

Loi genevoise sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation ; droit d'être entendu ; distinction entre travaux de transformations et travaux d'entretien ; ordre d'établir une formule officielle et de rembourser le trop-perçu

Art. 1 ss LDTR

Le **droit d'être entendu** (art. 29 al. 2 Cst.) comprend notamment le droit pour l'intéressé d'avoir accès au dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre. **Ce droit n'est pas violé lorsque l'autorité renonce à procéder à des mesures d'instruction car les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion** (consid. 2.1).

La **Loi genevoise sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation du 25 janvier 1996 (LDTR)** prévoit qu'une autorisation est nécessaire pour toute transformation ou rénovation de tout ou partie d'une maison d'habitation (art. 9 al. 1 LDTR). L'autorisation fixe en principe le montant maximum des loyers des logements après travaux (art. 10 LDTR) (consid. 4.2).

Les travaux de transformations sont ceux 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** (art. 3 al. 1 let. d LDTR). **Les travaux d'entretien ne sont en revanche pas soumis à la LDTR** (cf. art. 3 al. 2 LDTR) (consid. 4.2).

La distinction entre travaux d'entretien et travaux de transformation peut être délicate à opérer ; à cet égard, le critère de l'accroissement du confort existant est déterminant. 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. **En particulier, il est admissible de considérer que les travaux d'entretien différés dans le temps dont le coût a eu des conséquences importantes sur les loyers**, lesquels ne répondent plus aux besoins prépondérants de la population, **doivent être soumis à une autorisation de rénover fondée sur la LDTR** (consid. 4.2).

L'ordre, donné par l'Office cantonal du logement et de la planification foncière du Département du territoire (OCLPF), d'établir une formule officielle et de rembourser aux anciens locataires le trop-perçu de loyer, ne viole pas le droit. D'une part, l'obligation d'établir un nouveau contrat de bail – avec formule officielle – est conforme à la LDTR et propre à rétablir une situation conforme au droit ; d'autre part, l'obligation de restituer le trop-perçu des loyers répond au but même de la LDTR et la répétition de l'indu fait partie des principes généraux du droit administratif, applicable sans base légale expresse (consid. 6).

Composition

MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Président,
Chaix et Haag,
Greffier : M. Parmelin.

Participants à la procédure

Société A. SA,

représentée par Me Cédric Lenoir, avocat,
recourante,

contre

B.,
représentée par l'Association genevoise des
locataires,
rue du Lac 12, 1207 Genève,
C.,
intimés,

Département du territoire de la République et canton de Genève, Office des autorisations de construire, Service des affaires juridiques, case postale 22, 1211 Genève 8.

Objet

Assujettissement à une autorisation de construire; fixation du loyer après travaux; ordre de restitution du trop-perçu; amende administrative,

recours contre l'arrêt de la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève du 22 août 2023
(ATA/870/2023 - A/127/2022-LDTR).

Faits :

A.

La Société A. SA est propriétaire d'un appartement de quatre pièces, de 100 mètres carrés, au deuxième étage de l'immeuble sis à la rue de U. xxx, à Genève. L'immeuble a été intégralement rénové à la fin des années 1980 et constitué en propriété par étage.

La régie D. SA gère la location de cet appartement. Des travaux d'entretien et de réparation des installations sanitaires ont été exécutés de 2007 à 2009 dans l'appartement pour un montant de 1'128 fr. **L'appartement a été loué au concierge de l'immeuble et à son épouse de 1999 à 2013 pour un loyer annuel qui s'élevait à 19'932 fr. à leur départ.**

B.

Au début de l'année 2013, la propriétaire a entrepris divers travaux dans l'appartement en vue de sa relocation pour un montant total de 39'275 fr. Ces travaux portaient sur la réfection de la peinture, le ponçage et la vitrification du parquet, la remise en état d'éléments électriques, notamment de prises cassées, le réglage des portes de communication, des armoires et des fenêtres, le remplacement d'éléments préexistants usés, telles que des charnières et des poignées de portes et d'armoires, le remplacement du carrelage et des faïences du WC visiteur, de la batterie de lavabo, du porte-savon, du porte-verre et du siège des toilettes, le remplacement du carrelage, des faïences, de la baignoire et du lavabo de la salle de bain, le remplacement de la robinetterie et des joints en silicone de la cuisine et du meuble gauche sous l'évier qui était abîmé, les autres meubles de la cuisine ayant été repeints sur leurs faces extérieures.

L'appartement a été loué dès le 15 mars 2013 à B. et à C. pour un montant de 31'200 fr. par an, soit une hausse de 56,5 % par rapport au loyer précédent. Il a été restitué le 31 août 2020. L'avis de fixation du loyer initial justifiait le montant du loyer par une réadaptation aux loyers usuels du quartier selon l'art. 269a let. a CO et par le fait que l'ancien loyer était "artificiellement bas en raison de l'ancienneté du précédent locataire".

C.

Donnant suite à une dénonciation de l'Association genevoise des locataires et à une visite des lieux, l'Office cantonal du logement et de la planification foncière du Département du territoire (ci-après: l'OCLPF) a informé la régie en date du 8 juin 2021 qu'il considérait que les travaux exécutés en 2013 relevaient de la rénovation, compte tenu de leur nature et de leur impact sur le loyer, et qu'une demande d'autorisation de construire aurait dû être déposée en application de la loi genevoise sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR; rsGE L 5 20).

Le 28 juillet 2021, la régie D. SA a déposé une requête en autorisation de construire en procédure accélérée visant à régulariser les travaux, en précisant qu'à son sens, ils ne devaient pas faire l'objet d'une demande d'autorisation ni d'un contrôle des loyers.

Le 8 novembre 2021, l'OCLPF a rendu un préavis favorable à la condition que le loyer annuel de l'appartement après travaux n'excède pas 19'932 fr., ce loyer devant être appliqué pour une durée de trois ans avec effet rétroactif dès la date de la prise d'effet du bail, soit le 15 mars 2013.

Le 29 novembre 2021, le Département du territoire a délivré l'autorisation de construire requise aux conditions fixées notamment par l'OCLPF.

Le 18 février 2022, il a imparté à la propriétaire un délai de trente jours pour établir un nouvel avis de fixation du loyer initial et rembourser le trop-perçu aux anciens locataires de l'appartement durant la période de contrôle, soit 33'804 fr. Il lui a également infligé une amende de 6'700 fr. pour avoir omis de requérir une autorisation et ne pas avoir bloqué le loyer pendant la période de contrôle.

Par jugement du 31 janvier 2023, le Tribunal administratif de première instance a rejeté le recours formé par Société A. SA contre la décision du 29 novembre 2021 et admis partiellement celui déposé contre la décision du 18 février 2022, réduisant de moitié le montant de l'amende.

La Chambre administrative de la Cour de justice a rejeté le recours interjeté par la propriétaire contre ce jugement au terme d'un arrêt rendu le 22 août 2023.

D.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, Société A. SA demande au Tribunal fédéral principalement d'annuler cet arrêt, ainsi que l'autorisation de construire du 29 novembre 2021 et la décision du Département du territoire du 18 février 2022, et subsidiairement d'annuler l'arrêt attaqué et de renvoyer la cause à la Chambre administrative pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

La Chambre administrative s'en rapporte à justice quant à la recevabilité du recours et persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt. Le Département du territoire propose de rejeter le recours. B. conclut principalement à l'irrecevabilité du recours et subsidiairement à son rejet. C. n'a pas déposé d'observations.

La recourante a répliqué.

Par ordonnance incidente du 9 novembre 2023, l'effet suspensif a été octroyé au recours.

Considérant en droit :

1.

Dirigé contre une décision finale prise en dernière instance cantonale dans le domaine du droit public des constructions, le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a pris part à la procédure devant la Cour de justice. Elle est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué qui confirme l'assujettissement à une autorisation de construire des travaux exécutés en 2013 dans l'appartement du deuxième étage de l'immeuble sis à la rue de U. xxx, à Genève, l'ordre de notifier un nouvel avis de fixation du loyer initial, le blocage du loyer pour une période de trois ans, la restitution du trop-perçu de loyer aux précédents locataires et l'amende administrative prononcée en première instance. Elle peut ainsi se prévaloir d'un intérêt digne de protection à ce que cet arrêt et les décisions

qu'il confirme soient annulés (art. 89 al. 1 LTF).

2.

La recourante s'en prend au refus de procéder à l'audition de E. et de F., qui se sont occupées du dossier au sein de la régie D. SA, respectivement auprès de l'OCLPF en qualité d'architecte LDTR. Elles auraient pu renseigner utilement la Cour de justice sur l'origine et l'étendue des fissures constatées dans l'appartement et sur le point de savoir si la salle de bain avait nécessité des travaux de l'ordre de 14'000 fr. en raison d'un sinistre et non d'un défaut d'entretien dès lors que les autres moyens de preuve invoqués à cet égard ont été écartés.

2.1. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit pour l'intéressé d'avoir accès au dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1; 145 I 167 consid. 4.1). De jurisprudence constante, l'autorité peut renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient pas l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 144 II 427 consid. 3.1.3). Le refus d'une mesure probatoire par appréciation anticipée des preuves ne peut être remis en cause devant le Tribunal fédéral qu'en invoquant l'arbitraire de manière claire et détaillée (art. 106 al. 2 LTF).

2.2. On ne voit pas en quoi l'audition de F. aurait pu renseigner utilement la Cour de justice quant à la cause et à l'étendue des fissures ayant fait l'objet des travaux en 2013. Au demeurant, la régie n'avait pas requis l'audition de cette personne devant la cour cantonale pour ce motif mais pour qu'elle motive sa décision selon laquelle les travaux étaient soumis à une autorisation de construire et précise l'état dans lequel se trouvait l'appartement lors de la visite opérée le 30 avril 2021. On ne discerne pas en quoi l'état des lieux à cette date était pertinent pour décider de l'assujettissement à la LDTR des travaux effectués en 2013. La recourante ne l'indique pas. Au demeurant, un jeu de photographies datées du 4 août 2020 était versé au dossier et permettait de se faire une idée précise de l'état de l'appartement au départ de l'intimée. Les motifs ayant amené la responsable du dossier au sein de l'OCLPF à se prononcer en faveur de l'assujettissement des travaux à une autorisation de construire ressortait de manière suffisamment claire du courrier du 8 juin 2021 sans qu'il soit nécessaire de l'interpeller à ce sujet. Par ailleurs, l'allégation selon laquelle les fissures et les déformations du mur des sanitaires de l'appartement étaient imputables aux travaux entrepris dans l'hôtel mitoyen G. ne repose sur aucune pièce probante, l'annotation manuscrite portée en ce sens sur l'une des factures établie le 25 février 2013 étant insuffisante à établir ce fait tout comme le fait que la chape a dû être remise en état. Le rapport du bureau d'ingénieurs civils H. SA établi le 26 septembre 2022 ne vient pas confirmer cette hypothèse mais tend à accréditer la thèse selon laquelle les fissures observées le jour de sa visite dans divers appartements de l'immeuble seraient consécutives à un défaut structurel du bâtiment. Au demeurant, on comprend mal que la régie n'ait pas réagi immédiatement pour obtenir la réparation des dégâts occasionnés ou leur remboursement si ceux-ci avaient été le fait de travaux entrepris dans l'hôtel mitoyen. **On ne voit par conséquent pas en quoi l'audition de E. aurait pu apporter des éclaircissements utiles à ce sujet par rapport aux pièces déjà versées au dossier et aux explications écrites fournies tant devant le Tribunal administratif de première instance que la Cour de justice. Celle-ci n'a pas procédé à une appréciation anticipée arbitraire des preuves en écartant la requête d'audition de la collaboratrice de la régie et en retenant que la recourante avait échoué à apporter la preuve que les travaux opérés dans les sanitaires visaient à réparer des dégâts issus d'un sinistre et n'étaient pas des travaux d'entretien différés.**

3.

La recourante reproche aux juges précédents de ne pas avoir retenu la valeur d'assurance de

l'appartement, ascendant à 494'200 fr., dans l'état de fait de leur arrêt alors qu'il s'agirait d'un critère important à considérer pour qualifier les travaux litigieux. Ils auraient également omis de constater que la régie avait procédé à des travaux d'entretien et de réparation des installations sanitaires dans l'appartement pour un montant de 1'228 fr. au cours des années 2007 à 2009 et que le précédent locataire, en sa qualité de concierge, était contractuellement tenu d'entretenir l'immeuble et son logement, alors que ces éléments étaient importants pour apprécier si elle avait procédé à un entretien différé du logement. Elle demande à la Cour de céans de compléter l'état de fait sur ces différents points.

Il est exact que l'arrêt attaqué ne mentionne pas le montant de la valeur d'assurance de l'appartement que la recourante avait chiffrée à 494'200 fr. dans son recours. Selon la jurisprudence cantonale qui prévalait lors de l'exécution des travaux litigieux, 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 leur soumission à la LDTR. Il ne s'agit pas d'un critère indépendant qui, s'il était réalisé, devrait entraîner automatiquement le non-assujettissement à une autorisation des travaux litigieux, alors que ces derniers répondraient, selon les autres critères, à de la rénovation ou à une transformation (ATA/646/2010 du 21 septembre 2010 consid. 8 et les arrêts cités). La Cour de justice a rappelé ce principe (consid. 5.7) et l'a appliqué (consid. 6.3) pour écarter le grief évoqué par la recourante dans son recours et rappelé dans l'état de fait de l'arrêt attaqué (consid. D.a.) suivant lequel le coût des travaux serait largement inférieur à 10 % de la valeur d'assurance de l'appartement (soit 7,5 %). **Elle n'a donc pas ignoré cet allégué. Partant, il n'y a pas de lacune sur ce point dans l'état de fait qu'il y aurait lieu de compléter, comme le demande la recourante, en citant le montant de la valeur d'assurance de l'immeuble tel que précisé dans son recours.**

La Cour de justice a fait référence dans son arrêt aux travaux réalisés dans l'appartement entre 2007 et 2009 à concurrence de 1'228 fr., pour en tirer la conclusion qu'ils étaient modestes. Il n'y a donc aucune omission de sa part ou de constatation incomplète des faits pertinents à ce propos qu'il y aurait lieu de corriger.

La recourante prétend que le concierge était tenu contractuellement d'entretenir l'appartement et ajoute que la cour cantonale aurait omis de prendre en considération cet élément dans la qualification faite des travaux. Pareille obligation ne ressort nullement des documents versés au dossier. Le contrat de bail initial ne comporte aucune clause à ce sujet qui l'aurait fixée en contrepartie d'un loyer plus avantageux. Le contrat de travail pour le service de conciergerie conclu entre les parties indique que le concierge s'engage à assumer régulièrement et ponctuellement les obligations prévues dans le cahier des charges annexé. Celui-ci précise que l'entretien de l'immeuble à la charge du concierge consiste à assurer le service de voirie, à entretenir les conteneurs et dévaloirs, à contrôler les surfaces communes, garages, places de stationnement etc. Il ne comporte pas de clause spécifique concernant l'entretien de l'appartement qui aurait été à la charge du concierge. La recourante ne démontre au surplus pas davantage que celui-ci aurait régulièrement procédé à des travaux d'entretien durant le bail. **Comme l'a retenu la Cour de justice, le montant et l'ampleur des travaux entrepris par la régie au changement de locataire tendent au contraire à établir que le concierge n'a entrepris aucun travail d'entretien régulier. Cela étant, l'état de fait de l'arrêt attaqué ne saurait être complété dans le sens que le concierge aurait entretenu régulièrement l'appartement.**

4.

La recourante dénonce ensuite l'interprétation prétendument arbitraire faite de l'art. 3 al. 1 let. d et al. 2 LDTR.

4.1. Le Tribunal fédéral ne revoit l'interprétation et l'application du droit cantonal que sous l'angle de l'arbitraire (ATF 147 I 433 consid. 4.2; 146 II 367 consid. 3.1.5). **Il ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain.** Si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette

interprétation sera confirmée, même si une autre solution éventuellement plus judicieuse paraît possible (ATF 145 II 32 consid. 5.1; 145 I 108 consid. 4.4.1).

4.2. 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 expressément par la loi (art. 1 al. 1 LDTR). Celle-ci prévoit notamment à cet effet, et tout en assurant la protection des locataires et des propriétaires d'appartements, des restrictions à la démolition, à la transformation et au changement d'affectation des maisons d'habitation (art. 1 al. 2 let. a LDTR). Une autorisation est nécessaire pour toute transformation ou rénovation de tout ou partie d'une maison d'habitation (art. 9 al. 1 LDTR). Selon l'art. 3 al. 1 let. d LDTR, sont qualifiés de transformation 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 qu'il ne s'agisse pas de travaux d'entretien. A teneur de l'art. 3 al. 2 LDTR, sont considérés comme tels et non assujettis à la LDTR, les travaux courants qui font 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.

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 (GAIDE/DÉFAGO GAUDIN, La LDTR : démolition, transformation, rénovation, changement d'affectation et aliénation : immeubles de logements et appartements : loi genevoise et panorama des autres lois cantonales, 2014, n° 2.5.2 p. 192). 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 (GAIDE/DÉFAGO GAUDIN, op. cit., n° 2.5.3 p. 193). Selon la jurisprudence, l'exécution de travaux de remise en état auxquels le bailleur est tenu en vertu du CO ne procure en général pas un confort supplémentaire au locataire par rapport à ce qui est convenu dans le contrat de bail. 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 (arrêts 1C_195/2021 du 28 octobre 2021 consid. 4.1.2; 1C_624/2013 du 13 février 2014 consid. 2.5 et 1P.664/1999 du 1^{er} septembre 2000 consid. 3 in RDAF 2002 I p. 25). 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. Il est en particulier admissible pour les autorités cantonales, toujours sous l'angle de la prohibition de l'arbitraire, de considérer que les travaux d'entretien différés dans le temps dont le coût a eu des conséquences importantes sur les loyers, lesquels ne répondent plus aux besoins prépondérants de la population, doivent être soumis à une autorisation de rénover fondée sur la LDTR (arrêts 1C_323/2014 du 10 octobre 2014 consid. 7.1.2; 1C_624/2013 du 13 février 2014 consid. 2.5). Dans un tel cas, l'accumulation des travaux confère une ampleur propre à engendrer un changement de niveau des loyers tel que la destination de l'immeuble en est modifiée (GAIDE/DÉFAGO GAUDIN, op. cit., n° 2.5.3 p. 192). La pratique genevoise consiste à se référer à la nature, l'ampleur et le coût des travaux ainsi que leur répercussion sur le loyer pour déterminer si les travaux d'entretien par nature doivent être assimilés à des travaux de transformation et, partant, soumis à la LDTR (GAIDE/DÉFAGO GAUDIN, op. cit., n° 2.5.4, p. 193). La Cour de céans a jugé qu'il s'agissait de critères pertinents pour apprécier s'ils relèvent de l'entretien ou au contraire s'ils doivent être assimilés à une rénovation assujettie à une autorisation (arrêt 1C_195/2021 du 28 octobre 2021 consid. 4.2.2). L'argumentation de la recourante au sujet des critères applicables fondée sur une interprétation historique des dispositions en cause qui tendrait à s'en tenir à l'amélioration du confort existant et à la nature des travaux au regard des art. 256 CO et 14 OBLF est dès lors vaine. Il n'y a pas lieu de s'y attarder.

4.3. La cour cantonale a retenu que, quand bien même les travaux litigieux, pris individuellement, relèveraient de l'entretien courant, ils avaient été exécutés de manière regroupée, à l'occasion d'un

changement de locataires, et devaient donc être considérés comme de l'entretien différé, la recourante ayant échoué à prouver 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 1'128 fr., n'étaient pas suffisantes pour admettre que l'appartement aurait été régulièrement entretenu pendant une période de quatorze ans. La recourante ne saurait se prévaloir du fait que l'ancien locataire, en sa qualité de concierge de l'immeuble, l'aurait entretenu lui-même, cette affirmation étant contredite par l'exécution des travaux litigieux, pour un montant important de près de 40'000 fr. après son départ.

La cour cantonale a relevé que les travaux litigieux avaient porté sur la totalité de l'appartement, à plus ou moins grande échelle, avec des interventions plus conséquentes dans les sanitaires que dans le séjour ou les chambres. Leur coût équivalait à 9'818 fr. par pièce, soit à un montant très proche de la fourchette de 10'000 fr. généralement retenue pour qualifier les travaux de grande ampleur, étant précisé que le Département du territoire n'était pas contraint de renoncer à requérir le dépôt d'une demande d'autorisation pour des travaux de moins de 10'000 fr. par pièce, mais également que des travaux dont le coût était inférieur à ce montant avaient déjà valablement été soumis à autorisation (ATA/334/2014). Leur nature et leur étendue étaient quasiment identiques à celles relevées dans l'ATA/422/2020. Le fait que les éléments ménagers n'aient pas été remplacés était insuffisant pour s'écarter de la solution retenue dans cet arrêt. Par ailleurs, la nature et l'étendue des travaux étaient également très similaires à celles relevées dans l'ATA/440/2015, 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 devait être considérée comme importante. En l'occurrence, le loyer a été augmenté de 56,5%, hausse que le Département du territoire puis le Tribunal administratif de première instance 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 prêtait pas le flanc à la critique. Ce pourcentage était 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 (Mémorial du Grand Conseil 1999 9/1 1211). Quand bien même cette proposition a été refusée, elle donne un bon indice sur la façon d'évaluer la répercussion des travaux sur le loyer.

4.4. Les arguments de la recourante ne permettent pas de tenir ce raisonnement pour arbitraire. Les travaux litigieux ont concerné l'appartement dans son entier même s'ils ont été plus conséquents dans la salle de bain et le WC visiteurs. Ils se rapprochent de ceux dans lequel la Cour de céans a approuvé l'assujettissement à la LDTR, sous réserve de la cuisine dont les agencements ont été conservés (cf. arrêt 1C_624/2013 du 13 février 2014). Alors qu'il appartenait à la recourante de démontrer que l'appartement avait régulièrement été entretenu, les seules factures produites à cet égard concernent des travaux réalisés entre 2007 et 2009, portant sur un montant que les juges cantonaux pouvaient sans arbitraire qualifier de modeste et impropre à établir un entretien régulier. La recourante a au surplus échoué à démontrer que le concierge avait régulièrement entretenu l'appartement et que les travaux entrepris dans les sanitaires étaient consécutifs à un sinistre ou à des dégâts dus à des tiers et ne devaient pas être pris en compte dans le coût total des travaux (cf. consid. 3 ci-dessus). La cour cantonale pouvait ainsi sans verser dans l'arbitraire admettre être en présence de travaux d'entretien différés que la jurisprudence assimile à des travaux de rénovation en fonction de leur importance et de leur répercussion sur le montant des loyers, quand bien même ils n'accroissaient pas de manière notable le confort de ses occupants.

Le montant des travaux pour une réfection totale de l'appartement se chiffre à 39'275,25 fr. et représente un coût par pièce de 9'818 fr. Il approche un cas voisin de celui où la cour cantonale a admis que les travaux excédaient le cadre du simple entretien (cf. ATA/646/2010 du 21 septembre 2010). A ce titre, la cour cantonale pouvait admettre sans arbitraire qu'ils étaient relativement importants. Au demeurant, selon la jurisprudence cantonale, 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/642/2013 du 1^{er} octobre 2013 consid. 6e). La Cour de céans a d'ailleurs entériné un assujettissement de travaux à une autorisation de construire dans un cas où le coût par pièce était inférieur à 10'000 fr. en raison de la répercussion importante sur les loyers qui permettait de présumer que les travaux d'entretien avaient été différés (arrêt 1C_323/2014 du 10 octobre 2014 consid. 7.2).

En l'occurrence, le loyer après travaux a été augmenté de 56,5%. L'importance de cette hausse permet de présumer que l'on se trouve en présence de travaux allant au-delà de simples travaux d'entretien et entraînant un changement qualitatif (arrêt 1C_405/2015 du 6 avril 2016 consid. 4.3). Il n'est à cet égard pas décisif que le nouveau loyer ait été fixé en application de l'art. 269a CO en tenant compte des loyers usuels du quartier. L'allégation selon laquelle le loyer précédent aurait été fixé artificiellement bas en tenant compte qu'il avait été remis à bail au concierge de l'immeuble, ayant pour charge d'entretenir l'appartement, n'est nullement démontrée. Le contrat de bail conclu avec la concierge ne contient aucune mention à ce propos, l'immeuble abritant l'appartement étant alors soumis à la loi générale sur le logement et la protection des locataires. L'avis de notification de hausse du loyer adressé aux intimés fait uniquement état de l'ancienneté "du précédent locataire" pour justifier le nouveau loyer sans égard à sa qualité de concierge. Au demeurant, il était déjà supérieur au montant des loyers pour des logements correspondant aux besoins prépondérants de la population, ce qui tend à démentir cette affirmation.

Le fait que le précédent loyer était déjà supérieur au montant correspondant aux besoins prépondérants de la population fixé par la loi n'est pas déterminant en soi et n'exclut pas un changement qualitatif propre à justifier l'assujettissement des travaux d'entretien différés à une autorisation (cf. GAIDE/DÉFAGO GAUDIN, op. cit., p. 197 et les arrêts cités en note 77, tous antérieurs aux travaux litigieux dans la présente cause). Il importe également peu que le coût des travaux était inférieur de 10% de la valeur d'assurance de l'immeuble, voire qu'ils n'aient pas amélioré notablement le confort existant, ces critères n'étant pas décisifs à eux seuls pour déterminer si des travaux doivent ou non être assujettis à une autorisation.

En tant qu'elle confirme l'assujettissement des travaux à la LDTR, la Chambre administrative a fait une application soutenable de la loi qui n'appelle aucune intervention de la part du Tribunal fédéral.

5.

La recourante reproche à la cour cantonale d'avoir violé les principes de non-rétroactivité des lois et d'égalité de traitement en se fondant sur la jurisprudence en son état actuel pour qualifier les travaux effectués en mars 2013. Pour respecter ces principes, les juges précédents auraient dû s'en tenir à la jurisprudence qui prévalait au moment où la régie a ordonné leur exécution, soit à la règle des 10'000 fr. par pièce et au fait que le loyer de l'appartement avant travaux dépassait déjà le maximum de la fourchette correspondant aux besoins prépondérants de la population. S'ils l'avaient fait, ils auraient dû constater que les travaux n'étaient pas assujettis à autorisation.

La Chambre administrative a relevé à ce propos que les critères permettant à l'administré de savoir s'il doit ou non déposer une demande d'autorisation en vue de l'exécution des travaux avaient été fixés par la jurisprudence bien avant 2013 (ATA/261/2001 du 24 avril 2001). Dans cet arrêt, le Tribunal administratif avait précisé que les critères décisifs étaient le coût des travaux et ses conséquences sur le caractère abordable des logements. La jurisprudence cantonale avait déjà soumis à autorisation les travaux d'entretien différés dans le temps rendus nécessaires par les carences du propriétaire dont le coût a eu des conséquences importantes sur les loyers (ATA/177/2008 du 15 avril 2008 consid. 3c; ATA/215/2008 du 6 mai 2008 consid. 8; cf. ALAIN MAUNOIR, La nouvelle LDTR au regard de la jurisprudence, RDAF 1996 p. 314). De même, elle avait déjà confirmé l'assujettissement des travaux ayant un coût légèrement inférieur à 10'000 fr. par pièce en se fondant sur les autres critères dégagés par la jurisprudence (cf. ATA/646/2010 du 21 septembre 2010). La répercussion des coûts des travaux sur les loyers constituait également déjà un critère pour décider si ces travaux dépassaient le simple entretien et étaient assujettis à une autorisation de construire, dès lors qu'il pourrait en résulter un changement d'affectation qualitatif ou contribuer à une amélioration du confort (ATA/646/2010 du 21 septembre 2010 consid. 7; cf. ALAIN MAUNOIR, op. cit., p. 316). Enfin, la jurisprudence rendue avant

mars 2013 n'avait pas jugé décisif le fait que le montant des travaux litigieux était inférieur à 10% de la valeur de l'assurance incendie de l'immeuble (ATA/646/2010 du 21 septembre 2010 consid. 8 et les arrêts cités).

La recourante dénonce ainsi en vain une violation des règles sur la non-rétroactivité des lois et du principe de l'égalité de traitement.

6.

La recourante conteste ensuite que les travaux litigieux étaient soumis à un contrôle des loyers et dénonce une application arbitraire de l'art. 10 al. 2 LDTR et contraire aux principes d'égalité de traitement, de légalité et de proportionnalité. Son argumentation se résume sur ce point à soutenir que le loyer précédent excédait déjà celui considéré comme étant abordable et que le nouveau loyer a été fixé selon les critères du droit du bail.

L'art. 10 al. 1 LDTR autorise le département à fixer le montant maximum des loyers après travaux. Il peut néanmoins y renoncer 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). 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). Les loyers et les prix de vente maximaux ainsi fixés sont soumis au contrôle de l'Etat, pendant une période de 5 à 10 ans pour les constructions nouvelles et pendant une période de 3 ans pour les immeubles transformés ou rénovés, durée qui peut être portée à 5 ans en cas de transformation lourde (art. 12 LDTR).

Il n'est pas contesté qu'aucune des hypothèses visées à l'art. 10 al. 2 LDTR ne serait réalisée. Par ailleurs, le texte de la loi n'exclut pas le contrôle des loyers lorsque le loyer de l'appartement avant travaux est déjà supérieur à celui des loyers correspondant aux besoins prépondérants de la population mais n'atteint pas le seuil fixé à l'art. 10 al. 2 let. b LDTR. Le blocage du loyer au montant fixé au départ du précédent locataire était apte à conserver l'appartement à un prix plus abordable qu'il ne le serait en l'absence d'une telle mesure. Il est conforme à l'art. 11 al. 3 LDTR. On ne saurait dire que la mesure irait au-delà de ce qui est nécessaire pour maintenir des loyers conformes à ce que le droit permet et contreviendrait au critère de la nécessité. En ce sens, elle respecte le principe de proportionnalité (ATF 149 I 49 consid. 5.1; 146 I 157 consid. 5.4).

Quant à l'obligation faite à la recourante d'établir un nouveau contrat de bail, elle est conforme à la loi, respectivement à la jurisprudence rendue en application de celle-ci (arrêts 1C_97/2022 du 23 janvier 2023 consid. 2.2.2; 1C_184/2013 du 8 janvier 2014 consid. 2.1; 1C_496/2012 du 12 février 2013 consid. 3.2.2 in SJ 2013 I p. 492 et les arrêts cités); 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 de rectifier des baux indiquant un loyer qui ne correspondrait pas à celui fixé par l'autorité. L'obligation de restituer le trop-perçu des loyers aux intimés répond au but même de la loi et ne saurait être qualifiée d'arbitraire. La restitution des montants perçus en trop par la recourante durant la période du contrôle apparaît en effet comme une simple exigence de respect des conditions posées à l'autorisation de construire du 29 novembre 2021 et ne nécessitait pas de base légale plus spécifique. **La répétition de l'indu fait partie des principes généraux du droit administratif, applicable sans base légale expresse.** La restitution du loyer trop perçu ne viole donc pas le principe de la légalité. Elle respecte également les principes d'intérêt public et de proportionnalité qui sont à la base de la décision du 18 février 2022 (cf. arrêt 1C_250/2010 du 26 août 2010 consid. 3.2).

7.

La recourante s'en prend enfin à l'amende administrative qui lui aurait été infligée prétendument à tort et en méconnaissance du fait qu'elle n'avait pas d'antécédents et qu'elle n'a pas sciemment violé l'art. 3 LDTR au vu de la jurisprudence applicable lors des faits, laquelle pouvait légitimement

lui laisser penser que les travaux litigieux n'étaient pas soumis à autorisation.

Aux termes de l'art. 44 al. 1 LDTR, celui qui contrevient aux dispositions de la LDTR est passible des mesures et des sanctions administratives prévues par les art. 129 à 139 LCI ainsi que des peines plus élevées prévues par le Code pénal. A teneur de l'art. 137 al. 1 LCI, tout contrevenant à cette loi ou à ses prescriptions d'exécution, de même qu'aux ordres donnés par le département en application de ces normes, est passible d'une amende administrative d'un montant de 100 fr. à 150'000 fr. Le montant maximum de l'amende est de 20'000 fr. 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). Les amendes sont infligées par le département (art. 138 al. 1 LCI), qui doit tenir compte, dans la fixation de leur montant, du degré de gravité de l'infraction, et d'éventuelles circonstances aggravantes, telles que la cupidité et les cas de récidive (art. 137 al. 3 LCI).

La jurisprudence applicable à l'époque des travaux précisait déjà qu'il n'appartenait pas à l'administré de qualifier seul la nature des travaux envisagés afin de déterminer si les conditions d'assujettissement à la loi et à une autorisation sont réalisées ou non, mais qu'il revenait au département compétent d'effectuer cette appréciation, le propriétaire ayant l'obligation de lui soumettre son projet, préalablement au début des travaux, et de lui fournir tous les renseignements nécessaires à cet effet (cf. ALAIN MAUNOIR, op. cit., p. 312). **Au regard du montant des travaux, de leur répercussion importante sur le loyer et de la jurisprudence assujettissant l'entretien différé à une autorisation, la recourante ne pouvait que difficilement admettre qu'ils n'étaient pas assujettis à une autorisation. A tout le moins, elle aurait dû se renseigner à ce propos avant de les entreprendre.** Pour les raisons évoquées, elle ne pouvait partir du principe que les travaux n'étaient pas assujettis à une autorisation au motif que leur coût était inférieur à 10'000 fr. par pièce ou à 10% de la valeur d'assurance de l'appartement. Elle se prévaut ainsi en vain de sa bonne foi pour s'opposer au prononcé d'une amende. L'absence d'antécédents ne constitue pas davantage une circonstance suffisante pour renoncer à infliger une amende. Elle peut en revanche influencer sur la quotité de celle-ci. **Or la recourante ne prétend pas que le montant de l'amende prononcée à son encontre serait excessivement rigoureux au vu des circonstances et du maximum de l'amende prévu à l'art. 137 al. 2 LCI.**

Les griefs évoqués ne sont pas de nature à considérer que la cour cantonale aurait confirmé de manière arbitraire l'amende infligée que ce soit dans son principe et dans sa quotité.

8.

Le recours doit par conséquent être rejeté dans la mesure où il est recevable, aux frais de la recourante qui succombe (art. 65 et 66 al. 1 LTF). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens que ce soit au Département du territoire, qui a agi dans le cadre de ses attributions officielles (art. 68 al. 3 LTF), à C., qui n'a pas procédé, ou encore à B., qui n'était pas assistée d'un avocat et qui n'en réclame pas.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 4'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux parties, ainsi qu'au Département du territoire et à la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève.

Lausanne, le 11 octobre 2024

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Kneubühler

Le Greffier : Parmelin