



**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 160

602 2025 176

Arrêt du 15 juin 2026

II^e Cour administrative

Composition

Président : Johannes Frölicher
Juges : Vanessa Thalmann
Cornelia Thalmann El Bachary
Greffier-rapporteur : Julien Delaye

Parties

CORPORATION DE DROIT PUBLIC DE A._____, ainsi que
133 autres participants (602 2025 160) / **193 autres participants**
(602 2026 176) selon listes annexées, **recourants**, tous représentés
par Me Daniel Schneuwly, avocat,

contre

**DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL, DES
INFRASTRUCTURES, DE LA MOBILITÉ ET DE
L'ENVIRONNEMENT, autorité intimée,**

COMMUNE DE GLETTERENS, intimée

Objet

Aménagement du territoire et constructions – Approbation d'un PAL –
Approbation d'un PAD – Zone "Caravaning"

Recours du 27 octobre 2025 contre la décision d'approbation du
dossier d'adaptation aux conditions d'approbation du PAL du
24 septembre 2025 (602 2025 160) / Recours du 24 novembre 2025
contre la décision d'approbation du PAD "Caravaning" du
23 octobre 2025 (602 2026 176)

considérant en fait

I. Remarques liminaires

A. La zone du caravaning du plan d'aménagement local (PAL) de la Commune de Gletterens, correspondant au périmètre du plan d'aménagement de détail (PAD) "Caravaning", est divisée en 395 bien-fonds inscrits au registre foncier (RF), de petites surfaces, allant d'environ 85 m² à 300 m². Sur ces parcelles, 393 appartiennent à des propriétaires privés et deux à la Corporation de droit public de A._____.

La zone concernée est actuellement presque entièrement occupée par des installations de type mobil-homes ou caravanes à usage résidentiel, posées sur des dalles en bétons.

B L'art. 2.C.I. du règlement du PAD du 16 avril 1993 interdit les constructions principales fixes. Le secteur ne dispose par ailleurs ni de réception, ni d'installations sanitaires communes, ou d'autres équipements typiques d'un camping ou caravaning destiné au tourisme mobile (tente, bivouac, location d'emplacement à la journée ou à la semaine, etc.).

II. 602 2025 160 – Approbation du dossier d'adaptation du PAL de Gletterens

A. Le 5 décembre 2018, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC; aujourd'hui et ci-après: la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement, DIME) a approuvé, avec différentes conditions, la révision générale du PAL de la Commune de Gletterens.

Dans ce cadre, la DIME a notamment approuvé l'art. 24 al. 1 du règlement communal d'urbanisme (RCU), dont la teneur, s'agissant de la zone de caravaning et de sa destination, est la suivante: "*Ce secteur est réservé à l'accueil du tourisme sédentaire ainsi qu'aux installations et constructions liées à cette affectation. Seuls les logements de type mobil-homes sont autorisés dans la zone. L'habitat à l'année y est interdit*".

La DIME n'a toutefois pas approuvé l'abrogation du PAD "Caravaning" du 16 avril 1993, telle que proposée par la commune.

B. Par publications dans la Feuille officielle (FO) n° 38 du 21 septembre 2018 et n° 15 du 16 avril 2021, la Commune de Gletterens a mis à l'enquête publique le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation de la révision générale de son PAL. La commune a également procédé à des adaptations supplémentaires ne découlant pas de cette décision.

Dans la FO n° 35 du 2 septembre 2022, la commune a en outre mis à l'enquête publique complémentaire une modification du PAL relative à l'art. 24 al. 2 RCU, en lien avec le PAD "Caravaning", dont l'abrogation – pour rappel, refusée lors de la décision d'approbation de la révision générale du PAL – était à nouveau examinée. La destination de la zone de caravaning est toutefois demeurée inchangée.

Le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation de la révision générale du PAL a été adopté par le Conseil communal le 8 juin 2021, tandis que la modification du PAL relative à l'art. 24 al. 2 RCU, liée au PAD "Caravaning", a été adoptée le 11 octobre 2022.

Dans son préavis de synthèse du 23 octobre 2024, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a exprimé des réserves quant à l'absence de prise en compte de la zone de caravaning dans le calcul du taux de résidences secondaires. Il a toutefois reconnu que cette exclusion était conforme aux bases légales actuellement en vigueur, tout en anticipant une possible évolution de celles-ci. Le SeCA a par ailleurs relevé que la quasi-totalité des installations reposaient sur des fondations en béton, ce qui rapprochait le tissu bâti d'un usage résidentiel. Il a dès lors invité la commune à prendre des mesures visant à infléchir le taux de résidences secondaires. Dans ce contexte, le SeCA a notamment demandé des modifications relatives à la délimitation des espaces dédiés aux infrastructures communes et de ceux dédiés aux caravanes et mobil-homes, l'objectif étant de permettre une ouverture vers d'autres formes de tourisme temporaire.

Sur cette base, la DIME a fait publier dans la FO n° 47 du 22 novembre 2024 les mesures qu'elle entendait ne pas approuver et en a également informé la commune.

La commune s'est déterminée le 16 décembre 2024. S'agissant de la zone de caravaning, elle a notamment relevé que le SeCA reconnaissait lui-même la conformité du décompte des résidences secondaires au droit en vigueur et qu'il n'était juridiquement pas pertinent de fonder des exigences sur une éventuelle modification législative future, dont la teneur demeurerait inconnue. Selon la commune, l'intégration du périmètre du PAD "Caravaning" au décompte des résidences secondaires ne reposait ainsi sur aucun fondement légal actuel. La commune a encore indiqué que les installations litigieuses étaient uniquement posées sur des dalles, sans fixation, ce qui leur conférait un caractère amovible. En vertu de la loi du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires (LRS; RS 702), de telles structures ne pouvaient être qualifiées de résidences secondaires. Elle a enfin précisé qu'une analyse parcellaire menée en 2016 avait confirmé le caractère amovible de toutes les installations, à l'exception d'une seule parcelle, et que cette situation demeurerait inchangée à ce jour.

C. Par décision du 24 septembre 2025, la DIME a partiellement approuvé le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation et de modification du PAL relative à l'art. 24 al. 2 RCU. S'agissant de la zone de caravaning, elle a assorti son approbation des conditions suivantes:

- > L'art. 24 al. 1 RCU doit supprimer le terme "sédentaire";
- > L'art. 24 al. 2 RCU, qui traite la délimitation des espaces réservés aux infrastructures communes et à l'implantation des caravanes et mobil-homes, doit être reformulé de manière à ne pas restreindre le périmètre aux seules installations de type mobil-homes ou motor-homes;
- > L'art. 24 al. 2 RCU doit se voir ajouter un objectif contraignant limitant l'influence des usagers sur l'environnement proche, notamment sur la distance à la forêt et la gestion des déchets verts;
- > La DIME demande des précisions ou le retrait de l'objectif de l'art. 24 al. 2 RCU s'agissant de la gestion des accès des véhicules de secours;
- > Le périmètre concerné par le PAD "Caravaning" doit être affecté en zone spéciale dans le plan d'affectation des zones (PAZ), conformément à l'art. 18 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) qui régit ce type d'affectation.

La DIME a notamment expliqué que le tissu bâti observé dans le périmètre du PAD "Caravaning" s'apparentait davantage à un tissu résidentiel de faible densité qu'à un camping mobile au sens usuel. Selon elle, une sédentarisation non maîtrisée risquait d'engendrer la création d'un tissu résidentiel pérenne, équipé d'infrastructures non conformes, ce qu'il convenait d'éviter.

La DIME a encore considéré que cette sédentarisation risquait, à terme, d'entraîner l'intégration du périmètre dans le décompte des résidences secondaires, ce que la commune entendait précisément éviter. Le caractère mobile du périmètre devait dès lors être renforcé afin de limiter le risque de sédentarisation, laquelle pourrait même conduire à une garantie de la situation acquise au sens de l'art. 69 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC; RSF 710.1).

En conséquence la DIME a demandé le retrait de la notion de "sédentaire" figurant à l'art. 24 RCU ainsi que la suppression de la limitation aux seuls mobil-homes et motor-homes prévue à cette même disposition.

Compte tenu de la situation particulière du périmètre et afin de garantir son caractère mobile, la DIME a en outre exigé que celui-ci soit affecté en zone spéciale conformément à l'art. 18 LAT et que le PAD soit maintenu et adapté aux exigences de la LATEC (sur ce point, cf. ég. *infra* partie III).

La DIME a enfin indiqué rejoindre la position du SeCA quant à la modification des objectifs du PAD figurant dans le RCU.

D. Par acte du 27 octobre 2025, la Corporation de droit public de A. _____ ainsi que 133 propriétaires de terrains situés dans la zone de caravaning (cf. *infra* annexe 1, liste des recourants dans la cause 602 2025 160) interjettent recours auprès du Tribunal cantonal contre la décision d'approbation du 24 septembre 2025 de la DIME. Ils concluent, sous suite de frais et dépens, à l'annulation des conditions suivantes contenues dans cette décision:

- > L'art. 24 al. 1 RCU doit supprimer le terme "sédentaire";
- > L'art. 24 al. 2 RCU, qui traite la délimitation des espaces réservés aux infrastructures communes et à l'implantation des caravanes et mobil-homes, doit être reformulé de manière à ne pas restreindre le périmètre aux seules installations de type mobil-homes ou motor-homes;
- > L'art. 24 al. 2 RCU doit se voir ajouter un objectif contraignant limitant l'influence des usagers sur l'environnement proche, notamment sur la distance à la forêt et la gestion des déchets verts;
- > Le périmètre concerné par le PAD "Caravaning" doit être affecté en zone spéciale dans le PAZ, conformément à l'art. 18 LAT qui régit ce type d'affectation.

À l'appui de leurs conclusions, les recourants invoquent d'abord une violation de leur droit d'être entendus. Ils soutiennent que les conditions finalement imposées par la DIME en lien avec l'art. 24 RCU n'avaient pas été mentionnées dans le cadre de la publication relative aux mesures que l'autorité envisageait de ne pas approuver. Selon eux, cette publication se limitait à évoquer une adaptation des objectifs du PAD "Caravaning", de sorte qu'ils n'ont pas été en mesure de se déterminer utilement sur les modifications finalement exigées de l'art. 24 RCU et ne pouvaient s'attendre à une remise en cause du contenu de cette disposition.

Les recourants soutiennent ensuite que la décision entreprise viole l'autonomie communale. Selon eux, aucune base légale ne permettrait à la DIME d'imposer à une commune fribourgeoise une orientation spécifique du développement touristique sur son territoire. Il n'appartiendrait ainsi pas à la DIME d'exiger une modification de la zone de caravanning afin de permettre une ouverture vers d'autres formes de tourisme temporaire.

À cet égard, les recourants se réfèrent notamment à une détermination du SeCA du 21 octobre 2021 dont il ressortirait que l'État entend orienter l'évolution du secteur vers un camping accueillant un tourisme temporaire et résidentiel mobile et interdire, à long terme, le remplacement des mobil-homes arrivés en fin de vie. Selon eux, cette orientation reviendrait à transformer progressivement une forme de tourisme bien établie en une véritable zone de camping.

Les recourants considèrent en outre qu'il est inadmissible de justifier les conditions litigieuses par le taux de résidences secondaires. Ils contestent également l'appréciation de la DIME selon laquelle la zone de caravanning s'apparenterait à une zone résidentielle de faible densité. Ils relèvent à cet égard que l'habitat à l'année y est interdit et que les constructions doivent demeurer amovibles. Selon eux, il est ainsi exclu d'assimiler ce secteur à une zone résidentielle pérenne.

Les recourants font encore valoir que les conditions litigieuses violent le principe de la stabilité des plans, dès lors que le contenu de l'art. 24 RCU a déjà été approuvé lors de la révision générale du PAL en 2018.

Ils soutiennent également que les mesures litigieuses portent atteinte à la garantie constitutionnelle de la propriété. Selon eux, les constructions et installations de caravanning existantes, une fois arrivées au terme de leur cycle de vie, devraient être détruites, voire déplacées, et les parcelles concernées remises en état par la suppression des fondations, terrasses, remblais et autres aménagements réalisés. Ils relèvent encore que, selon le SeCA, les installations existantes ne bénéficieraient que de la garantie de la situation acquise prévue par l'art. 24c LAT. Dès lors, imposer une évolution vers un camping reviendrait, selon eux, à une expropriation ne reposant ni sur une base légale suffisante ni sur un intérêt public prépondérant, et qui ne respecterait pas davantage les exigences de proportionnalité.

Les recourants estiment enfin disproportionnée la condition imposant l'introduction d'un objectif contraignant limitant l'influence des usagers sur l'environnement proche, notamment en matière de distance à la forêt et de gestion des déchets verts, dès lors que des règles suffisantes existeraient déjà sur ces questions.

S'agissant finalement de l'obligation d'affecter la zone de caravanning à une zone spéciale au sens de l'art. 18 LAT, les recourants soutiennent que cette exigence est déjà satisfaite et qu'elle est dès lors dépourvue de portée concrète.

E. Le 12 janvier 2026, la commune s'en remet à justice.

Le 12 février 2026, la DIME conclut au rejet du recours.

Les recourants se sont encore déterminés spontanément le 26 février 2026.

III. Dossier 602 2025 176 – Approbation du PAD "Caravaning"

A. La mise à l'enquête publique de la modification du PAD "Caravaning" a été publiée dans la FO n° 35 du 2 septembre 2022. Elle n'a suscité aucune opposition et le PAD a été adopté le 11 octobre 2022 par le Conseil communal.

Le 21 septembre 2024, le SeCA a établi un préavis de synthèse défavorable.

Sur cette base, la DIME a publié, dans la FO n° 47 du 22 novembre 2024, les mesures qu'elle entendait ne pas approuver ainsi que celles qu'elle envisageait d'imposer dans sa décision d'approbation bien qu'elles ne figurent pas dans le dossier mis à l'enquête publique. Cette publication est intervenue parallèlement à celle relative à la procédure d'approbation du dossier d'adaptation aux conditions d'approbation du PAL (cf. *supra* II.B), devenue nécessaire à la suite de la décision idoine de la DIME.

La commune s'est déterminée le 16 décembre 2024. La Corporation de droit public de A. _____ ainsi que de nombreux propriétaires concernés se sont également déterminés sur les points faisant l'objet de cette publication. En substance, ils se sont opposés à l'évolution voulue par la DIME consistant à faire évoluer le caravaning existant vers un camping destiné à accueillir un tourisme temporaire et résidentiel mobile.

B. Par décision du 23 octobre 2025, la DIME a partiellement approuvé la modification du PAD "Caravaning", en l'assortissant de différentes conditions figurant notamment dans les considérants II, IV et V de sa décision.

La DIME explique tout d'abord que plusieurs personnes vivent à l'année dans la zone de caravaning et paient leurs impôts dans la commune, ce qui justifie, selon elle, la suppression du terme "sédentaire" figurant à l'art. 5 du règlement du PAD. Cette modification doit permettre de considérer le secteur comme une zone à vocation de tourisme temporaire.

La DIME relève ensuite que la distance de 20 m à la forêt doit être respectée en vertu de la législation fédérale sur les forêts. Elle exige dès lors que les constructions existantes situées dans cette bande des 20 m ne puissent bénéficier que de la garantie de la situation acquise, sans qu'aucune modification soumise à autorisation ne puisse être admise. Toute démolition devra en outre entraîner une remise en état conforme aux usages définis par le PAD. L'art. 8 du règlement du PAD doit ainsi être modifié dans ce sens.

La DIME exige également la suppression des art. 12, 13, 27, 28 et 29 du règlement du PAD, ces dispositions se référant à la procédure de permis de construire. Selon elle, les installations de camping-caravaning ne sont pas soumises à l'obtention d'un permis de construire et ne devraient pas être contrôlées par ce biais, conformément à l'art. 87 du règlement cantonal d'exécution du 1^{er} décembre 2009 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC; RSF 710.11). Les autorisations nécessaires devraient ainsi être régies par un règlement de camping et le contrôle de la conformité des installations incomberait à la corporation.

La DIME relève à cet égard qu'une zone de caravaning ne constitue pas une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT et qu'aucun permis de construire ne peut dès lors y être délivré.

Par ailleurs, la DIME demande la suppression, à l'art. 16 du règlement du PAD, du terme "fondement", lequel exprimerait, selon elle, l'existence de constructions ancrées au sol incompatibles avec le caractère mobile des installations.

La DIME exige en outre l'introduction de nouveaux objectifs destinés à encadrer la situation actuelle ainsi que l'évolution future du camping vers un tourisme temporaire. Elle demande également que le premier objectif, intitulé "délimitation des espaces dédiés aux infrastructures communes et de ceux dédiés aux caravanes et mobil-homes", soit reformulé afin de ne pas limiter les types d'installations aux seules caravanes et mobil-homes et de permettre une évolution vers le tourisme temporaire.

La DIME explique encore que les résidences secondaires ne sont prises en compte dans le calcul de leur pourcentage que lorsqu'elles se situent dans des zones à bâtir. Les constructions implantées dans le périmètre du PAD "Caravaning" ne doivent ainsi, selon elle, pas être comptabilisées à ce titre.

S'agissant du développement futur de la zone de caravaning, la DIME indique ne pas suivre entièrement la proposition du SeCA consistant à ne reconnaître qu'une simple garantie de la situation acquise. Elle précise en particulier qu'elle "ne demande pas la démolition des constructions existantes", celles-ci pouvant être maintenues et entretenues dans leur volume actuel, sans possibilité d'agrandissement. Les infrastructures existantes, notamment les dalles en béton, pourront être conservées en cas de remplacement d'une installation mobile.

Autrement dit, la DIME entend interdire les agrandissements de mobil-homes fixes – notamment en surface, volume ou emprise –, les transformations renforçant leur caractère fixe ainsi que l'installation de nouvelles constructions fixes incompatibles avec le caractère mobile du secteur.

C. Par acte du 24 novembre 2025, la Corporation de droit public de A. _____ ainsi que 193 propriétaires de terrains situés dans la zone de caravaning (cf. *infra* annexe 2, liste des recourants dans la cause 602 2025 176) interjettent recours auprès du Tribunal cantonal contre la décision précitée. Ils concluent, sous suite de frais et dépens, préalablement à la suspension de la procédure jusqu'à droit connu sur le recours dirigé contre la décision relative au PAL (602 2025 160). Sur le fond, ils sollicitent principalement l'annulation de la décision d'approbation du PAD. Subsidièrement, ils demandent l'annulation partielle de cette décision en tant qu'elle impose notamment:

- > La correction de la formulation de l'art. 5 du règlement du PAD par la suppression du terme "sédentaire";
- > L'adaptation de l'art. 8 du règlement du PAD afin de prévoir, principalement, que les constructions existantes ne bénéficient que d'une garantie limitée de la situation acquise, en ce sens qu'aucune modification soumise à autorisation ne serait possible et que, lorsque ces constructions arriveront au terme de leur cycle de vie, le terrain devra être libéré de toute construction et installation, une évolution vers une bande inconstructible à la lisière de la forêt étant prévue; ou, subsidiairement, la limitation de la garantie de la situation acquise pour les constructions existantes situées dans la bande des 20 m à la forêt, en ce sens qu'aucune modification soumise à autorisation ne serait possible et que, lorsque ces constructions arriveront au terme de leur cycle de vie, le terrain devrait être libéré de toute construction et installation;

- > La suppression des art. 12 et 13 du règlement du PAD;
- > La suppression de l'art. 16 du règlement du PAD;
- > La modification de l'art. 23 du règlement du PAD, afin de l'adapter à la destination du camping, laquelle interdit les constructions fixes dans les secteurs de camping-caravaning et, partant, les résidences principales;
- > L'ajout d'un objectif au RCU destiné à faire évoluer le camping vers du tourisme temporaire, respectivement le complément au PAL des objectifs du PAD "Caravaning";
- > L'intégration, dans le rapport explicatif, d'une description du rapport entre le camping-caravaning et la forêt avoisinante;
- > La prise de mesures visant à limiter les constructions présentant un caractère fixe dans la zone de caravaning;
- > La limitation de la garantie de la situation acquise pour les constructions existantes ainsi que l'évolution future du PAD vers une zone destinée à accueillir un tourisme temporaire et résidentiel mobile.

À l'appui de leurs conclusions, les recourants exposent que, si leur recours dirigé contre le PAL devait être admis (cf. *supra* II.D), la décision relative au PAD devrait également être annulée et reformulée, ce qui justifierait la suspension de la présente procédure. Sur le fond, ils développent des griefs similaires à ceux soulevés dans le recours relatif au PAL (cf. ég. *supra* II.D). Ils soutiennent notamment que la DIME s'approprie, sans base légale suffisante, l'autonomie du planificateur communal pour déterminer dans quelle direction l'évolution de l'offre touristique doit s'orienter. Selon eux, les conditions imposées dans ce but sont inadmissibles ou reposent sur des exigences déjà couvertes par d'autres dispositions légales, notamment en matière de protection de la forêt.

D. Dans leurs observations respectives des 4 et 16 mars 2026, la DIME et la commune concluent au rejet du recours, en renvoyant pour l'essentiel à leurs déterminations déposées dans le cadre de la procédure relative au PAL (602 2025 160; cf. *supra* II.E).

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

en droit

1.

1.1. En vertu de l'art. 42 al. 1 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), l'autorité peut, pour de justes motifs, joindre en une même procédure des requêtes qui concernent le même objet.

En l'occurrence, les recours 602 2025 160 et 602 2025 176 sont étroitement liés, dès lors qu'ils portent sur le même complexe de faits et soulèvent des questions juridiques largement identiques, en particulier s'agissant de l'évolution future de la zone de caravaning de la commune et des

conditions imposées par la DIME dans le cadre, tant de l'approbation du PAL que du PAD "Caravaning".

En outre, comme le relèvent à juste titre les recourants, l'approbation de l'une des décisions litigieuses emporte nécessairement des effets sur l'autre et inversement. Or, le principe de coordination consacré à l'art. 25a LAT impose notamment une concordance matérielle des décisions ainsi qu'une absence de contradictions entre celles-ci.

Il se justifie dès lors de prononcer la jonction des deux causes et de statuer à leur sujet dans un seul et même arrêt. Dans ces circonstances, il n'est pas nécessaire, de suspendre la procédure 602 2025 176 relative au PAD jusqu'à droit connu sur la procédure 602 2025 160 relative au PAL. Il convient donc formellement de rejeter cette requête. Les parties ont en effet eu l'occasion de se déterminer de manière suffisante dans les deux procédures et le dossier apparaît en état d'être jugé. Il n'existe dès lors aucun motif justifiant de différer l'examen des questions relatives au PAD litigieux.

1.2. Déposés dans le délai et selon les formes prescrits (art. 79 ss CPJA), par des propriétaires de parcelles directement concernés par les mesures de planification litigieuses (cf. *infra* annexes 1 et 2), lesquels disposent dès lors d'un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification des décisions attaquées au sens de l'art. 76 CPJA, les recours sont recevables en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA. Les avances de frais ayant en outre été versées en temps utile, le Tribunal peut entrer en matière sur les mérites des deux recours.

2.

2.1. En application des art. 78 al. 2 CPJA et 33 al. 3 let. b LAT, lequel impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (cf. ATF 109 Ib 123; arrêt TC FR 602 2023 47 du 17 mars 2025 consid. 1.2), le Tribunal cantonal statue avec un plein pouvoir de cognition sur les recours dirigés contre les décisions d'approbation rendues par la DIME. Le grief d'inopportunité – au sens de "*Angemessenheit*" – peut ainsi également être invoqué devant l'instance de céans (cf. TSCHANNEN, *in* Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, art. 26, p. 13; art. 2, p. 34; ATF 127 II 238 consid. 3b/aa).

Il convient toutefois de rappeler qu'en vertu de l'art. 2 al. 3 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent veiller à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Cette disposition constitue principalement une règle relative au pouvoir d'examen des autorités d'approbation et de recours. Elle ne trouve cependant application que dans le cadre fixé par le droit de procédure applicable. Ainsi, lorsque la solution retenue apparaît inappropriée, l'autorité supérieure ne peut substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité de planification compétente; elle doit au contraire lui renvoyer l'affaire afin qu'elle rende une nouvelle décision (cf. TSCHANNEN, art. 2, p. 34).

Le fait que l'autorité de recours doive respecter la marge de manœuvre des autorités inférieures ne modifie pas ce principe. L'autorité de recours doit en effet vérifier – sans se substituer à une autorité de planification – que cette marge d'appréciation a été utilisée de manière correcte et adéquate. Elle doit notamment faire preuve d'une certaine retenue lorsque sont en jeu des intérêts locaux pour lesquels la proximité avec le terrain, la connaissance des lieux, la démocratie locale et l'autonomie communale revêtent une importance particulière (cf. AEMISEGGER/HAAG, *in* Commentaire pratique LAT, Autorisation de construire, protection juridique et procédure, 2020, art. 33, n° 88).

2.2. En l'espèce, la DIME a imposé, dans le cadre des décisions attaquées, différentes mesures nouvelles qui n'avaient pas été soumises à la procédure ordinaire d'adoption communale et qui n'ont, partant, pas pu faire l'objet d'un recours préalable dans ce cadre. Dans ces circonstances, le Tribunal de céans dispose d'un plein pouvoir d'examen, y compris sous l'angle de l'inopportunité, conformément à l'art. 78 CPJA.

3.

Les recourants invoquent une violation de leur droit d'être entendus. Ils reprochent à l'autorité intimée d'avoir exigé différentes modifications du RCU sans les avoir détaillées au préalable dans la FO ou dans une procédure permettant aux intéressés de se déterminer utilement à leur sujet.

3.1. Consacré à l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et concrétisé en droit cantonal aux art. 57 ss CPJA, le droit d'être entendu comprend notamment le droit, pour la personne concernée, de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision touchant sa situation juridique ne soit prise, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuve, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de se déterminer sur leur résultat lorsque celui-ci est susceptible d'influencer la décision à rendre (cf. ATF 135 I 279 consid. 2.3).

Le droit d'être entendu constitue une garantie constitutionnelle de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (cf. ATF 127 V 437 consid. 3d/aa; 126 V 132 consid. 2b). La jurisprudence admet cependant qu'une violation du droit d'être entendu survenue devant l'autorité précédente puisse être réparée lorsque l'intéressé a eu la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours disposant d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit (cf. ATF 145 I 167 consid. 4.4; 134 I 331 consid. 3.1; 133 I 201 consid. 2.2; 130 II 530 consid. 7.3). Une telle réparation dépend toutefois de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu (cf. ATF 126 I 68 consid. 2).

Même lorsqu'une violation grave est admise, une réparation demeure envisageable si un renvoi de la cause à l'autorité inférieure constituerait une vaine formalité. Un allongement inutile de la procédure serait en effet incompatible avec l'intérêt des parties à ce que leur cause soit tranchée dans un délai raisonnable (cf. ATF 137 I 195 consid. 2.3.2; arrêts TF 5A_897/2015 du 1^{er} février 2016 consid. 3.2.1; 5A_126/2018 du 14 septembre 2018 consid. 5).

3.2. En l'espèce, la DIME a fait publier dans la Feuille officielle les mesures qu'elle entendait ne pas approuver ainsi que celles qu'elle envisageait d'imposer dans le cadre de ses décisions d'approbation. Cette publication, intervenue conjointement dans la FO n° 47 du 22 novembre 2024 tant pour le dossier relatif au PAL que pour celui relatif au PAD "Caravaning", visait précisément à garantir le droit d'être entendu des personnes concernées sur les adaptations envisagées.

Les recourants se sont d'ailleurs déterminés sur les différents points faisant l'objet des mesures litigieuses, en particulier s'agissant du développement futur de la zone de caravaning et de l'orientation voulue par la DIME vers une forme de tourisme temporaire et résidentiel mobile. La DIME avait en outre expressément indiqué que certaines adaptations du PAL étaient envisagées en lien avec le PAD "Caravaning".

En substance, les recourants ont ainsi pu exposer de manière détaillée les motifs pour lesquels ils s'opposaient aux mesures de développement territorial litigieuses. Ils ont également pu faire valoir, en toute connaissance de cause, leurs arguments devant l'autorité de céans, comme en attestent

les recours particulièrement circonstanciés déposés dans les deux procédures jointes. La DIME a par ailleurs confirmé, dans ses observations sur recours, que les déterminations des recourants n'étaient pas de nature à modifier sa position.

3.3. Dans ces conditions, on peut déjà se demander si la publication effectuée dans la Feuille officielle n'était pas, à elle seule, suffisante pour permettre aux recourants d'exercer correctement leur droit d'être entendus. Il importe en effet peu qu'au stade de la publication destinée à garantir ce droit, toutes les conditions concrètement envisagées par la DIME n'aient pas été détaillées de manière exhaustive. De telles mesures présentent, par nature, un caractère provisoire et sont précisément susceptibles d'être influencées, adaptées ou nuancées en fonction des déterminations et objections formulées par les intéressés dans le cadre de l'exercice de leur droit d'être entendus.

Quoi qu'il en soit, même à supposer qu'une violation du droit d'être entendu doive être admise, celle-ci devrait être considérée comme pleinement réparée devant l'autorité de céans, laquelle dispose d'un plein pouvoir d'examen, y compris sous l'angle de l'opportunité.

Enfin, un renvoi de la cause à l'autorité intimée constituerait manifestement une vaine formalité. Le droit d'être entendu ne constitue en effet pas une fin en soi, mais un moyen destiné à garantir une procédure équitable. Or, compte tenu des déterminations déjà prises par les recourants ainsi que de la position clairement exprimée par la DIME, un tel renvoi ne conduirait qu'à prolonger inutilement la procédure sans procurer aux recourants une protection supplémentaire effective.

Le grief tiré d'une violation du droit d'être entendu se révèle ainsi mal fondé et doit être rejeté.

4.

4.1. Les communes jouissent d'une autonomie largement reconnue lorsqu'elles définissent, par voie de planification, l'affectation de leur territoire (cf. arrêt TF 1C_291/2014 du 1^{er} décembre 2014 consid. 3.2). L'art. 34 al. 1 LATeC prévoit que l'aménagement du territoire communal incombe à la commune. Le conseil communal est l'autorité responsable de l'aménagement local (art. 36 al. 1 LATeC). Quant à la DIME, elle est chargée de l'approbation des plans et règlements adoptés par la commune ainsi que du traitement des recours (art. 80 al. 1 et 86 al. 3 LATeC).

4.2. Dans l'accomplissement de leurs tâches d'aménagement du territoire et de délimitation des zones, les autorités de planification doivent tenir compte des buts et principes de l'aménagement du territoire définis aux art. 1 et 3 LAT ainsi que des prescriptions fédérales (art. 14 ss LAT) et cantonales (art. 45 ss LATeC) relatives à l'établissement des plans d'affectation (cf. ATF 117 la 307; 115 la 353). Le respect abstrait de ces principes ne suffit toutefois pas. L'autorité de planification doit procéder à une pesée de l'ensemble des intérêts publics et privés susceptibles d'entrer en considération dans le cas concret (cf. ATF 115 la 353). Dans ce cadre, l'autorité communale bénéficie de la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de sa tâche, conformément à l'art. 2 al. 3 LAT.

4.3. Les restrictions au droit de propriété résultant des plans d'affectation doivent, pour être conformes à l'art. 26 Cst., reposer sur une base légale suffisante, répondre à un intérêt public prépondérant et respecter les principes de la proportionnalité et de l'égalité de traitement (art. 36 al. 1 à 3 Cst.; cf. ATF 129 I 337 consid. 4.1). Le principe de la proportionnalité suppose notamment que la mesure litigieuse soit propre à atteindre le but visé (règle de l'aptitude) et que ce but ne puisse être atteint par des moyens moins incisifs (règle de la nécessité). Il interdit en outre toute restriction allant au-delà de ce qui est nécessaire et exige qu'un rapport raisonnable existe entre le but

poursuivi et les intérêts publics et privés compromis (proportionnalité au sens étroit impliquant une pesée des intérêts; cf. ATF 132 I 49 consid. 7.2).

5.

5.1. Le litige porte sur les adaptations exigées par la DIME, d'une part, dans le cadre de la modification du PAL et, d'autre part, dans celui des modifications corrélatives du PAD "Caravaning".

Il ressort des décisions attaquées – ainsi que des préavis de synthèse du 21 septembre 2024 et du 23 octobre 2024 – que le SeCA entend encadrer plus strictement la zone de caravaning, au motif que la situation existante correspondrait largement à une forme de tourisme sédentaire, caractérisée par la présence de mobil-homes, caravanes et "tiny houses" à l'année, ancrés au sol et équipés de fondations, terrasses, couvertures et aménagements extérieurs présentant une forme de caractère durable. Selon le SeCA, la zone se serait ainsi progressivement transformée en un véritable quartier résidentiel.

La DIME a largement suivi les propositions du SeCA et exige en substance que la réglementation communale ainsi que le PAD soient modifiés afin d'orienter, à moyen et long terme, le secteur vers une forme de tourisme temporaire et résidentiel mobile. Dans cette optique, elle entend notamment interdire les nouvelles constructions fixes ainsi que les transformations des installations existantes renforçant leur caractère fixe, limiter, dans le secteur situé à moins de 20 m de la forêt, les possibilités de rénovation des installations existantes, imposer dans cette bande une remise en état des parcelles lors de la disparition des installations actuelles, interdire dans la zone de caravaning l'habitat à l'année et exclure l'application d'une procédure de permis de construire, introduite par la commune dans le PAD approuvé par le Conseil communal, dans le secteur du caravaning.

La DIME justifie ces exigences par plusieurs considérations. Elle invoque, premièrement, la nécessité d'éviter que la zone de caravaning ne serve à maintenir ou développer, sous couvert d'une affectation touristique, une occupation assimilable à de l'habitat fixe. Elle fait valoir, deuxièmement, la nécessité de ne pas aggraver la situation de la commune au regard de la législation sur les résidences secondaires. Elle se prévaut, troisièmement, de l'intérêt à protéger la forêt et à garantir le respect des distances légales. Enfin, elle estime nécessaire d'aligner la réglementation locale sur le régime cantonal applicable en matière de permis de construire, en particulier au regard de l'art. 87 ReLATEC relatif aux installations dispensées d'autorisation.

Compte tenu de ce qui précède, il convient d'examiner, dans ce qui suit, les dispositions légales ainsi que les principes applicables au présent litige.

5.2. Selon l'art. 18 al. 1 LAT, le droit cantonal peut prévoir d'autres affectations que les zones à bâtir, agricoles et à protéger visées aux art. 15 à 17 LAT. L'art. 43 al. 2 LATeC prévoit ainsi que les communes peuvent instituer d'autres zones destinées à des affectations répondant à des besoins spécifiques.

La doctrine ne classe en principe pas les zones de camping dans les zones à bâtir, considérant qu'elles relèvent plutôt de la catégorie des zones de loisirs de plein air (cf. BRANDT/MOOR, *in* Commentaire LAT, art. 18, n° 50). Ces autres zones demeurent toutefois soumises aux principes généraux de l'aménagement du territoire, en particulier à l'exigence de séparation entre les terrains bâtis ou destinés à être bâtis et ceux qui ne le sont pas (cf. ATF 149 II 237 consid. 4.4.2; arrêt TF 1C_333/2023 du 15 mars 2024 consid. 3.1).

La création d'une zone fondée sur l'art. 18 LAT n'est admissible que pour autant que les buts et principes de l'aménagement du territoire soient respectés (cf. arrêts TF 1C_333/2023 du 15 mars 2024 consid. 3.1; 1C_18/2022 du 9 mai 2023 consid. 3.1.1). Une telle mesure de planification ne saurait notamment servir à contourner les règles des art. 24 ss LAT par la création de petites zones à bâtir inadmissibles. De telles zones ne peuvent être tolérées lorsqu'elles tendent à éluder les objectifs fondamentaux de l'aménagement du territoire, en particulier la concentration de l'urbanisation dans les zones à bâtir et l'interdiction des constructions dispersées (cf. ATF 132 II 408 consid. 4.2).

Dans ce contexte, l'autorité de planification doit notamment vérifier que l'implantation des constructions ou installations à l'endroit choisi est imposée par leur destination au sens de l'art. 24 let. a LAT et examiner si aucun intérêt prépondérant ne s'oppose à leur maintien ou à leur création au sens de l'art. 24 let. b LAT.

5.3. Au niveau du plan directeur cantonal (PDCant), la fiche T101 – "Territoire d'urbanisation" prévoit que les zones spéciales au sens de l'art. 18 LAT ne peuvent être autorisées hors du territoire d'urbanisation que pour autant que leur implantation soit spécifiquement justifiée, que leur dimension soit limitée à l'emprise nécessaire au projet et que leur utilisation demeure strictement limitée à l'activité pour laquelle elles ont été approuvées (cf. p. 2, ch. 2).

Cette réglementation consacre ainsi un régime restrictif applicable aux zones spéciales. Leur création n'est admissible qu'à titre exceptionnel, moyennant une justification particulière de localisation, une limitation stricte de leur périmètre ainsi qu'une affectation fonctionnelle exclusive. Elle vise typiquement des installations qui, par leur nature, ne trouvent pas leur place dans les zones ordinaires, ce qui inclut notamment certaines infrastructures touristiques telles que les campings.

La fiche T110 – "Implantation d'équipements de tourisme et de loisirs" règle de manière plus spécifique les infrastructures touristiques. Elle impose une approche coordonnée et territorialisée de tels équipements, en exigeant notamment qu'ils soient implantés dans des sites appropriés, compatibles avec les exigences de protection du paysage, de l'environnement et de la mobilité, et qu'ils évitent toute dispersion spatiale. Les équipements touristiques doivent ainsi être planifiés de manière cohérente avec les autres intérêts publics en présence (cf. p. 4, ch. 2).

S'agissant plus particulièrement des campings et caravanings, le PDCant ne contient pas de fiche spécifiquement consacrée à ce type d'infrastructures. En tant qu'installations touristiques structurées impliquant une organisation durable du sol – notamment des emplacements, accès, raccordements et équipements communs –, ils relèvent toutefois nécessairement du champ d'application de la fiche T110 et doivent également satisfaire aux exigences de la fiche T101 lorsqu'ils sont implantés hors du territoire d'urbanisation.

5.4. Au niveau cantonal également, les zones de camping – auxquelles doivent être assimilées les zones de caravaning – sont soumises à l'établissement d'un plan d'aménagement de détail en raison de leurs effets importants sur l'aménagement du territoire, l'équipement, l'environnement et les biens culturels (art. 63 al. 2 LATeC). Le Conseil d'État a précisé que cette exigence concerne les aires de camping-caravaning d'une surface minimale de 5'000 m² (art. 28 al. 1 let. e ReLATeC).

Selon l'art. 62 LATeC, les plans d'aménagement de détail règlent la constructibilité de secteurs du territoire communal pour compléter ou affiner le régime de construction de base prévu par le plan d'affectation des zones et sa réglementation. La commune fixe, dans la réglementation afférente au

plan d'affectation des zones, les buts et les principes en vue de l'établissement du plan d'aménagement de détail (art. 63 al. 1 2^e phrase LATeC).

L'art. 64 al. 1 LATeC prévoit qu'un plan d'aménagement de détail a en particulier pour but de permettre une solution urbanistique et architecturale de qualité, de prévoir des installations communes et des équipements adaptés et suffisants ainsi que d'assurer une meilleure insertion dans le site.

Il convient encore de relever qu'en application de l'art. 84 al. 1 let. h ReLATeC, les aménagements de camping-caravaning sont soumis à l'obligation de permis de construire selon la procédure ordinaire. L'art. 87 al. 1 let. f ReLATeC précise en revanche que les caravanes et mobil-homes implantés dans des zones affectées et aménagées à cet effet par le plan d'aménagement local ne sont, eux, pas soumis à un permis de construire.

5.5. L'art. 75b al. 1 Cst. prévoit enfin que les résidences secondaires constituent au maximum 20% du parc des logements et de la surface brute au sol habitable de chaque commune. La LRS définit les conditions auxquelles sont soumises la construction de nouveaux logements ainsi que la modification de logements existants et de leur affectation dans les communes dont le taux de résidences secondaires dépasse ce seuil (art. 1 LRS).

Selon l'art. 2 al. 1 LRS, constitue un logement au sens de cette loi un ensemble de locaux qui est propre à un usage d'habitation (let. a), forme une unité de construction (let. b), dispose d'un accès indépendant soit depuis l'extérieur, soit depuis un espace commun à plusieurs logements à l'intérieur du bâtiment (let. c), est équipé d'une installation de cuisine (let. d), et ne constitue pas un bien meuble (let. e).

Dans ce contexte, la question se pose ainsi de savoir si des maisonnettes préfabriquées ou des mobil-homes fixés au sol au moyen d'ancrage spéciaux, mais pouvant être démontés relativement rapidement, tombent dans le champ d'application de la LRS (cf. ALIG, Der Wohnungsbegriff des Zweitwohnungsgesetzes: *in* Jusletter du 30 mai 2016, n° 1).

Les habitations mobiles, telles que les camping-cars et les caravanes, ne sont en principe pas considérées comme des logements, même lorsqu'elles demeurent durablement sur place. En revanche, les constructions installées sur une fondation ancrée dans le sol ne sont plus considérées comme des biens meubles au sens de l'art. 2 al. 1 let. e LRS (cf. Message du Conseil fédéral du 19 février 2014 concernant la loi fédérale sur les résidences secondaires, FF 2014 2209, p. 2219 ss; EQUEY, Résidences secondaires: de l'initiative Weber à la législation et à la réglementation d'application, *in* Jusletter du 8 février 2016, n° 47 ss; ég. arrêt TAF A-4343/2018 du 1^{er} février 2021 consid. 5.3 s.).

Le critère déterminant pour qualifier un objet de bien meuble au sens de la LRS réside ainsi dans la conservation des moyens de mobilité. Cette notion peut encore englober certains mobil-homes, roulottes ou bateaux régulièrement déplacés ou aptes à l'être, mais elle exclut les maisons de camping durablement ancrées au sol (cf. EQUEY, n° 47 ss; ALIG, n° 24). Le Tribunal administratif fédéral a ainsi jugé que des bungalows et mobil-homes installés sur des fondations ancrées dans le sol, raccordés aux réserves d'eau et d'électricité et dotés de vérandas, avant-places aménagées, clôtures et plantations, devaient être qualifiées de logements au sens de la LRS. Il a également précisé que l'interdiction d'habiter à l'année, l'absence de domicile légal dans la commune, la fermeture saisonnière des installations ou encore la perception d'une taxe de séjour ne suffisent pas

à exclure la qualification de logement au sens de la LRS (cf. arrêt TAF A-4343/2018 du 1^{er} février 2021 consid. 5.5).

5.6. S'agissant de la protection de la forêt, le droit fédéral prévoit que les constructions et installations à proximité de la forêt ne peuvent être autorisées que si elles n'en compromettent ni la conservation, ni le traitement, ni l'exploitation (art. 17 de la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts, LFo; RS 921.0).

Le droit fribourgeois fixe à cet égard une distance de 20 m à la lisière forestière. Aucune construction ou installation non forestière, ni aucun dépôt permanent ou temporaire, ne peut ainsi être implanté à moins de 20 mètres de la forêt, sous réserve de dérogations accordées dans le cadre de la procédure applicable (art. 26 de la loi fribourgeoise du 2 mars 1999 sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles, LFCN; RSF 921.1).

6.

Il faut d'abord admettre que les motifs invoqués par la DIME pour justifier les mesures prises dans le cadre du PAL et du PAD reposent, dans leur principe, sur des intérêts publics dignes de protection.

6.1. Le premier tient à la structure même du droit fédéral de l'aménagement du territoire. Si l'art. 18 LAT permet l'institution d'autres zones que les zones à bâtir, agricoles ou protégées, notamment des zones spéciales, cette faculté ne saurait être utilisée pour contourner les exigences matérielles applicables aux zones à bâtir au sens de l'art. 15 LAT.

Le PDCant rappelle lui-même que les zones spéciales au sens de l'art. 18 LAT ne peuvent être créées hors du territoire d'urbanisation que si leur implantation est justifiée, si leur dimension est limitée à l'emprise du projet et si leur utilisation demeure strictement limitée à l'activité pour laquelle elles sont approuvées. À l'inverse, les zones à bâtir doivent être concentrées dans le territoire d'urbanisation.

La fiche T110 du PDCant relative aux équipements de tourisme et de loisirs n'exclut certes pas les campings ou caravanings hors des pôles touristiques. Elle exige toutefois que leur localisation soit objectivement justifiée et que les équipements autorisés correspondent clairement à une affectation touristique déterminée.

Dans ce contexte, la DIME pouvait légitimement craindre qu'un caravaning occupé par des installations durables, équipées comme des logements, entourées d'annexes fixes et utilisées sur le long terme, ne conduise matériellement à une situation s'apparentant à de l'habitat résidentiel ou à une zone de maisons de vacances.

Il existait ainsi, dans son principe, un intérêt public admissible à éviter qu'une zone spéciale de caravaning ne se transforme progressivement en une zone résidentielle de fait échappant aux exigences ordinaires applicables aux zones à bâtir.

6.2. Le second intérêt public invoqué par la DIME est lié à la LRS. Le thème T109 du PDCant impose aux communes de suivre l'évolution de leur taux de résidences secondaires et, lorsque celui-ci dépasse 20 %, d'examiner des mesures de planification adaptées, notamment de revoir le dimensionnement des zones résidentielles concernées et de favoriser les résidences principales. Il prévoit en outre, pour le PAL, l'examen de secteurs propices à une affectation hôtelières et parahôtelières.

La préoccupation du SeCA et de la DIME de ne pas aggraver la situation de la commune au regard de cette législation repose ainsi, elle aussi, sur un intérêt public identifiable (cf. ch. 3.6 du préavis du SeCA du 23 octobre 2024; ch. 1.3.4 du préavis du SeCA du 21 septembre 2024).

La jurisprudence du Tribunal administratif fédéral précitée (cf. supra consid. 5.5) met notamment en évidence que si les caravanes et autres objets conservant une réelle mobilité échappent en principe à la notion de logement, des installations de type mobil-home ou bungalow durablement fixées peuvent, au contraire, tomber sous le coup de la LRS.

Dans ces conditions, la DIME pouvait légitimement chercher à éviter que les objets implantés dans la zone de caravanning présentent des caractéristiques susceptibles de conduire à leur intégration dans l'inventaire des logements puis, le cas échéant, dans le calcul du taux de résidences secondaires.

L'exigence tendant à préserver le caractère mobile des installations n'est ainsi pas dénuée de fondement objectif. Elle vise précisément à éviter que les objets concernés perdent leur mobilité fonctionnelle et tombent ensuite dans le champ d'application de la LRS, avec pour conséquence d'aggraver la situation d'une commune, dont le taux de résidences secondaires atteint déjà 22.48 % (cf. ch. 1.3.4 du préavis du SeCA du 21 septembre 2024).

Le thème T109 du PDCant va d'ailleurs dans le même sens en imposant aux communes de tenir compte de cette problématique dans leur planification. Tant la DIME que la commune n'ont en l'état pas comptabilisé les objets situés dans la zone de caravanning dans le calcul des résidences secondaires, de sorte qu'il existe un intérêt évident à maintenir une cohérence avec le régime juridique actuellement appliqué.

À défaut, si certaines installations devaient, à terme, présenter les caractéristiques de véritables logements tout en continuant à être exclues du calcul des résidences secondaires, la commune s'exposerait à une intervention des autorités fédérales compétentes, notamment de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), pouvant conduire à une correction du calcul et, le cas échéant, à l'obligation de prendre des mesures de planification supplémentaires.

6.3. La mesure de planification litigieuse touche également à la protection de la forêt, laquelle constitue un intérêt public important. Le maintien de la forêt dans ses diverses fonctions est en effet consacré tant par les principes de l'aménagement du territoire (art. 1 al. 2 let. a et 3 al. 2 let. e LAT) que directement par la Constitution fédérale (art. 77 al. 1 et 2 Cst.).

La LFo tend notamment à assurer la conservation des forêts dans leur étendue et leur répartition géographique (art. 1 let. a LFo), à les protéger comme milieu naturel (art. 1 let. b LFo) ainsi qu'à garantir qu'elles puissent remplir leurs fonctions protectrice, sociale et économique (art. 1 let. c LFo). La forêt participe également à la protection de la nature et du paysage en contribuant à la préservation des écosystèmes, de la faune, de la flore et des paysages naturels (cf. Message du Conseil fédéral, FF 1988 III 157, p. 172).

L'art. 17 LFo, relatif aux distances à la forêt, vise précisément à protéger celle-ci contre les atteintes humaines ou naturelles. Les distances minimales doivent notamment permettre l'accès et l'entretien de la forêt, prévenir les risques d'incendie, préserver la valeur écologique des lisières et protéger les constructions contre les dangers provenant du milieu forestier (cf. arrêts TF 1C_163/2020 du 7 juin 2021 consid. 3.4; 1C_386/2014 du 13 novembre 2014).

Le Tribunal fédéral a ainsi rappelé à plusieurs reprises que la protection de l'aire forestière et le respect des distances légales à la lisière répondent à un intérêt public important susceptible de justifier des restrictions significatives au droit de propriété (cf. arrêt TF 1C_70/2015 du 28 août 2015 consid. 3 s.).

6.4. Partant, les préoccupations exprimées par l'autorité cantonale reposent, dans leur principe, sur des intérêts publics admissibles. Outre les exigences liées à la protection de la forêt, le droit fédéral de l'aménagement du territoire ne permet en effet pas qu'une zone spéciale à vocation touristique serve, matériellement, à l'implantation durable d'objets ayant perdu leur caractère mobile et produisant les effets d'un habitat quasi résidentiel.

C'est précisément afin de prévenir une telle évolution que l'autorité intimée pouvait exiger certaines clarifications et adaptations de la réglementation communale et du PAD. Il convient dès lors d'examiner ci-après si les différentes mesures litigieuses respectent, dans leur contenu concret, les exigences du droit supérieur, en particulier sous l'angle de la proportionnalité et de l'autonomie communale (cf. *infra* consid. 7 et 8).

7.

Cela étant, il faut encore déterminer si ces intérêts publics permettent d'imposer à la commune l'objectif planificateur positif d'une évolution du secteur vers le tourisme mobile comme modèle exclusif ou privilégié d'exploitation future d'une zone de caravanning.

7.1. Or, aucune des législations précitées (LAT, LRS, LATeC, ReLATeC) ne consacrent une distinction normative entre le tourisme à l'année et le tourisme temporaire. Elles n'imposent pas non plus que les zones de caravanning soient réservées à des séjours de courte durée ou à une clientèle constamment renouvelée (p. ex. à la journée ou à la semaine). Le PDCant ne crée pas non plus une telle distinction.

7.1.1. Comme exposé ci-dessus, la LATeC confie l'aménagement communal à la commune et lui laisse le soin de définir le contenu de son PAL ainsi que le régime applicable au PAD dans le cadre fixé par le droit supérieur. Quant au ReLATeC, il impose certes un PAD pour les aires de camping-caravanning d'une certaine importance (plus de 5'000 m²) et encadre leur contenu, mais il ne contient aucune disposition exigeant qu'un caravanning existant soit transformé, à terme, en une infrastructure vouée exclusivement au tourisme mobile.

Le thème T110 du PDCant se limite pour sa part à exiger que les équipements touristiques soient justifiés, correctement localisés et réglementés. Le thème T101 rappelle les conditions auxquelles des zones spéciales peuvent être admises hors du territoire d'urbanisation. Quant au thème T109, il impose une réflexion sur les résidences secondaires et les mesures propres à maîtriser leur évolution. Aucun de ces instruments ne contient toutefois d'injonction imposant à une commune de faire évoluer un caravanning existant vers un modèle déterminé de tourisme mobile.

7.1.2. Les instruments de planification régionale et environnementale produits au dossier vont dans le même sens. Le Plan directeur régional intercantonal de la Broye (COREB, 2016, disponible sur www.coreb.ch > Aménagement du territoire > Plan directeur régional, consulté le 15 juin 2026) évoque le tourisme comme domaine d'action régional sans prescrire une forme particulière d'exploitation touristique. Les documents relatifs à la rive sud du lac de Neuchâtel (cf. Plan d'affectation cantonal des réserves naturelles, rapport explicatif et de conformité, juin 2020, p. 6; disponible sur www.fr.ch > Énergie, agriculture et environnement > Environnement > Mise à

l'enquête publique de la modification du Plan d'affectation cantonal des réserves naturelles de la rive sud du lac de Neuchâtel, consulté le 15 juin 2026) ou à la Grande Cariçaie (cf. Plan de gestion de la Grande Cariçaie 2025-2028, p. 94 ss, disponible sur www.grande-caricaie.ch > L'Association > Plan de gestion > Plan de gestion 2025-2028, consulté le 15 juin 2026) insistent essentiellement sur la gestion et l'encadrement des activités touristiques compatibles avec la protection du site, sans exiger la suppression du tourisme résidentiel.

Il convient également de relever que la stratégie de développement du tourisme fribourgeois "Vision 2030", adoptée par l'Union fribourgeoise du tourisme, reconnaît expressément l'importance des différentes formes d'hébergement, y compris le tourisme résidentiel, et vise à "améliorer et diversifier l'offre d'hébergement touristique afin de marier le tourisme de séjour avec le tourisme résidentiel" (cf. Synthèse de la Stratégie de développement du tourisme fribourgeois 2024 – 2030, p. 11, disponible sur www.fribourg.ch > UFT-FTV > Stratégie > Stratégie de développement du tourisme fribourgeois, consulté le 15 juin 2026). Le tourisme résidentiel de longue durée, dont relèvent en particulier les formes de caravanning de longue durée ou les mobil-homes, n'est ainsi pas envisagé comme une forme d'exploitation à éliminer, mais comme une composante à intégrer dans l'offre touristique cantonale.

7.1.3. Le droit cantonal reconnaît d'ailleurs lui-même certaines formes de séjour durable ou répété, notamment à travers le régime de la taxe de séjour forfaitaire (art. 31 al. 1 let. c de la loi cantonale du 8 octobre 2021 sur le tourisme, LT; RSF 951.1). De même, l'art. 87 ReLATeC dispense précisément de permis de construire les caravanes et mobil-homes implantés dans des zones affectées et aménagées à cet effet, ce qui suppose nécessairement une certaine stabilité de ces objets dans le temps. En effet, pour des installations strictement éphémères ou de très courte durée, la question du permis de construire ne se poserait même pas en pratique.

7.2. Cela étant, la jurisprudence fédérale rappelle, d'un autre côté, que la qualification d'une zone dépend de sa fonction effective, et non de sa dénomination. Est ainsi déterminante la question de savoir si la zone permet des constructions de manière régulière. Une zone qui permet l'implantation durable d'installations assimilables à des logements doit être considérée comme une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT. Il en découle qu'une zone de caravanning ou de camping ne peut pas, sans violer le droit fédéral, évoluer vers une véritable zone résidentielle durable sans satisfaire aux exigences applicables aux zones à bâtir, sans quoi l'art. 24 LAT serait contourné (cf. p. ex. ATF 132 II 408 consid. 4.2).

Le droit supérieur permet ainsi au canton d'exiger que la commune empêche les constructions fixes nouvelles, préserve le caractère mobile des installations, exclue l'habitat permanent, prenne en compte les exigences de la LRS et évite un contournement des art. 15 et 24 LAT par le biais d'une zone spéciale. En revanche, il ne l'autorise pas, faute de base légale spécifique, à imposer positivement un modèle économique ou touristique déterminé, à savoir une évolution vers le seul tourisme mobile, alors même que d'autres moyens réglementaires moins intrusifs permettraient déjà d'atteindre les buts poursuivis.

7.3. Sur ce point, l'atteinte à l'autonomie de la commune apparaît manifeste. Le choix entre plusieurs manières, conformes au droit supérieur, d'organiser une zone touristique – pour autant que soient respectés le maintien du caractère mobile des installations, l'interdiction des constructions fixes nouvelles et la prévention d'un habitat résidentiel à l'année de fait – relève de la marge d'appréciation reconnue à la commune.

En imposant non seulement des restrictions destinées à empêcher une dérive vers l'habitat résidentiel, mais encore une orientation positive vers une forme spécifique de tourisme mobile, au détriment du tourisme à l'année, la DIME a ainsi dépassé ce que permettent la LAT, la LATeC, le ReLATeC et le PDCant.

À cela s'ajoute un problème concret de faisabilité. L'objectif poursuivi par l'autorité cantonale suppose, en pratique, que les propriétaires privés mettent effectivement leurs parcelles à disposition d'une exploitation relevant du tourisme mobile. Or, aucune base légale cantonale ou fédérale identifiée ne permet de contraindre des propriétaires privés à exploiter leurs biens selon un modèle touristique déterminé, c'est-à-dire en louant, par exemple, leur terrain à la semaine ou à la journée.

Certes, la LATeC connaît certains mécanismes relatifs à l'obligation de construire ou au droit d'emption dans des situations particulières, mais ces instruments concernent essentiellement les terrains situés en zone à bâtir et ne consacrent pas un pouvoir général permettant d'imposer un mode d'exploitation touristique précis à des propriétaires privés.

L'évolution litigieuse imposée par la DIME souffre également sous l'angle de son aptitude concrète. Il n'apparaît pas que la commune soit en mesure de garantir, par la seule planification, et sans recourir à des mesures d'expropriation, que des propriétaires privés renoncent à d'autres usages compatibles avec la zone pour se consacrer au tourisme mobile, sauf à prévoir des restrictions particulièrement incisives dont la base légale formelle fait précisément défaut.

Il en résulte que la planification peut réglementer les objets admis dans la zone, leur implantation, leur caractère mobile ainsi que l'exclusion de l'habitat permanent. Elle ne peut toutefois pas, en l'absence d'une base légale claire, contraindre les propriétaires concernés à exploiter leurs biens selon un modèle touristique temporaire choisi par l'autorité cantonale.

7.4. Partant, la DIME a fondé une partie de ses exigences sur une distinction entre tourisme "sédentaire", considéré comme problématique selon elle, et tourisme "mobile", appelé à être favorisé. Or, une telle distinction ne trouve, comme on l'a vu, aucun ancrage clair ni dans le droit fédéral ou cantonal, ni dans la jurisprudence ou la planification supérieure.

Le droit supérieur exige certes que les installations implantées dans une zone de caravanning conservent un caractère réellement mobile et qu'elles ne conduisent pas, matériellement, à la création d'une zone résidentielle de fait. Il n'impose toutefois pas qu'une commune privilégie un modèle économique ou touristique déterminé, fondé sur une rotation permanente des occupants, plutôt qu'une forme de tourisme à l'année.

Ainsi, en imposant à la commune une distinction abstraite entre formes de tourisme admissibles et inadmissibles, la DIME a adopté un raisonnement qui ne repose sur aucune base légale suffisante et qui porte atteinte à la marge d'appréciation reconnue à la commune dans l'organisation de son territoire touristique.

8.

Sur la base de ce qui précède, il convient d'examiner successivement les différentes mesures imposées par la DIME et contestées par les recourants, en distinguant celles relatives à l'adaptation et à la modification du PAL (consid. 8.1) de celles portant sur le PAD "Caravanning" (consid. 8.2).

8.1. *Dossier d'adaptation et de modification du PAL*

8.1.1. La DIME exige que l'art. 24 al. 1 RCU soit modifié afin de supprimer le terme "sédentaire".

Même s'il est vrai que, dans le contexte litigieux, le terme "sédentaire" ne signifie pas nécessairement "résident" ou "habitat à l'année", cette notion demeure néanmoins susceptible de porter à confusion. Au vu du dossier, le maintien de ce terme dans la définition de la destination du secteur entretient une ambiguïté sérieuse. En effet, la réglementation exclut expressément l'habitat à l'année tout en qualifiant simultanément le tourisme admis de "sédentaire", de sorte qu'il demeure difficile de déterminer clairement la portée exacte de cette notion. Une telle formulation tend ainsi à légitimer une occupation résidentielle proche de l'habitat permanent, alors même que la zone litigieuse ne constitue pas une zone résidentielle ordinaire et que l'habitat à l'année y est exclu.

Dans ces circonstances, l'autorité cantonale pouvait exiger que la commune clarifie la vocation réglementaire du secteur afin de préciser qu'il s'agit d'une zone touristique spéciale et non d'un secteur destiné à l'habitat résidentiel durable.

Cela étant, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, la suppression du terme "sédentaire" ne signifie pas encore qu'il existerait une base légale permettant d'imposer un modèle déterminé d'exploitation touristique. La mesure litigieuse se justifie uniquement comme une clarification négative destinée à éviter de consacrer réglementairement une forme de séjour résidentiel assimilable à de l'habitat durable, mais non comme un fondement d'une obligation d'évolution vers une forme exclusive de tourisme mobile.

La décision d'approbation doit dès lors être confirmée sur ce point et le grief rejeté.

8.1.2. La DIME exige que l'art. 24 al. 2 RCU, relatif à la "délimitation des espaces réservés aux infrastructures communes et à l'implantation des caravanes et mobil-homes", soit reformulé afin de ne pas limiter le périmètre aux seules installations de type mobil-homes et motor-homes.

Sur ce point, l'autorité cantonale peut certes exiger que la réglementation communale interdise l'habitat à l'année, proscrive les nouvelles constructions fixes et préserve le caractère mobile des installations afin d'éviter un contournement de l'art. 18 LAT ainsi que de la législation sur les résidences secondaires. En revanche, ni la LATeC, ni le ReLATeC, ni le Plan directeur cantonal n'imposent qu'un secteur de caravaning soit transformé, comme objectif planificateur positif, en secteur exclusivement voué au tourisme temporaire ou au tourisme mobile.

Sur ce point, l'autorité cantonale substitue en réalité à la commune un choix d'opportunité et de politique touristique qui relève, en l'absence de norme plus précise et hiérarchiquement supérieure, de l'autonomie communale garantie par l'art. 129 de la Constitution du 16 mai 2004 du canton de Fribourg (Cst./FR; RSF 10.1). L'orientation imposée ne repose ainsi pas sur une base légale suffisamment déterminée.

La commune peut en effet légitimement considérer qu'une forme de tourisme composée de personnes régulières et d'habités est plus stable, plus calme et potentiellement mieux intégrée au site, et correspond davantage à ses objectifs locaux qu'un flux permanent d'usagers de très courte durée. Un tel choix relève de la politique touristique et de l'aménagement communal, pour autant qu'il demeure compatible avec le droit supérieur.

La distinction juridiquement pertinente ne réside dès lors pas entre tourisme sédentaire et tourisme temporaire, pris comme catégories abstraites. Elle se situe plutôt entre, d'une part, un séjour touristique durable encore compatible avec des objets de caravanning conservant un caractère réellement mobile et avec l'interdiction de l'habitat permanent et, d'autre part, une résidentialisation de fait caractérisée par des installations fixées au sol, équipées comme des logements ou utilisées d'une manière contournant les exigences applicables aux zones à bâtir, à la LRS ou à la protection de la forêt.

Il en découle que l'art. 24 al. 2 RCU ne doit pas être modifié dans le sens exigé par la DIME.

La Cour annule dès lors la décision d'approbation du PAL en tant qu'elle impose une reformulation de l'art. 24 al. 2 RCU visant à ne plus limiter le périmètre aux seules installations de type mobil-homes et motor-homes.

8.1.3. La DIME exige encore que l'art. 24 al. 2 RCU soit complété par un objectif contraignant visant à limiter l'influence des usagers sur l'environnement proche, notamment en ce qui concerne la distance à la forêt et la gestion des déchets verts.

Les recourants soutiennent que l'ajout d'un tel objectif serait superflu. Selon eux, le cadre légal existant, tant fédéral que cantonal, contiendrait déjà des prescriptions suffisantes en matière de protection de la forêt et de gestion des déchets. Ils relèvent également que la présence immédiate d'une déchetterie communale rendrait inutile toute précision réglementaire supplémentaire. Ce grief ne saurait être suivi.

Il est certes exact que la protection de la forêt ainsi que la gestion des déchets font déjà l'objet de prescriptions détaillées dans les législations fédérales et cantonales idoines, notamment par l'instauration d'une distance minimale de 20 m à la lisière de la forêt, ainsi que par les règles générales relatives à l'élimination des déchets. L'existence de telles prescriptions n'exclut toutefois pas que la planification communale précise et complète ces exigences, pour autant que les dispositions adoptées demeurent conformes au droit supérieur.

Or, en vertu de la LATeC, la planification communale doit contribuer à un développement territorial durable en assurant un équilibre entre les intérêts environnementaux, sociaux et économiques ainsi qu'en veillant à la préservation du milieu naturel et du paysage. Ce mandat implique non seulement l'édition de règles techniques minimales (p. ex. un règlement communal en matière d'élimination des déchets), mais également la formulation d'objectifs d'aménagement du territoire destinés à orienter l'application des normes et à guider les autorités d'exécution dans la pondération des intérêts.

L'objectif litigieux ne crée au demeurant aucune nouvelle interdiction matérielle par rapport au droit supérieur et ne modifie pas les distances légales applicables à la forêt. Il vise essentiellement à rappeler, dans le contexte du caravanning, la nécessité de limiter l'impact des activités de loisirs sur l'environnement proche, dans un secteur jouxtant directement des surfaces forestières et des espaces naturels sensibles. Il s'inscrit ainsi dans une logique de prévention des atteintes et de gestion durable des usages, typique des objectifs de planification.

Il convient à cet égard de relever que le PDCant exige, pour les équipements de tourisme et de loisirs, que les impacts sur la forêt, la nature et le paysage soient limités. Le Service des forêts et de la nature (SFN) a d'ailleurs relevé, dans son préavis du 21 octobre 2022, que les limites Est et Nord-Est du périmètre du caravanning bordent la réserve des Grèves d'Ostende, intégrée au PAC Rive

sud du lac de Neuchâtel, et que la proximité immédiate de la Grande Cariçaie justifie des prescriptions réglementaires strictes en matière de protection du paysage et de la nature.

S'agissant plus particulièrement des déchets verts, la proximité de la déchetterie communale ne rend pas l'objectif litigieux dépourvu de portée. Celui-ci permet au contraire de rappeler expressément que les déchets végétaux ne doivent pas être déposés de manière informelle en bordure de forêt ou sur des surfaces naturelles, mais éliminés conformément aux infrastructures prévues à cet effet.

Le SFN a du reste expressément mis en évidence cette problématique dans son préavis du 21 octobre 2022, en relevant que les déchets verts "tendent à être évacués dans les forêts alentour par les particuliers, parfois dans le périmètre de la Grande Cariçaie". Il a ainsi considéré pertinent d'introduire une disposition relative à l'élimination des déchets organiques dans la réglementation applicable au PAD.

Dans ces conditions, l'objectif litigieux présente un lien suffisant avec les intérêts de protection de la forêt et du paysage poursuivis par le droit supérieur et demeure proportionné.

La décision d'approbation doit dès lors être confirmée sur ce point et le grief des recourants rejeté.

8.1.4. La DIME exige encore que le périmètre concerné par le PAD "Caravaning" soit affecté en zone spéciale dans le PAZ, conformément à l'art. 18 LAT.

Cette exigence n'est, à vrai dire, pas matériellement contestée par les recourants. Il ressort en effet des documents de planification, en particulier du rapport explicatif établi selon l'art. 47 OAT, que les réflexions du planificateur communal portaient bien sur la création d'une zone touristique spéciale. La surface concernée n'a d'ailleurs pas été intégrée dans le calcul des zones à bâtir au sens de l'art. 15 LAT.

Il n'a ainsi jamais été envisagé de créer une zone résidentielle ordinaire, une zone de chalets ou une zone de résidences secondaires, aucune démarche n'ayant notamment été entreprise afin d'intégrer les caravanes et mobil-homes dans le calcul des logements ou des résidences secondaires.

Dans ces circonstances, la condition litigieuse se limite essentiellement à constater et à clarifier sans ambiguïté la qualification juridique du secteur au regard de l'art. 18 LAT.

La Cour ne voit au demeurant pas quel intérêt concret les recourants auraient à contester cette précision, laquelle correspond matériellement à la logique de planification retenue tant par la commune que par la DIME.

La décision d'approbation peut dès lors être confirmée sur ce point et le grief des recourants rejeté.

8.1.5. En résumé, la Cour confirme la décision d'approbation du dossier d'adaptation et de modification du PAL en tant qu'elle exige la suppression du terme "sédentaire" à l'art. 24 al. 1 RCU, l'ajout, à l'art. 24 al. 2 RCU, d'un objectif relatif à la protection de l'environnement proche, notamment de la forêt et du paysage, ainsi que la clarification selon laquelle le périmètre "Caravaning" constitue une zone spéciale au sens de l'art. 18 LAT.

La Cour annule en revanche la décision d'approbation du PAL dans la mesure où celle-ci impose que l'art. 24 al. 2 RCU soit reformulé afin de ne plus limiter le périmètre aux seules installations de type mobil-homes et motor-homes.

8.2. Dossier d'approbation du PAD

8.2.1. La DIME exige que le terme "sédentaire" soit supprimé de l'art. 5 du règlement du PAD.

Il peut être renvoyé, sur ce point, au considérant 8.1.1 ci-dessus. Les mêmes motifs conduisent à retenir que le maintien de cette notion entretient une ambiguïté quant à la vocation exacte du secteur litigieux et tend à rapprocher celui-ci d'une forme d'habitat durable incompatible avec une zone spéciale de caravanning au sens de l'art. 18 LAT.

La condition figurant dans la décision d'approbation doit dès lors être confirmée.

8.2.2. La DIME exige ensuite que l'art. 8 du règlement du PAD soit adapté afin de préciser que les installations existantes situées dans la bande des 20 m à la forêt bénéficient uniquement d'une situation acquise limitée, en ce sens qu'aucune modification soumise à autorisation ne sera possible et que, lorsque ces installations arriveront en fin de cycle de vie, le terrain devra être libéré de toute construction ou installation. La DIME entend ainsi permettre, à terme, le rétablissement d'une bande libre de constructions à proximité de la forêt.

Sur ce point, l'intérêt public poursuivi apparaît réel et suffisant pour justifier la mesure litigieuse. Comme exposé ci-dessus (cf. *supra* consid. 6.3), le droit fribourgeois impose une distance minimale de 20 m à la forêt, tandis que le droit fédéral vise à garantir la conservation, la gestion et la sécurité des lisières forestières. L'autorité cantonale pouvait dès lors exiger que le PAD tienne compte de cette contrainte et qu'il n'ouvre pas la voie, pour l'avenir, à la pérennisation ou à l'extension d'implantations incompatibles avec cette distance.

L'intérêt lié à la protection de la forêt revêt ici une importance particulière. Il ne s'agit pas uniquement d'un intérêt paysager abstrait, mais également d'intérêts liés à la sécurité, à la prévention des incendies, à l'exploitation forestière ainsi qu'à la protection des lisières et des milieux naturels sensibles. La DIME pouvait ainsi, sans excéder les exigences du droit supérieur, demander que le PAD et son rapport explicatif traitent explicitement de la problématique des installations existantes situées dans la bande des 20 m ainsi que, plus généralement, de la pression exercée sur les abords de la forêt et des espaces naturels protégés.

Le principe de la situation acquise peut également être confirmé dans son principe. Il découle du principe de la proportionnalité qu'une installation existante, même devenue non conforme au droit actuel, ne doit pas nécessairement être supprimée immédiatement du seul fait d'une modification de la planification. Cette approche correspond à la logique générale du droit fédéral et cantonal de l'aménagement du territoire et permet d'éviter des atteintes excessives à des situations consolidées de longue date.

Dans cette mesure, la DIME pouvait exiger que le PAD reconnaisse le maintien des installations existantes situées dans la bande des 20 m, tout en prévoyant qu'aucune aggravation de leur non-conformité ne soit admise et qu'en cas de disparition définitive de l'installation, le terrain soit remis dans un état conforme aux exigences de protection de la forêt.

Ainsi comprise, la mesure litigieuse apparaît admissible. Il est en particulier légitime d'interdire les agrandissements, renforcements de fixation, annexes supplémentaires ou transformations consolidant encore davantage le caractère fixe d'objets déjà problématiques sous l'angle de la distance à la forêt. De même, l'exigence de remise en état peut être admise lorsque subsistent des dalles, ancrages, remblais ou terrasses perpétuant une atteinte durable à la lisière forestière.

Il est également conforme au droit supérieur d'exclure la reconstruction à l'identique d'une installation fixe non conforme ou la réimplantation automatique d'objets impliquant une nouvelle atteinte à la distance légale à la forêt. Il convient à cet égard de rappeler que, hormis certains aménagements tels que dalles, ancrages, remblais ou terrasses, la zone litigieuse est destinée à accueillir des installations mobiles qui ne présentent pas d'ancrage durable au sol et ne modifient pas durablement l'affectation du terrain. La logique même de la situation acquise implique ainsi qu'un objet arrivé en fin de cycle de vie ne bénéficie pas d'un droit à être remplacé par une nouvelle installation se prévalant de la non-conformité existante. En revanche, la planification litigieuse n'exclut pas qu'une nouvelle installation puisse, le cas échéant, être admise conformément au droit applicable au moment de son implantation, notamment si les conditions d'une éventuelle dérogation à la distance à la forêt sont réalisées. La mesure litigieuse vise uniquement à empêcher la pérennisation automatique d'une situation non conforme, et non à exclure par principe toute implantation future dans le secteur concerné.

La décision d'approbation doit dès lors être confirmée sur ce point.

Dans la même logique, c'est également à tort que les recourants s'opposent à l'intégration, dans le rapport explicatif, d'une description du rapport entre le camping-caravaning et la forêt alentour. La Cour ne voit au demeurant pas en quoi une telle exigence porterait une atteinte excessive aux intérêts des propriétaires concernés.

8.2.3. La DIME exige en outre la suppression des art. 12 et 13 du règlement du PAD ainsi que des art. 27 à 29 relatifs à la procédure.

Les recourants s'opposent à ce que les dispositions régissant l'indice d'occupation du sol (IOS; art. 12) et les distances aux limites (art. 13) soient supprimées. La DIME motive cette exigence par le fait que la procédure de permis de construire devrait, selon elle, être supprimée du PAD. Dans cette logique, elle exige également que les dispositions relatives à la police des constructions soient supprimées, ce que les recourants contestent implicitement dans la mesure où ils soutiennent que même les constructions dispensées de la procédure formelle de permis doivent matériellement respecter le droit public de la police des constructions.

Selon l'art. 22 al. 1 LAT, les constructions et installations ne peuvent être créées ou transformées qu'avec l'autorisation de l'autorité compétente. Cette disposition vise à garantir un contrôle effectif de la conformité des projets au droit public, les exceptions à l'obligation de permis devant être interprétées restrictivement. Il en découle qu'un système permettant à certaines constructions ou installations d'échapper à tout contrôle de l'autorité serait incompatible avec le droit fédéral, dès lors qu'il ferait obstacle à la vérification du respect des prescriptions matérielles applicables en matière d'aménagement du territoire, de police des constructions et de protection de l'environnement.

La doctrine rappelle à cet égard que la dispense de permis constitue uniquement un allègement procédural, sans suppression du contrôle matériel (cf. WALMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2^e éd., 2022, art. 22, n° 6). De même, la dispense de permis ne supprime pas la compétence de

l'autorité d'exercer un contrôle dans le cadre de la police des constructions (cf. MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3^e éd., 2011, par. 6, ch. 2.4.3).

La systématique légale des art. 165 ss LATeC va dans le même sens. Les travaux dispensés de permis demeurent soumis à l'ensemble des prescriptions matérielles applicables ainsi qu'à la police des constructions. L'autorité conserve ainsi la possibilité d'ordonner des mesures de protection et le rétablissement de l'état conforme au droit, ou d'exiger le dépôt d'une requête de permis lorsqu'un projet excède en réalité le cadre des dispenses prévues par le droit cantonal.

Ce principe est d'ailleurs expressément rappelé par le Guide des constructions, lequel précise que les travaux dispensés de permis de construire demeurent soumis au respect des prescriptions matérielles applicables et peuvent faire l'objet de mesures de police des constructions lorsqu'ils ne satisfont pas aux exigences légales et réglementaires.

En l'espèce, dans la mesure où le PAD réserve la procédure formelle de permis de construire aux objets qui ne sont pas dispensés d'autorisation selon l'art. 87 ReLATeC, il ne prête pas le flanc à la critique. La DIME ne saurait soutenir que, parce que la zone de caravaning ne constituerait pas une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT, aucun permis de construire ne pourrait jamais y être délivré. La détermination des objets soumis à autorisation résulte directement de l'art. 22 LAT ainsi que de la LATeC et du ReLATeC. Certaines installations peuvent être dispensées de permis, tandis que d'autres, excédant ce cadre, demeurent soumises à une procédure formelle d'autorisation.

De même, si la commune entend instaurer un système d'annonce et de contrôle des travaux réalisés dans le secteur du caravaning, le PAD ne saurait être critiqué pour ce motif. Un tel mécanisme permet précisément à l'autorité locale d'exercer le contrôle qui lui incombe sur le respect des prescriptions du PAD et du droit public des constructions.

Une telle solution répond en principe aux exigences du droit supérieur. Elle garantit, d'une part, que les objets effectivement dispensés de permis respectent les prescriptions matérielles applicables et, d'autre part, que les projets qui excéderaient ce cadre ou ne satisferaient pas aux exigences du PAD soient identifiés et, le cas échéant, soumis à une procédure formelle de permis de construire ou à une procédure de rétablissement de l'état conforme au droit.

À l'inverse, la suppression de tout mécanisme procédural, telle qu'envisagée par la DIME, conduirait à créer un risque concret de contournement du droit des constructions, en permettant à des projets soumis à autorisation d'échapper à tout examen préalable. Une telle solution serait contraire tant à l'art. 22 LAT qu'aux principes dégagés par la jurisprudence fédérale et cantonale, en ce qu'elle reviendrait, matériellement, à instaurer un secteur échappant à tout contrôle effectif des autorités compétentes.

Dans ce contexte, il y a en revanche lieu de préciser que le PAD, de rang inférieur au ReLATeC, ne saurait introduire une obligation de permis pour des constructions qui en sont précisément exemptées. La condition de la DIME est ainsi à reformuler en ce sens que la commune doit être informée – documents à l'appui - des travaux qui sont exécutés dans le secteur de caravaning.

Un système fondé sur des autorisations ou validations à délivrer par la corporation de droit public – dont la procédure pourrait être réglée dans un règlement interne, comme l'envisage la DIME –, mais dont la commune doit être informée, constitue une mise en œuvre admissible de la dispense de permis prévue par l'art. 87 ReLATeC.

Une telle organisation permet de renoncer à la procédure formelle d'autorisation tout en maintenant un contrôle suffisant de l'autorité compétente, conforme aux exigences du droit supérieur. Ce mécanisme garantit en particulier que les constructions non conformes aux prescriptions du PAD ou les projets relevant en réalité de l'obligation de permis ne puissent être réalisés sans examen préalable ni possibilité d'intervention des autorités compétentes.

Partant, la mesure peut être admise dans la mesure où elle tend à préciser que les constructions et travaux dispensés d'une procédure formelle de permis selon l'art. 87 ReLATEC ne doivent pas faire l'objet d'une requête d'autorisation formelle. En revanche, ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, un dispositif assurant un contrôle communal effectif peut être maintenu afin de garantir le respect des prescriptions matérielles du PAD et du droit public des constructions. La condition litigieuse doit dès lors être précisée dans ce sens et les dispositions du PAD, en particulier les art. 27 ss, devront être reformulées en tenant compte des considérants qui précèdent.

Cela étant, la DIME exige également la suppression des art. 12 et 13 du PAD, dont la teneur est la suivante:

"Art. 12 — Indice d'occupation du sol

- 1 L'indice d'occupation du sol est fixé à 0,4.*
- 2 Pour le calcul de l'indice d'occupation du sol (IOS), il est tenu compte de toutes les emprises au sol : mobil-home, caravane, annexe, auvent, terrasse et terrasse surélevée.*
- 3 La surface des auvents et des terrasses couvertes entre dans le calcul pour 50 % de la surface, pour autant que ceux-ci soient ouverts au minimum sur deux faces.*
- 4 Les terrasses non couvertes et les places de parc en dalles filtrantes ne rentrent pas dans le calcul de l'IOS".*

"Art. 13 — Distances aux limites

- 1 La distance minimale d'implantation entre un mobil-home ou une caravane et un fonds voisin est de 2,5 mètres.*
- 2 Dans le cas où les voisins s'accordent pour une distance inférieure, celle-ci peut être réduite à 1,5 mètre de la limite de la parcelle.*
- 3 Les dispositions de l'art. 133 LATEC concernant les conventions dérogatoires pour les règles sur les distances sont applicables".*

Or, la Cour peine à comprendre le raisonnement de la DIME sur ce point. Le fait que certaines installations ou constructions puissent être dispensées de permis de construire au sens de l'art. 87 ReLATEC n'exclut nullement qu'elles fassent l'objet de prescriptions matérielles précises dans un PAD.

Les dispositions du PAD relatives à la nature des caravanes et mobil-homes, à leurs dimensions, aux distances aux limites ainsi qu'à l'IOS n'ont pas pour effet de soumettre ces objets à une procédure formelle de permis. Elles visent au contraire à structurer l'affectation, la densité et l'implantation des installations dans la zone de caravaning, conformément aux objectifs de la planification communale.

De telles prescriptions concrétisent les buts d'aménagement poursuivis par le PAD et permettent d'en assurer une application cohérente et uniforme. Elles participent directement à la maîtrise de la

densité du secteur, à la prévention d'une résidentialisation excessive ainsi qu'à la protection des intérêts des voisins et de l'environnement.

On ne saurait dès lors exiger la suppression de ces dispositions au seul motif que les installations concernées – en réalité, certaines – sont dispensées de permis de construire, dès lors que la dispense procédurale n'implique nullement l'absence de toute réglementation matérielle.

La décision d'approbation doit dès lors être annulée en tant qu'elle impose la suppression des art. 12 et 13 du PAD. Elle doit en revanche être précisée s'agissant des art. 27 à 29, lesquels devront être reformulés conformément aux considérants qui précèdent.

8.2.4. La DIME exige ensuite la suppression de l'art. 16 du règlement du PAD relatif aux fondations.

Or, dans ses explications, la DIME exige essentiellement le remplacement du terme "fondement". La décision d'approbation va toutefois plus loin puisqu'elle impose purement et simplement la suppression de l'entier de l'art. 16 du règlement du PAD. Telle qu'ordonnée, cette suppression apparaît donc excessive.

L'idée poursuivie par la DIME demeure certes compréhensible. Des fondations au sens fort du terme évoquent en effet un ancrage permanent au sol, difficilement conciliable avec le maintien d'objets réellement mobiles dans une zone de caravaning. Sous cet angle, l'autorité cantonale pouvait légitimement refuser une disposition qui autoriserait, directement ou indirectement, la réalisation de véritables fondations permanentes pour des caravanes ou des mobil-homes.

Cela étant, le thème T110 du PDCant prévoit précisément que la réglementation communale doit définir les constructions, installations et équipements admissibles ainsi que les prescriptions d'aménagement applicables. Rien n'interdit à la commune de réglementer des supports techniques minimaux destinés à permettre l'implantation des objets mobiles, pour autant que ceux-ci ne transforment pas l'installation en construction fixe durablement ancrée au sol.

Dans ces circonstances, la commune devait pouvoir maintenir une réglementation relative aux supports admissibles, par exemple en limitant strictement l'épaisseur, l'emprise ou l'effet de fixation de dalles ou de supports techniques, plutôt que d'être contrainte de supprimer toute disposition sur ce point.

Autrement dit, la DIME pouvait exiger l'abandon du terme "fondement" ou de la conception de fondation dans la mesure où celle-ci impliquait un ancrage fixe incompatible avec le caractère mobile de la zone et crée, par conséquent, une certaine ambiguïté. Elle ne pouvait en revanche exclure purement et simplement toute réglementation communale relative aux supports d'implantation des caravanes et mobil-homes.

La décision d'approbation doit dès lors être modifiée en ce sens que l'art. 16 du PAD devra être reformulé en supprimant le terme "fondement", le grief étant partiellement admis sur ce point.

8.2.5. La DIME exige encore l'adaptation de l'art. 23 du règlement du PAD afin de préciser que les constructions fixes ne sont pas admises dans les secteurs de camping-caravaning et que les résidences principales y sont interdites.

Au vu de ce qui précède, en particulier sous les considérants 6 et 8.1.2, la Cour ne peut que confirmer que le secteur litigieux ne saurait accueillir des constructions fixes assimilables à de l'habitat résidentiel durable et que le règlement communal exclut déjà l'habitat à l'année. Dans cette

mesure, il ne peut être reproché à la DIME d'exiger des clarifications rédactionnelles visant à rappeler explicitement ces principes dans le règlement du PAD.

Il convient toutefois de rappeler que de telles précisions ne sauraient servir de fondement à l'introduction d'un objectif positif imposant une évolution du secteur vers une forme exclusive de "tourisme mobile", une telle orientation ne reposant pas sur une base légale suffisante.

Sous cette réserve, la décision d'approbation doit être confirmée en tant qu'elle exige l'adaptation de l'art. 23 du règlement du PAD. Le grief des recourants est rejeté sur ce point.

8.2.6. Les recourants contestent également l'ajout d'un objectif imposant de "faire évoluer le camping vers du tourisme temporaire".

Il peut être renvoyé, sur ce point, au considérant 8.1.2 ci-dessus. Comme déjà exposé, le droit supérieur permet certes au canton d'exiger le maintien du caractère mobile des installations, l'interdiction des constructions fixes nouvelles ainsi que l'exclusion de l'habitat à l'année. En revanche, il ne lui permet pas d'imposer positivement à la commune un modèle déterminé de développement touristique fondé sur une forme exclusive de tourisme temporaire ou mobile.

Une telle orientation relève de la politique touristique et de la planification locale et demeure, en l'absence de base légale suffisante, couverte par l'autonomie communale.

La décision d'approbation doit dès lors être annulée en tant qu'elle impose l'ajout d'un objectif visant à faire évoluer le camping vers du tourisme temporaire.

8.2.7. Les recourants contestent enfin l'obligation de prendre des mesures destinées à limiter les constructions de caractère fixe dans la zone de caravaning. Ils s'opposent également à la limitation de la garantie de la situation acquise pour les installations existantes ainsi qu'à l'évolution future du PAD vers une zone destinée à accueillir du tourisme temporaire et résidentiel mobile.

Comme déjà exposé dans les considérants qui précèdent, la solution retenue dans la décision du 23 octobre 2025 apparaît, dans son principe, globalement admissible. La DIME a en définitive reconnu que les installations existantes ne devaient pas être démolies d'emblée et qu'elles pouvaient être maintenues et entretenues dans leur volume actuel, sans possibilité d'agrandissement. Cette approche apparaît plus conforme au principe de la situation acquise que la ligne initialement suggérée dans certains passages des préavis du SeCA et respecte davantage le principe de la proportionnalité.

La limite juridiquement pertinente réside ici dans l'interdiction d'agrandir ou de pérenniser des installations fixes sous couvert de travaux d'entretien. En revanche, un simple entretien ou des travaux conservatoires ne sauraient être exclus de manière absolue, sans quoi la garantie de la situation acquise serait vidée de sa substance. Sur ce point, la DIME a ainsi eu raison de ne pas suivre intégralement les propositions les plus restrictives du SeCA.

Par ailleurs, au regard des exigences applicables aux zones spéciales au sens de l'art. 18 LAT ainsi qu'à la législation sur les résidences secondaires, il demeure pertinent d'exiger des mesures propres à éviter l'apparition ou la consolidation d'installations fixes incompatibles avec le caractère mobile de la zone.

Les conclusions des recourants doivent dès lors être rejetées sur ce point, sous réserve de ce qui a déjà été admis ci-dessus concernant l'impossibilité d'imposer à la commune un objectif positif

d'évolution vers une forme déterminée de tourisme temporaire ou mobile. L'obligation faite à la commune devra être adaptée en ce sens.

9.

En résumé, la Cour constate que la DIME fonde effectivement une part importante de son raisonnement sur une opposition entre le tourisme dit "sédentaire", considéré comme problématique, et le tourisme "temporaire", qu'elle entend favoriser. Elle a ainsi justifié plusieurs mesures sur une distinction qui ne repose pas sur une base légale suffisante et qui ne correspond pas au cadre juridique applicable. Cela affecte notamment l'obligation d'évolution vers un tourisme temporaire, certaines modifications des objectifs du PAD ainsi que l'exigence d'ouverture à d'autres formes d'hébergement que du caravanning à l'année.

Par ailleurs, la DIME fait également une application erronée, respectivement excessivement stricte, du droit cantonal lorsqu'elle considère que tout contrôle des installations et constructions dans le secteur du caravanning devrait être transféré à la seule corporation de droit public, sans maintien d'un contrôle effectif de la commune et des autorités compétentes en matière de police des constructions.

En revanche, les intérêts publics liés à la protection de la forêt, au maintien du caractère mobile de la zone spéciale ainsi qu'à la prévention d'une résidentialisation de fait demeurent réels et importants.

Dans cette mesure, peuvent globalement être confirmées conformément aux considérants ci-dessus, les mesures destinées à assurer le respect de la distance de 20 m à la forêt ainsi que les limitations applicables dans cette bande, l'interdiction de constructions fixes nouvelles ainsi que les mesures propres à garantir, à l'avenir, le maintien du caractère mobile des caravanes et mobil-homes, y compris la limitation des agrandissements d'installations fixes non conformes, les mesures destinées à éviter une dérive vers une utilisation résidentielle de fait, une clarification du mécanisme de contrôle applicable aux différents aménagements et installations réalisés dans le secteur, sous réserve toutefois que ce mécanisme tienne compte du fait que les caravanes et mobil-homes ne peuvent pas être indistinctement soumis à une procédure formelle de permis de construire contraire au régime prévu par le ReLATEC, lequel réserve certains aménagements à un traitement procédural distinct.

10.

10.1. Partant, le recours 602 2025 160 est partiellement admis et la décision d'approbation de la DIME du 24 septembre 2025 est modifiée dans le sens des considérants 8.1.2 et 8.1.5 du présent arrêt.

10.2. Le recours 602 2025 176 est également partiellement admis et la décision d'approbation de la DIME du 23 octobre 2025 est modifiée dans le sens des considérants 8.2.3, 8.2.4, 8.2.6 et 8.2.7 du présent arrêt.

11.

11.1. Vu l'issue de la cause, les recourants, qui obtiennent partiellement gain de cause, ne sauraient supporter l'intégralité des frais de procédure. Cela étant, dès lors qu'ils succombent sur une partie importante de leurs conclusions, il se justifie de répartir les frais par moitié, solidairement

entre eux, conformément à l'art. 131 CPJA. Il sied également de tenir compte du fait que les deux causes ont été jointes et que la Cour a statué par un seul arrêt.

S'agissant du recours 602 2025 160, les frais de procédure sont fixés à CHF 4'000.- conformément aux art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA ; RSF 150.12). La moitié, soit CHF 2'000.-, est dès lors mise solidairement à la charge des recourants. Ce montant est compensé avec l'avance de frais de CHF 5'000.- versée le 11 novembre 2025. Le solde de CHF 3'000.- leur est restitué.

S'agissant du recours 602 2025 176, les frais de procédure sont également fixés à CHF 4'000.-. Une moitié, soit CHF 2'000.-, est mise solidairement à la charge des recourants. Ce montant est compensé avec l'avance de frais de CHF 5'000.- versée le 20 février 2026. Le solde de CHF 3'000.- leur est restitué.

L'État de Fribourg est exonéré de sa part des frais conformément à l'art. 133 CPJA.

11.2. Les recourants, qui obtiennent partiellement gain de cause et ont fait appel aux services d'un mandataire professionnel pour défendre leurs intérêts, ont droit à une indemnité de partie réduite (art. 137 al. 1 CPJA).

Conformément aux art. 8 ss Tarif JA, les honoraires alloués pour la représentation ou l'assistance d'une partie sont fixés entre CHF 200.- et CHF 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. Pour les photocopies effectuées par le mandataire, il est calculé 40 centimes par copie isolée.

11.2.1. Les recourants ont produit une liste de frais dans la cause 602 2025 160 faisant état de 44 heures d'activité au tarif horaire de CHF 250.-, soit un montant de CHF 11'000.20. Ce montant excède le plafond ordinaire de CHF 10'000.- prévu par le Tarif JA.

Cela étant, il y a lieu d'admettre que la cause présentait une ampleur et une complexité particulière. Elle portait sur des questions que la Cour n'avait encore jamais eu à trancher en matière de zone de caravaning, de portée de l'art. 18 LAT, de gestion communale du tourisme ainsi que d'articulation entre le droit des résidences secondaires et le régime des constructions dispensées de permis. Il se justifie dès lors de considérer que le montant invoqué par le mandataire des recourants n'apparaît pas excessif au regard de l'importance et de la difficulté de la cause.

La fixation forfaitaire des débours n'est en revanche pas conforme au Tarif JA. En l'espèce, le mandataire des recourants fait état de débours forfaitaires de CHF 550.-. Un tel montant apparaît toutefois excessif au regard de la nature des opérations effectivement nécessaires à la conduite de la cause. Dans ces circonstances, il se justifie de retenir qu'un montant global de CHF 150.- était largement suffisant pour couvrir les débours nécessaires engagés par le mandataire.

Les frais nécessaires à la défense des recourants dans la cause 602 2025 160 sont ainsi fixés à CHF 11'150.20, soit CHF 11'000.20 d'honoraires et CHF 150.- de débours. Cela étant, dès lors que les recourants n'obtiennent gain de cause que partiellement, il se justifie de réduire le montant de l'indemnité de partie de moitié. Partant, une indemnité de partie réduite à CHF 5'575.10 est allouée aux recourants pour la cause 602 2025 160.

Il y a encore lieu d'ajouter à ce montant le supplément de 8.1% au titre de la TVA, soit CHF 451.60.

Partant, une indemnité de partie totale de CHF 6'026.70 est allouée aux recourants pour la cause 602 2025 160. Cette indemnité est mise à la charge de l'État de Fribourg et sera versée par la DIME directement au mandataire des recourants.

11.2.2. Dans la cause 602 2025 176, la liste de frais produite tient compte des opérations déjà effectuées dans le cadre de la première procédure et ne fait état que d'opérations complémentaires correspondant à 13 heures et 10 minutes d'activité, soit un montant de CHF 3'291.70. Ce montant n'apparaît pas excessif.

Le mandataire des recourants fait encore état de CHF 164.60 de débours facturés forfaitairement. Pour les mêmes motifs que dans la cause précédente, il y a lieu de retenir un montant global de CHF 50.- pour couvrir les débours nécessaires engagés par le mandataire. Les frais nécessaires à la défense des recourants dans la cause 602 2025 176 sont ainsi fixés à CHF 3'456.30, qu'il y a lieu de réduire de moitié. Une indemnité de partie réduite à CHF 1'728.15 est allouée aux recourants pour la cause 602 2025 176, à laquelle il faut encore ajouter le supplément pour la TVA à 8.1% de CHF 139.95, soit un total de CHF 1'868.10. Cette indemnité est mise à la charge de l'État de Fribourg et sera versée par la DIME directement au mandataire des recourants.

(dispositif après les annexes)

Annexe 1 : Liste des recourants dans la cause 602 2025 160

1. **Corporation de droit public de A.**_____ ,
2. **B.**_____ ,
3. **C.**_____ ,
4. **D.**_____ ,
5. **E.**_____ ,
6. **F.**_____ ,
7. **G.**_____ ,
8. **H.**_____ ,
9. **I.**_____ ,
10. **J.**_____ ,
11. **K.**_____ ,
12. **L.**_____ ,
13. **M.**_____ ,
14. **N.**_____ ,
15. **O.**_____ ,
16. **P.**_____ ,
17. **Q.**_____ ,
18. **R.**_____ ,
19. **S.**_____ ,
20. **T.**_____ ,
21. **U.**_____ ,
22. **V.**_____ ,
23. **W.**_____ ,
24. **X.**_____ ,
25. **Y.**_____ ,
26. **Z.**_____ ,
27. **AA.**_____ ,
28. **AB.**_____ ,
29. **AC.**_____ ,
30. **AD.**_____ ,
31. **AE.**_____ ,
32. **AF.**_____ ,
33. **AG.**_____ ,
34. **AH.**_____ ,
35. **AI.**_____ ,
36. **AJ.**_____ ,
37. **AK.**_____ ,

- 38. **AL.**_____ ,
- 39. **AM.**_____ ,
- 40. **AN.**_____ ,
- 41. **AO.**_____ ,
- 42. **AP.**_____ ,
- 43. **AQ.**_____ ,
- 44. **AR.**_____ ,
- 45. **AS.**_____ ,
- 46. **AT.**_____ ,
- 47. **AU.**_____ ,
- 48. **AV.**_____ ,
- 49. **AW.**_____ ,
- 50. **AX.**_____ ,
- 51. **AY.**_____ ,
- 52. **AZ.**_____ ,
- 53. **BA.**_____ ,
- 54. **BB.**_____ ,
- 55. **BC.**_____ ,
- 56. **BD.**_____ ,
- 57. **BE.**_____ ,
- 58. **BF.**_____ ,
- 59. **BG.**_____ ,
- 60. **BH.**_____ ,
- 61. **BI.**_____ ,
- 62. **BJ.**_____ ,
- 63. **BK.**_____ ,
- 64. **BL.**_____ ,
- 65. **BM.**_____ ,
- 66. **BN.**_____ ,
- 67. **BO.**_____ ,
- 68. **BP.**_____ ,
- 69. **BQ.**_____ ,
- 70. **BR.**_____ ,
- 71. **BS.**_____ ,
- 72. **BT.**_____ ,
- 73. **BU.**_____ ,
- 74. **BV.**_____ ,
- 75. **BW.**_____ ,
- 76. **BX.**_____ ,
- 77. **BY.**_____ ,

78. **BZ.**_____;
79. **CA.**_____;
80. **CB.**_____;
81. **CC.**_____;
82. **CD.**_____;
83. **CE.**_____;
84. **CF.**_____;
85. **CG.**_____;
86. **CH.**_____;
87. **CI.**_____;
88. **CJ.**_____;
89. **CK.**_____;
90. **CL.**_____;
91. **CM.**_____;
92. **CN.**_____;
93. **CO.**_____;
94. **CP.**_____;
95. **CQ.**_____;
96. **CR.**_____;
97. **CS.**_____;
98. **CT.**_____;
99. **CU.**_____;
100. **CV.**_____;
101. **CW.**_____;
102. **CX.**_____;
103. **CY.**_____;
104. **CZ.**_____;
105. **DA.**_____;
106. **DB.**_____;
107. **DC.**_____;
108. **DD.**_____;
109. **DE.**_____;
110. **DF.**_____;
111. **DG.**_____;
112. **DH.**_____;
113. **DI.**_____;
114. **DJ.**_____;
115. **DK.**_____;
116. **DL.**_____;
117. **DM.**_____;

- 118. **DN.**_____ ,
- 119. **DO.**_____ ,
- 120. **DP.**_____ ,
- 121. **DQ.**_____ **Sàrl,**
- 122. **DR.**_____ ,
- 123. **DS.**_____ ,
- 124. **DT.**_____ ,
- 125. **DU.**_____ ,
- 126. **DV.**_____ ,
- 127. **DW.**_____ ,
- 128. **DX.**_____ ,
- 129. **DY.**_____ ,
- 130. **DZ.**_____ ,
- 131. **EA.**_____ ,
- 132. **EB.**_____ ,
- 133. **EC.**_____ ,
- 134. **ED.**_____ ,

Annexe 2 : Liste des recourants dans la cause 602 2025 176

1. **Corporation de droit public de A.**_____ ,
2. **B.**_____ ,
3. **C.**_____ ,
4. **D.**_____ ,
5. **E.**_____ ,
6. **F.**_____ ,
7. **G.**_____ ,
8. **H.**_____ ,
9. **I.**_____ ,
10. **J.**_____ ,
11. **K.**_____ ,
12. **L.**_____ ,
13. **M.**_____ ,
14. **N.**_____ ,
15. **O.**_____ ,
16. **P.**_____ ,
17. **Q.**_____ ,
18. **R.**_____ ,
19. **S.**_____ ,
20. **T.**_____ ,
21. **U.**_____ ,
22. **V.**_____ ,
23. **W.**_____ ,
24. **X.**_____ ,
25. **Y.**_____ ,
26. **Z.**_____ ,
27. **AA.**_____ ,
28. **AB.**_____ ,
29. **AC.**_____ ,
30. **AD.**_____ ,
31. **AE.**_____ ,
32. **AF.**_____ ,
33. **AG.**_____ ,
34. **AH.**_____ ,
35. **AI.**_____ ,
36. **AJ.**_____ ,
37. **AK.**_____ ,

- 38. **AL.**_____ ,
- 39. **AM.**_____ ,
- 40. **AN.**_____ ,
- 41. **AO.**_____ ,
- 42. **AP.**_____ ,
- 43. **AQ.**_____ ,
- 44. **AR.**_____ ,
- 45. **AS.**_____ ,
- 46. **AT.**_____ ,
- 47. **AU.**_____ ,
- 48. **AV.**_____ ,
- 49. **AW.**_____ ,
- 50. **AX.**_____ ,
- 51. **AY.**_____ ,
- 52. **AZ.**_____ ,
- 53. **BA.**_____ ,
- 54. **BB.**_____ ,
- 55. **BC.**_____ ,
- 56. **BD.**_____ ,
- 57. **BE.**_____ ,
- 58. **BF.**_____ ,
- 59. **BG.**_____ ,
- 60. **BH.**_____ ,
- 61. **BI.**_____ ,
- 62. **BJ.**_____ ,
- 63. **BK.**_____ ,
- 64. **BL.**_____ ,
- 65. **BM.**_____ ,
- 66. **BN.**_____ ,
- 67. **BO.**_____ ,
- 68. **BP.**_____ ,
- 69. **BQ.**_____ ,
- 70. **BR.**_____ ,
- 71. **BS.**_____ ,
- 72. **BT.**_____ ,
- 73. **BU.**_____ ,
- 74. **BV.**_____ ,
- 75. **BW.**_____ ,
- 76. **BX.**_____ ,
- 77. **BY.**_____ ,

78. **BZ.**_____
79. **CA.**_____
80. **CB.**_____
81. **CC.**_____
82. **CD.**_____
83. **CE.**_____
84. **CF.**_____
85. **CG.**_____
86. **CH.**_____
87. **CI.**_____
88. **CJ.**_____
89. **CK.**_____
90. **CL.**_____
91. **CM.**_____
92. **CN.**_____
93. **CO.**_____
94. **CP.**_____
95. **CQ.**_____
96. **CR.**_____
97. **CS.**_____
98. **CT.**_____
99. **CU.**_____
100. **CV.**_____
101. **CW.**_____
102. **CX.**_____
103. **CY.**_____
104. **CZ.**_____
105. **DA.**_____
106. **DB.**_____
107. **DC.**_____
108. **DD.**_____
109. **DE.**_____
110. **DF.**_____
111. **DG.**_____
112. **DH.**_____
113. **DI.**_____
114. **DJ.**_____
115. **DK.**_____
116. **DL.**_____
117. **DM.**_____

- 118. **DN.**_____ ,
- 119. **DO.**_____ ,
- 120. **DP.**_____ ,
- 121. **DQ.**_____ **Sàrl,**
- 122. **DR.**_____ ,
- 123. **DS.**_____ ,
- 124. **DT.**_____ ,
- 125. **DU.**_____ ,
- 126. **DV.**_____ ,
- 127. **DW.**_____ ,
- 128. **DX.**_____ ,
- 129. **DY.**_____ ,
- 130. **DZ.**_____ ,
- 131. **EA.**_____ ,
- 132. **EB.**_____ ,
- 133. **EC.**_____ ,
- 134. **ED.**_____ ,
- 135. **EE.**_____ ,
- 136. **EF.**_____ ,
- 137. **EG.**_____ ,
- 138. **EH.**_____ ,
- 139. **EI.**_____ ,
- 140. **EJ.**_____ ,
- 141. **EK.**_____ ,
- 142. **EL.**_____ ,
- 143. **EM.**_____ ,
- 144. **EN.**_____ ,
- 145. **EO.**_____ ,
- 146. **EP.**_____ ,
- 147. **EQ.**_____ ,
- 148. **ER.**_____ ,
- 149. **ES.**_____ ,
- 150. **ET.**_____ ,
- 151. **EU.**_____ ,
- 152. **EV.**_____ ,
- 153. **EW.**_____ ,
- 154. **EX.**_____ ,
- 155. **EY.**_____ ,
- 156. **EZ.**_____ ,
- 157. **FA.**_____ ,

- 158. **FB.**_____
- 159. **FC.**_____
- 160. **FD.**_____
- 161. **FE.**_____
- 162. **FF.**_____
- 163. **FG.**_____
- 164. **FH.**_____
- 165. **FI.**_____
- 166. **FJ.**_____
- 167. **FK.**_____
- 168. **FL.**_____
- 169. **FM.**_____
- 170. **FN.**_____
- 171. **FO.**_____
- 172. **FP.**_____
- 173. **FQ.**_____
- 174. **FR.**_____
- 175. **FS.**_____
- 176. **FT.**_____
- 177. **FU.**_____
- 178. **FV.**_____
- 179. **FW.**_____
- 180. **FX.**_____
- 181. **FY.**_____
- 182. **FZ.**_____
- 183. **GA.**_____
- 184. **GB.**_____
- 185. **GC.**_____
- 186. **GD.**_____
- 187. **GE.**_____
- 188. **GF.**_____
- 189. **GG.**_____
- 190. **GH.**_____
- 191. **GI.**_____
- 192. **GJ.**_____
- 193. **GK.**_____
- 194. **GL.**_____

la Cour arrête :

- I. Les recours 602 2025 160 et 602 2025 176 sont joints.
- II. La requête de suspension de la procédure 602 2025 176 est rejetée.
- III. Le recours 602 2025 160 est partiellement admis.
La décision de la DIME du 24 septembre 2025 est modifiée dans le sens du considérant 8.1.
- IV. Le recours 602 2025 176 est partiellement admis.
La décision de la DIME du 23 octobre 2025 est modifiée dans le sens du considérant 8.2.
- V. Des frais de procédure, réduits à CHF 2'000.-, sont mis solidairement à la charge des recourants dans la cause 602 2025 160. Ils sont compensés par l'avance de frais de CHF 5'000.- déjà versée. Le solde de CHF 3'000 leur est restitué.
- VI. Des frais de procédure, réduits à CHF 2'000.-, sont mis solidairement à la charge des recourants dans la cause 602 2025 176. Ils sont compensés par l'avance de frais de CHF 5'000.- déjà versée. Le solde de CHF 3'000 leur est restitué.
- VII. Dans la procédure 602 2025 160, un montant de CHF 6'026.70 (dont CHF 451.60 de TVA) est alloué aux recourants à titre d'indemnité de partie réduite. Il est mis à la charge de l'État de Fribourg, à verser par la DIME directement à Me Daniel Schneuwly.
- VIII. Dans la procédure 602 2025 176, un montant de CHF 1'868.10 (dont CHF 139.95 de TVA) est alloué aux recourants à titre d'indemnité de partie réduite. Il est mis à la charge de l'État de Fribourg, à verser par la DIME directement à Me Daniel Schneuwly.
- IX. 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 et 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 15 juin 2026/jfr

Le Président

Le Greffier-rapporteur