



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00

www.fr.ch/tc

602 2025 169

602 2025 170

Arrêt du 30 juin 2026

II^e Cour administrative

Composition

Président : Johannes Frölicher
Juges : Anne-Sophie Peyraud
Cornelia Thalmann El Bachary
Greffière : Magalie Bapst

Parties

A._____ et B._____, recourants,

C._____ et D._____, recourants,

E._____, recourant,

F._____ et G._____, recourants,

tous représentés par Me Pierre Bugnon, avocat,

contre

PRÉFECTURE DU DISTRICT DE LA GRUYÈRE, autorité intimée,

I._____ SA, intimée, représentée par Me Théo Jaquet, avocat

Objet

Aménagement du territoire et constructions – Permis de construire –
Contrôle incident du plan d'affectation

Recours du 13 novembre 2025 contre les décisions préfectorales du
13 octobre 2025 (602 2025 169) et requête d'effet suspensif du même
jour (602 2025 170)

considérant en fait

A. Par décision du 19 décembre 2012, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC; actuellement et ci-après: Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement, DIME) a approuvé, sous conditions, la révision générale du plan d'aménagement local (PAL) de la Commune de H._____.

Par publications dans la Feuille officielle (FO) en 2018 et 2019, la commune a mis à l'enquête le dossier d'adaptation du PAL aux conditions d'approbation formulées le 19 décembre 2012.

Par décision du 22 décembre 2021, la DIME a partiellement approuvé la modification du PAL.

Une modification partielle du PAL relative à la mise en place de zones réservées pour certains secteurs de la commune a été mise à l'enquête publique le 29 mars 2024.

B. En 2019, I._____ SA a déposé une demande de permis de construire (FRIAC jjj) pour des habitations individuelles groupées de six logements sur l'art. kkk du Registre foncier (RF) de la Commune de H._____, situé en zone résidentielle à faible densité (ZRFD) selon le plan d'affectation des zones (PAZ).

La décision du Préfet du district de la Gruyère (le Préfet) du 10 août 2021 accordant le permis de construire requis a été annulée par le Tribunal cantonal (arrêt TC FR 602 2021 135 du 18 février 2022) et la cause renvoyée au Préfet pour suite utile, au motif que la commune et les services de l'Etat devaient procéder à un contrôle incident du plan d'affectation, avant de formuler des préavis favorables.

Sur demande de la requérante, le Préfet a annulé la demande de permis de construire, par décision du 13 décembre 2022.

C. Le 18 avril 2024, I._____ SA a déposé une nouvelle demande de permis de construire (FRIAC III) pour la construction de deux maisons individuelles de trois logements chacune ainsi que de deux couverts à voitures, l'installation de panneaux solaires photovoltaïques en toiture et l'implantation de sondes géothermiques, avec demande de dérogation à la distance minimale de construction par rapport à la forêt et à la distance à la route communale, sur l'art. kkk RF.

La demande de permis de construire a été mise à l'enquête publique en 2024.

Le projet a suscité neuf oppositions, dont celle de A._____ et B._____, de C._____ et D._____, de E._____ et de F._____ et G._____.

Le 26 août 2024, la commune a préavisé favorablement la demande de permis de construire et accordé l'effet anticipé aux plans. Elle a en outre préavisé favorablement la demande de dérogation à la distance à la limite de la forêt.

Par décision du 27 août 2024, la commune a accordé la dérogation à la distance à la route communale.

Par décision du 29 août 2024, le Service de l'environnement (SEn) a autorisé la requérante à effectuer des travaux de forage pour les sondes géothermiques.

Le 5 septembre 2024, l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) a émis un préavis défavorable. Les autres services et instances de l'Etat consultés ont émis des préavis favorables, certains assortis de conditions.

Le 3 octobre 2024, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a émis un préavis défavorable et a indiqué que le projet ne nécessitait pas l'effet anticipé aux plans, car il n'est pas concerné par la modification partielle du PAL mise à l'enquête publique le 29 mars 2024.

Suite au dépôt par la requérante de nouveaux plans et documents, l'ECAB et le SeCA ont rendu, les 6 novembre et 17 décembre 2024, des préavis favorables, celui de l'ECAB étant assorti de conditions.

Par courrier du 5 février 2025, le Préfet a requis une détermination de la part de la commune sur l'opposition du 28 juin 2024 de A. _____ et B. _____, de C. _____ et D. _____, de E. _____ et de F. _____ et G. _____.

Le 24 février 2025, la commune a maintenu son préavis favorable, dont le contenu était identique à celui du 26 août 2024.

Par courrier du 17 mars 2025, le Préfet a demandé une nouvelle fois à la commune de se déterminer sur l'opposition précitée et en particulier sur la question du contrôle préjudiciel des plans.

Par courrier du 11 avril 2025, la commune a notamment expliqué que le projet correspondait aux principes de densification et respectait le projet d'agglomération Mobul de 3^{ème}, 4^{ème} et 5^{ème} générations (PA3, PA4 et PA5) ainsi que le PAL 2021 en termes de densité et d'accessibilité. Elle a ajouté que le projet avait fait l'objet d'un processus de concertation, afin de garantir son intégration architecturale.

Par courrier du 2 mai 2025, le Préfet a également demandé au SeCA de se déterminer sur l'opposition précitée et en particulier sur la question du contrôle préjudiciel des plans.

Le SeCA s'est prononcé le 27 mai 2025. Il a relevé que le PA4 prévoit l'examen d'un déclassement de la parcelle art. kkk RF, lequel appartient à la commune, en tant qu'autorité de planification. Cela étant, il a expliqué, après avoir consulté le service communal en charge de l'aménagement du territoire, que l'analyse d'un éventuel déclassement de cette parcelle avait été effectuée par la commune dans le cadre de la révision générale de son PAL. Il en est ressorti que, dans la mesure où le terrain est déjà équipé, il n'y avait pas lieu de le déclasser. Par conséquent, le service a considéré que dite parcelle devait rester en zone à bâtir.

Le même 27 mai 2025, le PA5 a été approuvé par le Conseil d'Etat sous conditions.

D. Par décision du 13 octobre 2025, le Préfet a délivré le permis de construire requis. Par décisions du même jour, il a rejeté les oppositions, dans la mesure de leur recevabilité.

E. Par mémoire du 13 novembre 2025, A. _____ et B. _____, C. _____ et D. _____, E. _____ et F. _____ et G. _____ recourent auprès du Tribunal cantonal contre les décisions préfectorales, en concluant, sous suite de frais et dépens, principalement, au refus du permis de construire et, subsidiairement, au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour nouvelles décisions (602 2025 169). Ils requièrent en outre l'octroi de l'effet suspensif au recours (602 2025 170).

A l'appui de leurs conclusions, ils font valoir que le contrôle préjudiciel du PAL effectué par les autorités est insuffisant et en contestent son résultat. Ils soutiennent également que le projet viole la clause d'esthétique et qu'il ne respecte pas les indices prescrits par la zone.

F. Par mesure provisionnelle urgente du 19 novembre 2025, la Juge déléguée à l'instruction a interdit toute mesure d'exécution du permis de construire jusqu'à décision sur la question de l'octroi de l'effet suspensif (602 2025 171).

G. Dans ses observations du 19 décembre 2025, le Préfet conclut implicitement au rejet du recours et indique ne pas avoir de remarques particulières à formuler.

Dans sa détermination du 8 janvier 2026, la commune conclut implicitement au rejet du recours et renonce à formuler des remarques.

Dans sa détermination du 6 mars 2026, l'intimée conclut au rejet du recours et de la requête d'effet suspensif. Elle estime que D. _____ et C. _____ ainsi que E. _____ n'ont pas la qualité pour recourir. Sur le fond, elle soutient qu'un contrôle préjudiciel des plans n'est pas nécessaire, dans la mesure où la commune a évalué l'affectation de sa parcelle dans le cadre de la révision générale du PAL de 2018. Il en découlerait que dite parcelle est destinée à rester affectée à la zone à bâtir. A cet égard, elle rappelle que le projet a fait l'objet d'un processus de concertation visant à satisfaire une intégration paysagère cohérente. Enfin, elle estime que le projet s'intègre dans le paysage et que sa volumétrie respecte les prescriptions en vigueur. Elle requiert en outre l'audition de la commune et de l'Association de communes Mobul ainsi qu'une inspection des lieux.

Dans leur détermination spontanée du 18 mars 2026, les recourants expliquent que le processus de concertation communal, sur lequel se fonde l'intimée dans sa détermination, ne s'inscrit pas dans le contrôle préjudiciel du PAL au regard des critères de Mobul. Ils ajoutent qu'il n'y a pas lieu de revenir sur la question de la nécessité d'un contrôle préjudiciel des plans, celle-ci ayant été tranchée par le Tribunal cantonal le 18 février 2022 et, partant, ayant "force" de chose jugée.

Dans sa détermination du 27 mars 2026, l'intimée explique que le processus de concertation communal n'est pas l'unique démarche visant à satisfaire le contrôle préjudiciel et avait pour finalité d'assurer une intégration cohérente et harmonieuse du projet. Elle rappelle aussi que la commune, en tant qu'autorité de planification, a examiné la question du maintien de sa parcelle en zone à bâtir.

Les modifications du PA5 relatives aux secteurs à densification limitée, à l'exclusion des modifications portant sur les conditions d'approbation, ont été mises en consultation publique à compter du 19 juin 2026.

Aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné entre les parties.

Il sera fait état des arguments développés par ces dernières à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

en droit

1.

1.1. Déposé dans le délai et les formes prescrits – et l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile –, le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et de l'art. 141 al. 1 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1).

B._____ est propriétaire de l'art. mmm RF - attenant à l'art. kkk RF -, où réside également son épouse. Les précités, opposants au projet de construction et destinataires des décisions préfectorales, ont qualité pour recourir dès lors qu'ils sont atteints par ces dernières et ont un intérêt digne de protection à ce qu'elles soient annulées ou modifiées (art. 76 let. a CPJA). Du moment qu'il faut entrer en matière sur le recours de B._____ et A._____, la question de savoir si C._____ et D._____, E._____ ainsi que F._____ et G._____ ont également qualité pour agir - ce que l'intimée conteste s'agissant des trois premiers - peut demeurer indécise.

1.2. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur les mérites du recours.

2.

Selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). Aucune question d'opportunité ne se pose en l'espèce.

3.

Les recourants soutiennent que le contrôle préjudiciel du PAL effectué par les autorités n'est pas suffisant et en contestent son résultat.

3.1. Selon la jurisprudence, le contrôle incident ou préjudiciel d'un plan d'affectation dans le cadre d'une procédure relative à un acte d'application est en principe exclu. Un tel contrôle est néanmoins admis, à titre exceptionnel, lorsque les conditions d'un réexamen des plans au sens notamment de l'art. 21 al. 2 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) sont réunies (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1; 121 II 317 consid. 12c).

Aux termes de l'art. 21 al. 2 LAT, lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires; une modification sensible des circonstances au sens de l'art. 21 al. 2 LAT peut être purement factuelle, mais également d'ordre juridique, comme une modification législative (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1 et les références citées; 127 I 103 consid. 6b).

3.1.1. L'art. 21 al. 2 LAT prévoit un examen en deux étapes: la première déterminera si les circonstances se sont sensiblement modifiées au point de justifier un réexamen du plan; si le besoin s'en fait réellement sentir, il sera adapté, dans une deuxième étape (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.1; 140 II 25 consid. 3; arrêt TF 1C_222/2019 du 4 septembre 2020 consid. 4.1.1).

L'art. 21 al. 2 LAT exprime un compromis entre la nécessité de l'adaptation régulière des plans, d'une part, et l'exigence de la sécurité du droit, d'autre part. Cette disposition tend à assurer à la planification une certaine stabilité, sans laquelle les plans d'aménagement ne peuvent remplir leur fonction. La stabilité des plans est un aspect du principe, plus général, de la sécurité du droit, qui doit permettre aux propriétaires fonciers, comme aux autorités chargées de mettre en œuvre la planification, de compter sur la pérennité des plans d'affectation. Ceux-ci doivent toutefois être révisés lorsque les circonstances déterminantes se sont modifiées depuis leur adoption (cf. ATF 132 II 408 consid. 4.2; 128 I 190 consid. 4.2 et les références citées; arrêt TF 1C_98/2018 du 7 mars 2019 consid. 5.1, *in* DEP 2019 340).

3.1.2. La réduction de zones à bâtir surdimensionnées relève d'un intérêt public important (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.2; 128 I 190 consid. 4.2 et la référence à l'ATF 120 la 227 consid. 2c), susceptible d'avoir, sur le principe, le pas sur l'intérêt public à la stabilité des plans ainsi que sur les intérêts privés des propriétaires concernés (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.2; arrêt TF 1P.139/1992 du 20 décembre 1993 consid. 7e et les références citées). Le Tribunal fédéral a déjà considéré (cf. arrêt TF 1C_230/2020 du 11 novembre 2020 consid. 5.1) que le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. a^{bis} et 3 al. 3 let. a^{bis} LAT) et la création d'un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b LAT) sont également préconisés par la nouvelle mouture de la LAT entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014 et concrétisent également les intérêts publics importants de la concentration et de l'utilisation mesurée du sol (cf. art. 1 al. 1 LAT et 75 Cst.; ATF 145 II 18 consid. 3.4.2; arrêts TF 1C_265/2019 du 26 mai 2020 consid. 4.4.1; 1C_156/2019 du 26 novembre 2019 consid. 2.4.2; voir ég. Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 974 ch. 2.1).

La réalisation de ces objectifs ne saurait cependant constituer le seul critère pertinent pour déterminer la nécessité d'entrer en matière sur une demande de révision d'un plan d'affectation, dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire (cf. arrêt TF 1C_387/2016 du 1^{er} mai 2017 consid. 4.4).

Pour que l'entrée en vigueur de la novelle du 15 juin 2012 constitue une modification des circonstances qui, sur le plan législatif, puisse être qualifiée, au stade de la première étape, de sensible au sens de l'art. 21 al. 2 LAT, il faut que s'y ajoutent d'autres circonstances. Parmi celles-ci se trouvent notamment la localisation de la parcelle par rapport à la zone à bâtir existante, son niveau d'équipement, la date d'entrée en vigueur du plan d'affectation et la mesure dans laquelle celui-ci a été concrétisé. Savoir ensuite si une adaptation du plan s'avère nécessaire relève d'une pesée complète des intérêts qui s'opère dans le cadre de la deuxième étape (cf. ATF 144 II 41 consid. 5.2; 140 II 25 consid. 3.1; arrêts TF 1C_619/2019 du 6 août 2020 consid. 7.1.3; 1C_656/2018 du 4 mars 2020 consid. 6.1.1; 1C_307/2014 du 7 avril 2015 consid. 3).

3.2. En l'espèce, il y a tout d'abord lieu de rappeler la situation relative à la parcelle litigieuse, déjà décrite par le Tribunal cantonal dans son arrêt 602 2021 135 du 18 février 2022 (consid. 2.2).

La situation de la parcelle concernée (entourée en rouge) se présente comme suit selon l'extrait du portail cartographique du canton de Fribourg (cf. <https://maps.fr.ch>) reproduit ci-dessous:

(plan supprimé)

On peut constater que la parcelle déborde de la zone résidentielle et se trouve entourée de zone agricole sur trois côtés. La représentation ci-dessus met clairement en évidence qu'on est en présence d'une excroissance de la zone pour laquelle on ne voit pas de raison d'être.

A cela s'ajoute que, comme cela ressort de l'extrait du PAZ reproduit ci-dessous, le quartier dans lequel la parcelle en question est comprise (entouré en rouge) est lui-même éloigné du centre de la Commune de H. _____ et ne se situe pas dans la continuité de la zone à bâtir.

(image supprimée)

3.3. Il convient ensuite d'examiner si le contrôle incident du plan exigé par le Tribunal cantonal dans son arrêt 602 2021 135 du 18 février 2022 est toujours nécessaire à l'aune du PA5, tel qu'actuellement en vigueur, lequel a succédé au PA4, désormais abrogé, ce que conteste l'intimée.

3.3.1. Le PAL de la Commune de H. _____ est relativement récent, dès lors que sa dernière révision générale a fait l'objet d'une décision d'approbation de la DIME le 19 décembre 2012. Il n'a partant pas encore atteint l'horizon temporel de 15 ans prévu tant par l'ancien art. 15 let. b LAT que par la législation actuelle (art. 15 al. 1 LAT).

Le dossier d'adaptation du PAL aux conditions d'approbation formulées par la DIME le 19 décembre 2012 a été partiellement approuvé le 22 décembre 2021. Il ressort du rapport explicatif dudit dossier que celui-ci a été mis à jour suite aux décisions de l'approbation, qu'il a intégré les adaptations demandées par les préavis des services cantonaux et qu'il a ajouté les modifications liées à l'évolution du dossier et aux décisions communales (cf. ch. 5.3). S'agissant du dimensionnement de la zone à bâtir pour l'habitat, il y est indiqué que le PAL approuvé en 2012 présentait une zone à bâtir destinée à l'habitat bien dimensionnée et que, dès lors, les conditions d'approbation ne concernaient pas ce point. Les modifications des zones à bâtir destinées à l'habitat intervenues dans le cadre du dossier d'adaptation étaient mineures et présentées dans le chapitre 9. Ces modifications n'ont pas eu d'impact sur le dimensionnement de la zone à bâtir. Par ailleurs, le dimensionnement de la zone à bâtir pour l'habitat s'est conformé au projet d'agglomération Mobul (plan directeur d'agglomération), pour lequel un dimensionnement strict a été effectué. La conformité de ce document a été évaluée par les instances cantonales et fédérales (cf. ch. 7.1).

La Commune de H. _____ fait partie d'un projet d'agglomération. Un tel plan est considéré comme un plan directeur régional (cf. art. 27 al. 1 LATeC) qui lie les autorités cantonales et communales (cf. art. 32 LATeC). Cet effet est d'ailleurs explicitement rappelé dans le PA5 - actuellement en vigueur - approuvé par le Conseil d'Etat le 27 mai 2025 (cf. ch. 1.4).

A l'instar des PA3 et PA4, le PA5 dans sa teneur actuelle prévoit toujours que la parcelle art. kkk RF se situe dans un secteur à densification limitée. En outre, pour les parcelles libres à l'intérieur des secteurs à densification limitée, les communes doivent étudier l'opportunité d'un déclassement (rapport principal du PA5, ch. 6.2 p. 172).

Un chapitre "Stratégie urbanisation" est consacré dans le PA5. La stratégie urbanisation des PA précédents est maintenue, tout en s'adaptant et en s'enrichissant (ch. 6.2, p. 165 ss). Sous le titre "Secteurs à densification limitée" (cf. ch. 6.2, p. 171 s.), le rapport indique que *"le PA vise à privilégier la densification dans les secteurs les plus adéquats. Il est effectivement important d'éviter une 'densification diffuse' qui conduit à des difficultés d'équipement du fait du développement de secteurs mal situés. Les secteurs à densification limitée sont issus d'une analyse multicritère et de projet. Les*

critères principaux sont la desserte en transports publics (TP) et en mobilité douce (MD), la proximité des services et l'intégration paysagère. Certains secteurs identifiés sont bien desservis en TP. Toutefois, leur densification n'est pas forcément adéquate parce qu'elle se ferait au détriment d'éléments paysagers (dans les coteaux notamment, ou entre les localités), que le contexte est peu propice à une densification trop importante du fait de l'harmonie de l'ensemble du quartier, que les équipements existants sont peu adaptés et nécessiteraient des investissements conséquents, qu'ils sont éloignés des services de proximité, ou encore que d'autres secteurs sont actuellement plus propices à des démarches de densification. Cependant, il existe des exceptions où une densification dans ces secteurs serait opportune. Les projets de développement dans ces secteurs doivent faire l'objet d'une étude détaillée au cas par cas et apporter les justifications suffisantes permettant une densification.

Ces secteurs à densification limitée sont en général le fruit d'un mitage du territoire ou d'anciennes extensions de la zone à bâtir peu maîtrisées. Ce sont souvent des secteurs ne respectant pas une lecture attentive du paysage. Ils ont ainsi grignoté les coteaux et les crêtes en les tapissant de villas individuelles. Ils contribuent à réduire la lisibilité du territoire. En conséquence, [ces secteurs] génèrent des nuisances sociales (perte de sens du lieu et de l'identité), économiques (coût des transports et des infrastructures) et environnementales (impacts sur l'air et le sol).

Des parcelles libres existent encore à l'intérieur des secteurs à densification limitée. Compte tenu des effets négatifs de ces secteurs, les communes concernées doivent étudier l'opportunité de déclasser (dézonage, mise en zone de verdure ou autre règle d'aménagement visant le renforcement des valeurs paysagères d'une part et la limitation de la densification d'autre part) les parcelles non bâties. Cela doit répondre à une logique de projet et n'est pas une mesure automatique. En effet, dans la mesure où certaines parcelles sont déjà équipées, que les infrastructures communales ont été dimensionnées en incluant ces parcelles, etc., un déclassement peut devenir inutile, voire plus négatif que sa construction. Dans ce cas, et en particulier si les secteurs non bâtis sont de dimensions importantes, il convient de les développer avec circonspection en prenant soin du contexte paysager et urbain, de leur accessibilité et de la densité qu'ils supporteraient".

Le rapport du PA5 indique encore, s'agissant du secteur à densification limitée, que les valeurs paysagères priment sur les aspects quantitatifs de la densification et que la densité minimale légale (indice brut d'utilisation du sol [IBUS] de 0.60) peut être trop importante à supporter. Il peut être ainsi justifié de considérer, sur la base d'une pesée d'intérêts circonstanciée, qu'une telle densité n'est pas opportune. En conséquence, des mesures de redimensionnement de la zone à bâtir, de mise en zone agricole ou de protection des espaces de dégagements caractéristiques peuvent être justifiées afin de limiter de tels développements (p. 172).

Le 19 juin 2026, les modifications du PA5 relatives aux secteurs à densification limitée, à l'exclusion des modifications portant sur les conditions d'approbation, ont été mises en consultation publique. Il est prévu que ces secteurs soient désormais désignés comme secteurs à qualité paysagère. L'objectif est d'identifier les secteurs sensibles dans lesquels les communes devront, au plus tard lors de la prochaine révision générale de leur PAL, examiner les mesures permettant de préserver ou renforcer les qualités paysagères, naturelles et urbaines. Elles devront examiner l'opportunité d'intégrer des mesures adaptées à la situation locale. Cette approche permet de distinguer clairement deux niveaux complémentaires: d'une part, le T103 et les études de densification communales pour la coordination urbanisation-transports; d'autre part, les secteurs à qualité

paysagère pour la préservation et le renforcement des qualités paysagères, naturelles et urbaines. Il n'est en particulier désormais plus question de dézonage mais de l'introduction de mesures d'aménagement adaptées et de l'encadrement de la densification à cet effet.

3.3.2. Dans son arrêt TC FR 602 2021 135 du 18 février 2022, le Tribunal cantonal a constaté que les autorités locales avaient elles-mêmes observé, dans le plan d'agglomération (PA3 et PA4), que, s'agissant notamment de la parcelle litigieuse, il existait une nécessité d'entrer en matière sur une révision d'un plan d'affectation. L'Autorité de céans a considéré que, puisqu'il pouvait sérieusement se poser la question de savoir s'il était judicieux de prévoir une zone à bâtir sur la parcelle concernée au vu de son emplacement et du fait qu'elle faisait partie d'un quartier excentré dans lequel une densification apparaissait problématique, la commune ne pouvait pas préavisier favorablement le projet sans examiner les conditions d'un contrôle incident de la planification au sens de l'art. 21 al. 2 LAT. En effet, il ressortait clairement des PA3 et PA4 que la constructibilité de la parcelle litigieuse devait être examinée d'une manière attentive et individualisée. Le Tribunal a également retenu que la réflexion ne pouvait pas être repoussée à la prochaine révision générale de la planification locale, dès lors qu'une telle manière de faire viderait de sens les mesures prévues dans la planification régionale, les parcelles concernées risquant d'être construites d'ici là. Même si le plan directeur de l'agglomération prévoyait que la mise en œuvre sur le principe se ferait à l'occasion de la révision des PAL (cf. ch. 3.4 "mise en œuvre"), cela n'excluait pas dans des circonstances particulières l'application des principes de la LAT – en particulier de l'art. 21 LAT – et de la jurisprudence fédérale y relative au travers d'un contrôle préjudiciel du plan.

Le Tribunal a encore souligné que la parcelle concernée ne se situait certes pas dans un périmètre de protection du site au sens du PAL ni dans un périmètre à protéger au sens du plan directeur cantonal (PDCant). En revanche, elle faisait partie d'un périmètre pour lequel le PA3 avait émis des réserves particulières concernant l'intégration des projets. Au motif que l'emplacement de ces zones ne paraissait pas judicieux, il y avait lieu d'examiner attentivement leur intégration dans le bâti et les environs. Les projets de construction – pour autant qu'il n'était pas procédé au déclassement – ne devaient pas se faire au détriment d'éléments paysagers (dans les coteaux notamment, ou entre les localités). Cela consistait en un motif suffisant pour imposer des exigences supplémentaires quant à l'intégration de la construction.

3.3.3. Au vu du contenu du PA5 dans sa version actuellement en vigueur exposé ci-dessus et retenant les mêmes principes que les PA précédents (cf. consid. 3.3.1), les constats faits dans l'arrêt TC FR 602 2021 135 du 18 février 2022 prévalent encore dans le cadre de la présente procédure, étant précisé que ce jugement a été rendu après que la DIME a approuvé, le 22 décembre 2021, l'adaptation du PAL aux conditions d'approbation.

Le fait que des modifications du PA5 relatives aux secteurs à densification limitée ont été mises en consultation publique n'y change rien, dans la mesure où, en l'état du PA5 en vigueur, la commune devait procéder à un contrôle préjudiciel du PAL avant la délivrance du permis de construire litigieux.

3.3.4. Il est ainsi manifeste que les conditions pour un contrôle préjudiciel du plan sont en l'état toujours remplies sous l'angle du PA5 dans sa version en vigueur, quoi qu'en pense l'intimée. Un tel contrôle se justifie d'autant plus que la Commune de H. _____ a lancé, en 2025, la révision générale de son PAL.

3.4. Reste ainsi à examiner le résultat du contrôle préjudiciel du PAL auquel sont parvenues les autorités locales.

3.4.1. La conséquence de l'obligation de réaliser un examen incident, soit la seconde étape, consiste à procéder à la pesée des intérêts requise et à décider si et dans quelle mesure une adaptation du plan de zone est nécessaire. Cette tâche incombe à l'autorité de planification, en particulier aux communes (cf. ATF 148 II 417 consid. 3.2, JdT 2023 I 180; 140 II 25 consid. 3.2; arrêt TF 1C_87/2019 du 11 juin 2020 consid. 3.2).

3.4.2. En l'occurrence, il ressort des préavis communaux des 26 août 2024 et 28 février 2025 que la commune n'a initialement pas effectué de contrôle préjudiciel du plan. Sur requête expresse du Préfet, elle a toutefois affirmé, par courrier du 11 avril 2025, que le projet correspond aux principes de densification et respecte, en termes de densité et d'accessibilité, les PA3, PA4 et PA5 ainsi que, par extension, le PAL 2021. Elle précise encore que le projet a fait l'objet d'un processus de concertation, afin de garantir une intégration architecturale accrue au vu du contexte champêtre du site.

Il sied toutefois de relever que, dans sa détermination du 9 novembre 2022 déposée dans le cadre de la précédente procédure de permis de construire et faisant suite au renvoi de l'affaire par le Tribunal cantonal (arrêt TC FR 602 2021 135 du 18 février 2022), la commune avait indiqué avoir examiné la question d'un déclassement de la parcelle art. kkk RF, requis en l'état du PA5 en vigueur, dans le cadre de l'élaboration du dossier d'adaptation aux conditions d'approbation du PAL en 2018 mais avoir décidé de la maintenir en zone à bâtir, comme le prévoyait le PA4.

Dans sa décision sur opposition du 13 octobre 2025, le Préfet relève que la commune ne s'est pas déterminée de manière circonstanciée dans le cadre de la présente procédure, mais qu'elle l'a fait lors de la précédente procédure de permis de construire, suite au renvoi de l'affaire par le Tribunal cantonal. Ainsi, il retient qu'une réflexion quant au possible déclassement de l'art. kkk RF a été menée par la commune, laquelle a considéré que la parcelle devait être maintenue en zone à bâtir, analyse confirmée par le SeCA. Le permis de construire ne pouvait par conséquent pas être refusé pour ce motif.

3.4.3. En l'espèce, il est manifeste que la détermination de la commune du 11 avril 2025 déposée dans le cadre de la procédure de permis devant le Préfet ne porte pas sur la question de savoir si la parcelle litigieuse doit rester affectée à la zone à bâtir ou non, respectivement ne tient pas du contrôle préjudiciel auquel elle est tenue de s'astreindre. En effet, la commune se contente de dire que le projet est conforme aux différents instruments de planification supérieurs, ce qui n'est à l'évidence pas suffisant, au vu de la pesée des intérêts à laquelle elle doit procéder dans le cadre du contrôle préjudiciel du plan (cf. consid. 3.4.1 ci-dessus).

En outre, le rapport 47 OAT de 2019 relatif aux conditions d'approbation formulées par la DIME dans sa décision d'approbation du PAL du 19 décembre 2012 indique expressément que les conditions d'approbation ne concernent pas le dimensionnement de la zone à bâtir pour l'habitat puisque que le PAL approuvé en 2012 présentait une zone à bâtir destinée à l'habitat bien dimensionnée (cf. consid. 3.3.1 ci-dessus). Aucune analyse spécifique, s'agissant d'un éventuel déclassement de la parcelle litigieuse, ne figure d'ailleurs dans ledit rapport. Il est vrai cependant, comme le souligne l'intimée dans sa détermination du 6 mars 2026, que le rapport justificatif du dossier directeur du 30 avril 2019 (p. 19) indique que, dans les secteurs à densification limitée, des parcelles libres de construction ont été examinées afin de déterminer la nécessité ou non de les déclasser et que, compte tenu du peu de surfaces qu'elles représentent, l'enjeu n'est pas majeur. Il y est aussi relevé que, puisque les équipements sont réalisés, aucun déclassement n'est prévu.

Cela étant, il n'en demeure pas moins que la commune n'a de fait pas procédé à un examen attentif et individualisé - autrement dit en tenant compte des caractéristiques propres à chacune des parcelles - en particulier de la situation de l'art. kkk RF, une analyse purement globale étant d'emblée insuffisante à cet effet (cf. arrêt TC FR 602 2023 164 du 2 juillet 2025 consid. 5.4.1).

3.4.4. Le fait de ne pas procéder à l'examen préalable obligatoire du plan de zone dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire entraîne généralement le renvoi de l'affaire devant le tribunal administratif ou la commune afin que cet examen soit effectué *a posteriori* (cf. arrêts TF 1C_190/2020 du 9 février 2021 consid. 3.3; 1C_619/2019 du 6 août 2020 consid. 7.2.3; 1C_308/2017 du 4 juillet 2018 consid. 3.2.2).

La cause doit par conséquent être renvoyée aux autorités précédentes afin que le contrôle préjudiciel du PAL soit effectué. Ce renvoi se justifie d'autant plus en l'espèce que les modifications du PA5 relatives aux secteurs à densification limitée ont été mises en consultation publique le 19 juin 2026. En effet, il n'appartient pas au Tribunal cantonal de procéder à ce contrôle et en particulier d'examiner, pour la première fois, la portée éventuelle des modifications du PA5 mises en consultation sur la présente procédure de permis de construire.

3.5. Partant, le grief est admis.

4.

La problématique que représente l'octroi d'un permis de construire pour le projet litigieux situé dans la zone à densification limitée est en outre encore renforcée par ce qui suit.

4.1. L'intimée a élaboré un projet qui utilise quasiment le maximum des indices prévus pour la zone, conduisant ainsi à une densification maximale à cet endroit. En effet, l'IBUS du projet est de 0.66, ce qui correspond à l'IBUS de 0.60 autorisé selon l'art. 74 du règlement communal d'urbanisme (RCU), auquel s'ajoute un bonus de 10%, soit en l'occurrence 0.06 ($0.60 \times 10\%$), pour les nouvelles constructions respectant la classification A du Certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB) (art. 80 al. 6 du règlement fribourgeois du 1^{er} décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, ReLATeC; RSF 710.11). Quant à l'indice d'occupation du sol (IOS), celui du projet est de 0.37 et se situe légèrement en-dessous de ce qu'autorise l'art. 75 RCU (0.40).

Or, la planificatrice régionale a précisément voulu éviter une densification maximale dans les secteurs à densification limitée. Elle a indiqué, dans son rapport du PA5, que la densité minimale légale au sens de l'art. 80 al. 1 ReLATeC (IBUS ne pouvant être inférieur à 0.60 dans les zones de l'ordre non contigu destinées à l'habitat) peut être trop importante à supporter pour ces secteurs et qu'il peut être considéré, sur la base d'une pesée d'intérêts circonstanciée, qu'une telle densité n'est pas opportune. En conséquence, des mesures de redimensionnement de la zone à bâtir, de mise en zone agricole ou de protection des espaces de dégagements caractéristiques peuvent être justifiées afin de limiter de tels développements (p. 172 du rapport du PA5; cf. consid. 3.3.1 ci-dessus).

Dans le même sens, les modifications du PA5 mises en consultation publique prévoient d'ailleurs un encadrement de la densification par le biais de mesures d'aménagement adaptées à chaque situation, lesquelles peuvent notamment être introduites dans le PAL (indice de verdure, IOS restreint, règles volumétriques spécifiques, distance entre bâtiments, protection des éléments historiques et/ou naturels, protection de vues significatives, limitation du nombre de logements,

définition de caractéristiques architecturales, délimitation d'aires d'implantation, plantations obligatoires, etc.) (rapport relatif aux modifications du PA5, p. 3 et 15).

Il faut également relever que, lors de la révision de son PAL, la commune avait fixé l'IBUS à 0.55 pour l'habitation individuelle dans la ZRFD, ce que la DIME a refusé dans sa décision d'approbation du 22 décembre 2021, au motif que l'indice minimal de 0.60 prévu par le droit cantonal devait s'appliquer (cf. art. 80 al. 1 ReLATeC). L'indice a ainsi été augmenté de manière automatique par conformité au droit supérieur, mais il ne résulte pas d'une réflexion de planification spécifique aux endroits sensibles que sont les secteurs à densification limitée, telle qu'exprimée dans les différentes versions du PA, notamment dans le PA5, dans sa version actuellement en vigueur.

4.2. Ainsi, le projet, par le biais du bonus d'indice, dépasse déjà la densification (minimale) légale de 0.60, laquelle pourrait être restreinte par des mesures d'aménagement s'il devait être considéré que la parcelle art. kkk RF - située au demeurant dans un quartier dont le tissu bâti est caractérisé par des villas individuelles à faible IBUS - ne peut supporter une telle densification.

Dans ces circonstances, le renvoi de la cause à l'autorité intimée se justifie d'autant plus.

5.

Dans la mesure où l'absence de contrôle préjudiciel du plan suffit à justifier le refus du permis litigieux et à renvoyer l'affaire à l'autorité intimée pour instruction complémentaire, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres griefs soulevés par les recourants, à savoir l'intégration du projet dans le site et sa volumétrie.

6.

Il résulte de ce qui précède que, bien fondé, le recours (602 2025 169) doit être admis. Partant, les décisions préfectorales du 13 octobre 2025 sont annulées et la cause renvoyée à l'autorité intimée pour instruction complémentaire et nouvelle décision.

L'affaire étant jugée sur le fond, la demande d'effet suspensif (602 2025 170) est devenue sans objet.

Par appréciation anticipée des preuves, il n'y a pas lieu de donner suite aux offres de preuve formulées par l'intimée, une inspection des lieux ainsi que l'audition de la commune et de l'Association de communes Mobul n'étant notamment pas susceptibles de modifier l'issue de la présente procédure (cf. ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les références citées; 145 I 167 consid. 4.1; arrêts TF 8C_610/2021 du 2 février 2022 consid. 3.2; TC FR 603 2015 51 du 18 juillet 2016 consid. 5; DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2025, n. 2536; JAÏCO CARRANZA/MICOTTI, CPJA annoté, 2006, art. 59 CPJA, n. 59.4).

7.

Vu l'issue du recours, les frais de procédure sont mis, pour 3/4, à la charge de l'intimée, qui succombe (art. 131 al. 1 et 132 al. 1 CPJA). L'Etat de Fribourg est exonéré de sa part des frais (art. 133 CPJA). L'avance de frais versée par les recourants leur est restituée.

Les recourants, obtenant gain de cause et ayant fait appel aux services d'un avocat pour défendre leurs intérêts, ont droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA). Conformément à l'art. 8 al. 1 du tarif cantonal du 17 décembre 1991 sur les frais de procédure et des indemnités en matière de

juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12), les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance de la partie sont fixés entre CHF 200.- et 10'000.-. Dans les affaires d'une ampleur ou d'une complexité particulière, le maximum s'élève à CHF 40'000.-. La fixation des honoraires dus à titre de dépens a lieu sur la base d'un tarif horaire de CHF 250.-. Quant aux débours nécessaires à la conduite de l'affaire, ils sont remboursés au prix coûtant (art. 9 al. 1 Tarif JA). Pour les photocopies effectuées par le mandataire, il est calculé 40 centimes par copie isolée (art. 9 al. 2 Tarif JA).

En l'occurrence, la Cour estime que le nombre d'heures (29 heures et 50 minutes) comptabilisées sur la liste de frais produite le 16 juin 2026 par le mandataire des recourants est disproportionné, dans la mesure où les mêmes griefs ont, pour l'essentiel, déjà été invoqués dans le cadre de la précédente procédure de recours (602 2021 135) et de l'opposition à la demande de permis de construire relative à la présente procédure. Elles seront réduites à 20 heures, eu égard à ce qui apparaît raisonnable pour assurer la défense des intérêts des recourants. Les honoraires sont ainsi fixés à CHF 5'000.-. En ce qui concerne les débours, la liste ne correspond pas au tarif, le forfait de 5 % n'étant pas applicable en droit administratif, ceux-ci étant en effet remboursés au prix coûtant (cf. art. 9 Tarif JA). Les recourants ont ainsi droit à une indemnité totale de CHF 5'513.10 (honoraires de CHF 5'000.- plus les débours fixés à CHF 100.- et la TVA à 8.1% par CHF 413.10). Conformément aux art. 137, 140 et 141 CPJA, elle est mise, à raison de 3/4, à la charge de l'intimée qui s'en acquittera directement auprès du mandataire des recourants et à raison de 1/4 à la charge de l'Etat de Fribourg, à verser par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF).

L'intimée, qui succombe, n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA).

(dispositif en page suivante)

la Cour arrête :

I. Le recours (602 2025 169) est admis.

Partant, les décisions préfectorales du 13 octobre 2025 annulées et la cause renvoyée à l'autorité intimée pour instruction complémentaire et nouvelle décision.

II. La requête d'effet suspensif (602 2025 170), devenue sans objet, est classée.

III. Les frais de procédure, fixés à CHF 2'500.-, sont mis, pour 3/4, soit CHF 1'875.-, à la charge de l'intimée.

IV. L'avance de frais de CHF 2'500.- versée par les recourants leur est restituée.

V. Un montant de CHF 5'513.10 (dont CHF 413.10 au titre de la TVA) est alloué aux recourants à titre d'indemnité de partie, à verser à Me Pierre Bugnon, à la charge de l'intimée à raison de CHF 4'134.80 (3/4) et de l'Etat de Fribourg (par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts) à raison de CHF 1'378.30 (1/4).

VI. Notification.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

La fixation du montant des frais de procédure ou de l'indemnité de partie peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA).

Fribourg, le 30 juin 2026/ape/mab

Le Président

La Greffière