorités de recours, elles doivent examiner avec retenue les décisions par lesquelles l'administration accorde ou refuse une dérogation. L'intervention des autorités de recours n'est admissible que dans les cas où le département s'est laissé guider par des considérations non fondées objectivement, étrangères au but prévu par la loi ou en contradiction avec elle. Les autorités de recours sont toutefois tenues de contrôler si une situation exceptionnelle justifie l'octroi de ladite dérogation, notamment si celle-ci répond aux buts généraux poursuivis par la loi, qu'elle est commandée par l'intérêt public ou d'autres intérêts privés prépondérants ou encore lorsqu'elle est exigée par le principe de l'égalité de traitement, sans être contraire à un intérêt public (ATA/539/2023 du 23 mai 2023 consid. 4.3 et l'arrêt cité).

7.3 Le principe de la proportionnalité, auquel l'art. 10 al. 2 LDTR se réfère, commande que la mesure étatique soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) ; en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts ; ATF 144 I 306 consid. 4.4.1 ; 143 I 403 consid. 5.6.3 ; 140 I 257 consid. 6.3.1 ; 140 II 194 consid. 5.8.2).

7.4 Si le loyer avant transformation ou rénovation dépasse le niveau des loyers répondant aux besoins prépondérants de la population, il est maintenu par le département au même niveau lorsqu'il apparaît qu'il permet économiquement au propriétaire de supporter le coût des travaux sans majoration de loyer (art. 11 al. 3 LDTR).

L'art. 11 al. 3 LDTR a été introduit avec l'adoption du PL 7'752, le 25 mars 1999. Selon les travaux préparatoires, il vise à permettre la rénovation d'immeubles dont les loyers dépassent déjà, avant travaux, le niveau des loyers répondant aux besoins prépondérants de la population, en autorisant une augmentation desdits loyers, pour autant toutefois que ces derniers aient été précédemment équitablement fixés. (MGC 1999 9/II 1070, p. 1086 ss ; ATA/675/2017 du 20 juin 2017 consid. 8c)

Il appartient au requérant de démontrer, par toutes pièces utiles, que le propriétaire n'est pas en mesure de supporter économiquement le coût des travaux sans majoration de loyer (art. 5 al. 4 RDTR).

7.5 Les loyers et les prix de vente maximaux ainsi fixés sont soumis au contrôle de l'État, pendant une période de cinq à dix ans pour les constructions nouvelles et pendant une période de trois ans pour les immeubles transformés ou rénovés, durée qui peut être portée à cinq ans en cas de transformation lourde (art. 12 LDTR).

Pendant la période de contrôle, les loyers fixés par le département ne peuvent être dépassés (art. 14 al. 1 LDTR).

7.6 En l'espèce, aucune des hypothèses prévues expressément par l'art. 10 al. 2 LDTR n'est réalisée.

En effet, les parties ne soutiennent pas, à juste titre, que l'appartement litigieux serait un logement de luxe et le loyer avant travaux n'est pas supérieur de plus de deux fois et demie aux besoins prépondérants de la population. De plus, le loyer après travaux les dépasse de 2.21%, de sorte qu'il ne saurait être considéré comme peu élevé.

La recourante relève à juste titre que le département peut renoncer à fixer le loyer dans d'autres circonstances que celles énoncées à l'art. 10 al. 2 LDTR. Elle estime que le loyer ne devrait pas être bloqué, une telle mesure violant le principe de proportionnalité, dans la mesure où celui avant travaux était déjà supérieur aux besoins prépondérants de la population et qu'elle ne pouvait pas raisonnablement penser en 2013, vu l'absence d'informations des casuistiques, que le service LDTR appliquerait un blocage rétroactif.

Ces circonstances ne sauraient toutefois justifier une application de l'art. 10 al. 2 LDTR. D'une part, le fait que le loyer avant travaux soit supérieur à celui de

loyers correspondant aux besoins prépondérants de la population n'apparaît pas comme une situation exceptionnelle à Genève et constitue une circonstance déjà appréhendée par l'art. 11 al. 3 LDTR. Renoncer à la fixation du loyer pour ce seul motif reviendrait ainsi à appliquer trop fréquemment l'exception prévue par l'art. 10 al. 2 LDTR, ce qui contreviendrait aux nombreux objectifs poursuivis par la loi, en particulier celui consistant à conserver sur le marché des logements qui répondent à un besoin en raison de leur prix.

D'autre part, et comme on l'a vu (consid. 3.3), la recourante, au même titre que tous les administrés, disposait de toutes les informations nécessaires, en 2013 déjà, pour agir en conformité de la loi, celle-ci et la jurisprudence pertinente étant librement accessibles. En cas de doute sur la qualification des travaux litigieux, il appartenait à la régie de se renseigner auprès du département, ce que l'on pouvait raisonnablement attendre d'elle vu son statut de professionnelle de l'immobilier, mais qu'elle n'a pas fait, sans raison objective.

Par ailleurs, contrairement à ce que prétend la recourante, la situation visée par l'ATA/185/2021 précité, dans lequel les travaux avaient été exécutés 25 ans après la délivrance de l'autorisation, n'est manifestement pas similaire à celle du présent cas, les travaux litigieux ayant en l'occurrence été exécutés moins de dix ans avant que l'autorisation n'ait été délivrée.

Enfin, le blocage du loyer est apte à conserver, sur le marché, l'appartement à un prix plus abordable qu'il ne le serait en l'absence d'une telle mesure. Celle-ci est la seule mesure envisageable à cette fin et la recourante ne prétend pas que son exécution l'exposerait à des difficultés financières.

Cette mesure respecte ainsi le principe de proportionnalité.

Le département était donc fondé à ne pas renoncer à fixer le montant maximum du loyer de l'appartement après travaux.

7.7 Reste encore à déterminer si l'art. 11 al. 3 LDTR trouve application.

Si le loyer avant rénovation dépasse en l'occurrence le niveau des loyers répondant aux besoins prépondérants de la population, la recourante ne soutient toutefois pas, ni *a fortiori* ne démontre, qu'un loyer non majoré ne lui permettrait pas économiquement de supporter le coût des travaux. Le département a dès lors maintenu à bon droit le loyer au même niveau que le précédent, en application de l'art. 11 al. 3 LDTR.

Au vu de tout ce qui précède, le grief sera écarté.

8. La recourante soutient que l'ordre d'établir une formule officielle et de rembourser aux anciens locataires le trop-perçu du loyer violerait le principe de la légalité. La conséquence du blocage rétroactif du loyer visant à rembourser le trop-perçu

constituerait une condamnation de nature civile non prévue par la LDTR ni par la LCI. La chambre administrative aurait interprété de façon très extensive l'art. 129 let. e LCI, en ce sens que la remise en état couvrirait aussi l'obligation de rembourser les loyers trop perçus.

8.1 Celui qui contrevient aux dispositions de LDTR est passible des mesures et des sanctions administratives prévues par les art. 129 à 139 LCI et des peines plus élevées prévues par le code pénal suisse, du 21 décembre 1937 (art. 44 al. 1 LDTR).

Parmi les mesures administratives à disposition de l'autorité compétente figure l'ordre de remise en conformité (art. 129 let. e LCI). L'objectif d'une telle mesure est de rétablir une situation conforme au droit (ATA/185/2021 précité consid. 5f).

Selon la jurisprudence constante de la chambre de céans, une mesure visant les loyers, notamment le remboursement du trop-perçu de loyer et l'établissement d'un nouveau bail conforme aux conditions de l'autorisation de construire accordée, constitue une forme de remise en état au sens de l'art. 129 let. e LCI (ATA/185/2021 précité consid. 5f et les arrêts cités ; ATA/531/2012 du 21 août 2012 consid. 7b confirmé par l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_496/2012 du 12 février 2013).

Le Tribunal fédéral a confirmé la conformité au droit de la jurisprudence précitée. Selon lui, une telle extension jurisprudentielle ne heurte pas le principe de la légalité, dès lors qu'il suffit, pour respecter les exigences qui en découlent, que l'obligation inexécutée ait elle-même une base légale, sans que l'intervention pour le rétablissement de la situation antérieure, qui aurait dû être maintenue si l'administré avait respecté ses devoirs, doive elle-même être expressément mentionnée dans la loi (ATF 111 Ib 213 consid. 6c p. 226; 105 Ib 272 consid. 1c p. 276 et les arrêts cités ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.55/2000 du 13 avril 2000 et les références citées).

La répétition de l'indu (art. 63 al. 1 CO par analogie) fait par ailleurs partie des principes généraux du droit administratif, applicable sans base légale expresse. Dès lors, la restitution de loyers perçus en trop ordonnée par le département ne viole pas le principe de la légalité (arrêt du Tribunal fédéral 1C_250/2010 du 26 août 2010 consid. 3.2 et la référence).

8.2 Dès lors que l'art. 12 LDTR institue un contrôle des loyers après l'exécution des travaux de rénovation, l'obligation faite au propriétaire sous cet aspect inclut celle d'inscrire, dans le contrat de bail concerné, le montant du loyer fixé dans l'autorisation de rénover pendant le contrôle et de rectifier un bail à loyer qui s'en écarterait (arrêts du Tribunal fédéral 1C_184/2013 du 8 janvier 2014 consid. 2.1 ; 1C_496/2012 du 12 février 2013 consid. 3.2.1 ; ATA/260/2014 du 15 avril 2014 consid. 11a et les autres arrêts cités).

Le blocage du loyer peut porter rétroactivement sur la période entre la fin des travaux exécutés illicitement et, en soi, l'entrée en force de l'autorisation de construire obtenue après coup, avec obligation de rembourser le trop-perçu au locataire (ATA/185/2021 précité consid. 5g et la référence citée).

8.3 S'agissant des locataires ayant déjà quitté l'appartement incriminé et qui ont versé un loyer supérieur à celui bloqué après coup, il n'y a pas lieu d'imposer au propriétaire d'établir un nouveau bail corrigé. En revanche, le département est en droit d'ordonner au propriétaire de rembourser le trop-perçu de loyer à ces locataires, l'obligation de restituer le loyer ne valant que pour la durée du contrôle étatique instaurée par la LDTR (ATA/185/2021 précité consid. 5g et les références citées).

La chambre de céans considère que, s'il ne peut être ordonné au bailleur d'établir un nouveau contrat de bail corrigé pour des locataires ayant quitté le logement, la solution est autre s'agissant de la formule de fixation du loyer initial. Celle-ci est nécessaire lors de l'établissement de tout nouveau bail ou de toute modification du montant du loyer. Dès lors qu'elle résulte d'un acte unilatéral du bailleur, le départ des locataires concernés n'empêche aucunement celui-ci d'établir une nouvelle formule, document essentiel puisqu'à même de documenter l'augmentation du loyer de l'appartement en question. La notification, selon les règles du droit du bail, d'une nouvelle formule indiquant le loyer fixé pendant trois ans selon la décision litigieuse est une mesure nécessaire pour le rétablissement d'une situation conforme au droit au sens de l'art. 129 let. e LCI (ATA/185/2021 précité consid. 5g ; ATA/1343/2020 du 22 décembre 2020 consid. 3f et 4).

8.4 En l'occurrence, il est établi que les travaux litigieux étaient soumis à autorisation et que le loyer aurait dû être bloqué en conséquence pendant une période de trois ans après leur exécution.

L'ordre adressé à la recourante d'établir un nouvel avis de fixation du loyer initial et de rembourser le trop-perçu aux anciens locataires est fondé sur ce constat et a pour objectif de rétablir une situation conforme au droit. Au vu de la jurisprudence précitée, cette double mesure, qui découle par ailleurs des art. 10 al. 1, 12 et 14 al. 1 LDTR et du principe général de la répétition de l'indu, est en tous points conforme au principe de la légalité. Il n'y a pas lieu de s'écarter de cette jurisprudence confirmée par la chambre de céans à de nombreuses reprises et par le Tribunal fédéral, faute d'éléments objectifs permettant d'effectuer un tel revirement.

Le grief sera ainsi écarté.

9. La recourante conteste le bien-fondé de l'amende qui lui a été infligée. Elle n'avait commis aucune faute, dans la mesure où elle ne pouvait raisonnablement penser, en 2013, que l'autorité intimée appliquerait un blocage rétroactif des loyers. Le

montant de l'amende était, dans tous les cas, excessif, et le département n'avait pas expliqué comment il l'aurait calculé. Elle bénéficierait de nombreuses circonstances atténuantes, notamment une absence de volonté de ne pas respecter la LDTR, une absence de cupidité et d'antécédents. Enfin, le montant de l'amende était bien supérieur à celui des amendes infligées pour des cas similaires.

9.1 Selon l'art. 137 al. 1 LCI, est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 150'000.- tout contrevenant à la LCI (let. a), aux règlements et arrêtés édictés en vertu de la LCI (let. b) et aux ordres donnés par le département dans les limites de la LCI et des règlements et arrêtés édictés en vertu de celle-ci (let. c). Le montant maximum de l'amende est de CHF 20'000.- lorsqu'une construction, une installation ou tout autre ouvrage a été entrepris sans autorisation mais que les travaux sont conformes aux prescriptions légales (art. 137 al. 2 LCI). Il est tenu compte, dans la fixation du montant de l'amende, du degré de gravité de l'infraction ; constituent notamment des circonstances aggravantes la violation des prescriptions susmentionnées par cupidité, les cas de récidive et l'établissement, par le mandataire professionnellement qualifié, d'une attestation, au sens de l'art. 7 LCI, non conforme à la réalité (art. 137 al. 3 LCI).

9.2 Les amendes administratives prévues par les législations cantonales sont de nature pénale, car aucun critère ne permet de les distinguer clairement des contraventions pour lesquelles la compétence administrative de première instance peut au demeurant aussi exister. La quotité de la sanction administrative doit ainsi être fixée en tenant compte des principes généraux régissant le droit pénal (ATA/174/2023 du 28 février 2023 consid. 2.1.3 et les arrêts cités).

En vertu de l'art. 1 let. a de la loi pénale genevoise du 17 novembre 2006 (LPG – E 4 05), les dispositions de la partie générale du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP - RS 311.0) s'appliquent à titre de droit cantonal supplétif. On doit cependant réserver celles qui concernent exclusivement le juge pénal (ATA/440/2019 du 16 avril 2019 ; ATA/19/2018 du 9 janvier 2018). Il est ainsi nécessaire que le contrevenant ait commis une faute, fût-ce sous la forme d'une simple négligence. Selon la jurisprudence constante, l'administration doit faire preuve de sévérité afin d'assurer le respect de la loi (ATA/174/2023 précité consid. 2.1.4 et les arrêts cités).

L'autorité qui prononce une mesure administrative ayant le caractère d'une sanction doit également faire application des règles contenues aux art. 47 ss CP (principes applicables à la fixation de la peine), soit tenir compte de la culpabilité de l'auteur et prendre en considération, notamment, les antécédents et la situation personnelle de ce dernier (art. 47 al. 1 CP). La culpabilité est déterminée par la gravité de la lésion ou de la mise en danger du bien juridique concerné, par le caractère répréhensible de l'acte, par les motivations et les buts de l'auteur et par la mesure dans laquelle celui-ci aurait pu éviter la mise en danger ou la lésion,

compte tenu de sa situation personnelle et des circonstances extérieures (art. 47 al. 2 CP ; ATA/174/2023 précité consid. 2.1.5 et les arrêts cités).

9.3 Selon l'art. 13 CP, quiconque agit sous l'influence d'une appréciation erronée des faits est jugé d'après cette appréciation si elle lui est favorable (al. 1). Quiconque pouvait éviter l'erreur en usant des précautions voulues est punissable pour négligence si la loi réprime son acte comme infraction par négligence (al. 2). Agit sous l'emprise d'une erreur sur les faits celui qui n'a pas connaissance ou qui se base sur une appréciation erronée d'un élément constitutif d'une infraction pénale (ATF 129 IV 238 consid. 3.1 p. 240). L'erreur ne peut conduire à un acquittement que si elle est excusable (Michel DUPUIS/Bernard GELLER/Gilles MONNIER/ Laurent MOREILLON/Christophe PIGUET/Christian BETTEX/Daniel STOLL [éds], Code pénal - Petit commentaire, 2e éd., n. 18 ad art. 13).

9.4 Selon l'art. 21 CP, intitulé « erreur sur l'illicéité », quiconque ne sait ni ne peut savoir au moment d'agir que son comportement est illicite n'agit pas de manière coupable. Le juge atténue la peine si l'erreur était évitable. Cette disposition implique que l'auteur ait cru à tort que son comportement était licite parce qu'il ignorait que l'acte qu'il commettait était interdit ou punissable et, en outre, qu'il avait eu des raisons suffisantes de se croire en droit d'agir. La réglementation de l'erreur sur l'illicéité est stricte. Elle repose sur l'idée que le sujet de droit doit faire l'effort d'acquérir la connaissance des lois et que son ignorance ne l'absout que dans des circonstances particulières (ATF 129 IV 238 consid. 3.1). Selon la jurisprudence, cette erreur est admise à la double condition que l'auteur a agi en se croyant être en droit de le faire et qu'il avait des « raisons suffisantes » de se tromper. Pour exclure l'erreur, il suffit que l'auteur ait eu le sentiment de faire quelque chose de contraire à ce qui se doit (ATF 104 IV 217 consid. 2) ou qu'il eût dû avoir ce sentiment. Il en va de même s'il a été expressément informé de la situation juridique par l'autorité compétente ou qu'il en a éludé les prescriptions. Lorsque le doute est permis quant à la légalité du comportement, l'auteur doit, dans la règle, s'informer de manière plus précise auprès de l'autorité compétente (ATF 129 IV 6 consid. 4.1 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 6A.54/2006 du 13 février 2007).

9.5 Le département jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour fixer la quotité de l'amende. La chambre de céans ne le censure qu'en cas d'excès ou d'abus. Sont pris en considération la nature, la gravité et la fréquence des infractions commises dans le respect du principe de proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst. ; ATA/174/2023 du précité consid. 2.1.8 et les arrêts cités).

Doivent être notamment prises en compte au titre de circonstances aggravantes la qualité de mandataire professionnellement qualifié ainsi que celle de professionnel de l'immobilier des recourants (arrêt du Tribunal fédéral 1C_209/2020 du 16 octobre 2020 consid. 2.3.2 ; ATA/706/2022 du 5 juillet 2022

consid. 5 et les références citées), le fait de mettre l'autorité devant le fait accompli (ATA/174/2023 du 28 février 2023 consid. 2.2.1 et les références citées), le fait d'avoir agi par cupidité, la récidive ainsi que le nombre élevé ou la proportion importante des appartements ou immeubles concernés par la violation de la LDTR. Au titre de circonstances atténuantes, doivent être prises en compte notamment l'absence de volonté délictuelle, une violation de la LDTR sur un appartement ou un immeuble isolé seulement et le fait qu'une réaffectation en logement soit aisée. Il doit être tenu compte de la capacité financière de la personne sanctionnée (ATA/174/2023 précité consid. 2.1.9 et les références citées).

Si les antécédents constituent une circonstance aggravante, l'absence d'antécédents est une circonstance neutre qui n'a pas l'effet de minorer la sanction (ATA/174/2023 précité consid. 2.2.2)

9.6 Une décision viole le principe de l'égalité de traitement garanti par l'art. 8 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances. Cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. La question de savoir si une distinction juridique repose sur un motif raisonnable peut recevoir une réponse différente selon les époques et suivant les conceptions, idéologies et situations du moment (ATF 145 I 73 consid. 5.1 ; 142 I 195 consid. 6.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_231/2021 du 3 mai 2021 consid. 5.1 ; 2C_538/2020 du 1er décembre 2020 consid. 3.2).

9.7 En l'espèce, la recourante a exécuté les travaux en cause sans être au bénéfice d'une autorisation, alors que ceux-ci étaient assujettis à la LCI et à la LDTR. Un tel comportement, contraire aux art. 1 al. 1 let. b LCI et 9 LDTR, constitue une infraction réprimée par les art. 137 al. 1 let. a LCI et 44 al. 1 LDTR et peut donc donner lieu au prononcé d'une amende.

La recourante ne saurait raisonnablement se prévaloir du fait qu'elle pouvait, sans demander une autorisation, exécuter les travaux en cause, dans la mesure où, selon sa propre appréciation, il s'agissait de simples travaux d'entretien non soumis à la LDTR. La régie qui la représente ne pouvait ignorer, en tant que professionnelle de l'immobilier, que la distinction entre travaux d'entretien et travaux de transformation était et est toujours délicate à opérer, ni que l'autorité intimée pouvait appliquer un blocage rétroactif des loyers, découlant de la loi et prévu expressément par la jurisprudence depuis l'ATA/774/1999 du 21 décembre 1999 à tous le moins. Dès lors, elle aurait dû prendre renseignement auprès du département, ce d'autant plus que la nature des travaux, leur ampleur et leurs coûts, pour la plupart devisés, ne permettaient de toute évidence pas de retenir qu'il se serait agi de simples travaux d'entretien non soumis à autorisation. En usant des précautions voulues, soit en se renseignant simplement auprès du

département, elle aurait pu éviter de commettre les infractions reprochées. Dès lors, son erreur était manifestement évitable, même à considérer qu'elle était persuadée que les travaux n'étaient pas soumis à autorisation. Au vu de ce qui précède, la recourante a, à tout le moins, agi par négligence et a ainsi commis une faute. On ne saurait retenir qu'elle a agi en fonction d'une appréciation erronée des faits. Une erreur sur l'illicéité est tout autant exclue.

L'amende, qui inclut l'infraction à la LCI et à la LDTR, est en conséquence fondée dans son principe.

9.8 En ce qui concerne son montant, initialement de CHF 6'700.-, le TAPI l'a ramené à CHF 3'350.-, non parce qu'il l'aurait jugé inapproprié, mais en raison uniquement de l'avènement de la prescription de l'infraction à la LCI. Ce point n'est plus litigieux, les intimés n'ayant pas pris de conclusions visant le rétablissement du montant initial. Dès lors, la chambre de céans analysera dans un premier temps le bien-fondé du montant de CHF 6'700.- tel qu'arrêté par l'autorité intimée, l'adaptera si nécessaire et, dans un second temps, le réduira de moitié pour tenir compte, comme l'a fait le TAPI, du fait que l'infraction à la LCI est prescrite.

Il faut concéder que la décision de l'intimé ne mentionne pas les éléments qui ont été pris en compte dans la fixation du montant dans l'amende, ni *a fortiori* comment ils ont été pondérés, ce qui est regrettable, une motivation permettant d'apprécier au mieux le raisonnement du département.

Le TAPI a quant à lui relevé comme circonstances aggravantes le fait que la recourante a perçu des loyers contraires à la LDTR, la différence entre le montant du loyer pratiqué et celui autorisé, de l'ordre de 56,5 %, correspondant par ailleurs, pour la période de contrôle, à plusieurs dizaines de milliers de francs. Il a également pris en compte le fait qu'elle était assistée d'une régie, versée dans l'immobilier, et qu'elle a mis l'autorité devant le fait accompli.

Ces éléments, qui sont effectivement des circonstances aggravantes selon la jurisprudence, sont pertinents et non contestés. À cela doit s'ajouter le fait que pendant six années au moins, de 2007 à 2013, seuls des travaux d'entretien pour un montant de CHF 1'228.- ont été exécutés, ce qui est insuffisant.

La recourante a ainsi commis une infraction objectivement grave.

Aux circonstances aggravantes précitées s'opposent les circonstances atténuantes dont elle se prévaut , en particulier le fait que la violation de la LDTR n'a porté que sur un appartement, qu'elle a déposé une demande d'autorisation pour régulariser la situation, qu'elle a pleinement collaboré après l'ouverture de la procédure administrative et répondu à pleine satisfaction et dans les meilleurs délais aux demandes du département et que les travaux se sont révélés conformes

aux prescriptions légales. En revanche, contrairement à ce qu'elle prétend, l'absence d'antécédents n'est pas une circonstance atténuante, mais une circonstance neutre.

Certaines de ces circonstances doivent être relativisées. En effet, le dépôt d'une demande d'autorisation de construire à la suite d'un ordre du département est une obligation et non une faculté laissée au bon vouloir des administrés. De plus, une bonne collaboration est attendue d'eux, dans la mesure où elle est nécessaire au traitement efficace d'un dossier.

De plus, les arrêts ATA/1343/2020 du 22 décembre 2020 et ATA/709/2021 du 6 juin 2021 cités par la recourante pour tenter de se prévaloir d'une inégalité de traitement ne lui sont d'aucun secours, dans la mesure où ils concernent des situations qui ne sont comparables au présent cas. Dans le premier arrêt, une amende de CHF 5'000.- avait été infligée à la suite de travaux qui n'avait pas fait l'objet d'une demande d'autorisation de construire. Leur coût, soit CHF 11'745.-, était moins élevé. Dans le second, une amende de CHF 1'000.- avait été infligée car la recourante avait omis de déposer une demande d'autorisation de construire à la suite d'un ordre du département.

Au vu de tout ce qui précède, le département n'a pas abusé de son large pouvoir d'appréciation en fixant l'amende à CHF 6'700.-, soit au tiers du maximum prévu de CHF 20'000.- (art. 137 al. 2 LCI), la recourante n'exposant au demeurant pas rencontrer de difficultés financières. Pour tenir compte, comme on l'a vu précédemment, de l'avènement de la prescription de l'infraction à la LCI, le montant de l'amende sera réduit de moitié et ainsi porté à CHF 3'350.-.

Le grief sera ainsi écarté.

10. Dans un ultime grief, la recourante se prévaut de la prescription de l'amende pour ce qui concerne également l'infraction à la LDTR.

10.1 La poursuite et la sanction administrative des infractions à l'art. 137 LCI se prescrivent par sept ans (art. 137 al. 5 LCI).

De jurisprudence constante, la chambre de céans applique d'office et par analogie les règles du CP pour les questions ayant trait aux divers aspects de la prescription en matière de sanctions disciplinaires (ATA/458/1998 du 28 juillet 1998). Il en va de même en matière de sanctions administratives, notamment pour ce qui concerne l'amende administrative prévu par l'art. 137 LCI (ATA/186/2021 du 23 février 2021 consid. 8a et 9a).

La LCI ne contenant pas de disposition réglant la question de l'interruption de la prescription de l'infraction à l'art. 137 LCI, il y a ainsi lieu de faire application, par analogie, des art. 97 ss CP.

La prescription ne court plus si, avant son échéance, un jugement de première instance a été rendu (art. 97 al. 3 CP)

10.2 Le délai de prescription de la poursuite d'une infraction à la LDTR portant sur le loyer commence à courir au moment où l'infraction disparaît, à savoir à la date de sortie du contrôle, lorsque, pendant la durée du contrôle, le propriétaire demande à son locataire de payer un loyer supérieur à celui fixé par le département (ATA/774/1999 du 21 décembre 1999 ; Emmanuelle GAIDE/Valérie DÉFAGO GAUDIN, op. cit, p. 497).

Une fois infligée, la sanction doit être exécutée dans les sept ans dès son prononcé. Au-delà, elle est prescrite (art. 137 al. 5 LCI ; Emmanuelle GAIDE/Valérie DÉFAGO GAUDIN, op. cit, p. 497).

10.3 En l'espèce, il y a lieu de distinguer la prescription de la poursuite de celle de la sanction.

S'agissant de la poursuite, le délai de prescription a commencé à courir en mars 2016, soit trois ans après la fin des travaux, à savoir au moment de la sortie du contrôle, pour arriver à échéance en mars 2023. La prescription n'était par conséquent pas atteinte lors de la confirmation de l'amende par le TAPI le 31 janvier 2023, date depuis laquelle elle ne court plus.

S'agissant de la sanction, le délai de prescription a commencé à courir le 18 février 2022, date à laquelle elle a été prononcée, et arrivera à échéance le 18 février 2029. La prescription n'est pas conséquent pas non plus atteinte de ce point de vue.

Ce grief sera dès lors écarté.

Au vu de ce qui précède, le recours sera très partiellement admis en tant qu'il concerne le montant de l'amende. Pour le surplus, il sera rejeté.

11. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA), et il ne lui sera pas alloué d'indemnité (art. 87 al. 2 LPA).

Une indemnité de CHF 1'000.- sera en revanche allouée à C_____, à la charge de la recourante (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 6 mars 2023 par la A_____ SA contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 31 janvier 2023 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 2'000.- à la charge de la A_____ SA ;

alloue une indemnité de CHF 1'000.- à C_____, à la charge de la A_____ SA ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à B_____ & CIE SA, mandataire de la recourante, au département du territoire - OAC, à l'office cantonal du logement et de la planification foncière, à l'ASLOCA, mandataire de l'intimée, à D_____ ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, présidente, Florence KRAUSKOPF, Jean-Marc VERNIORY, Eleanor McGREGOR, Claudio MASCOTTO, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :	la présidente siégeant :
S. HÜSLER ENZ	F. PAYOT ZEN-RUFFINEN

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :