



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 2026 85

Arrêt du 21 août 2026

II^e Cour administrative

Composition

Président : Johannes Frölicher
Juges : Anne-Sophie Peyraud
Cornelia Thalmann El Bachary
Greffier-rapporteur : Julien Delaye

Parties

A._____ et **B.**_____, ainsi que **56 autres participants** selon la liste annexée, **recourants**, tous représentés par Me Jonathan Rey, avocat,

contre

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

Objet

Aménagement du territoire et constructions – Approbation d'un PAL – Zone de camping

Recours du 4 mai 2026 contre la décision du 18 mars 2026

considérant en fait

A. La Commune d'Estavayer a entrepris la révision générale de son plan d'aménagement local (PAL) pour le secteur d'Estavayer-le-Lac afin d'adapter sa planification aux exigences du droit fédéral et cantonal de l'aménagement du territoire. Le projet a été mis à l'enquête publique une première fois par publication dans la Feuille officielle (FO) n° 49 du 6 décembre 2019, puis une seconde fois, après diverses adaptations, dans la FO n° 41 du 14 octobre 2022. Après avoir statué sur les oppositions, le Conseil communal a adopté la révision du PAL le 1^{er} mai 2023 et l'a transmis à la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) pour approbation.

B. La révision concernait notamment le camping communal de la Nouvelle Plage. Propriété de la Commune d'Estavayer, celui-ci est exploité depuis plusieurs décennies sur les rives du lac de Neuchâtel. Il était jusqu'alors régi par un plan d'aménagement de détail (PAD) approuvé par le Conseil d'Etat le 17 avril 1984. Dans le cadre de la révision générale du PAL, la commune a proposé d'abroger ce PAD et de soumettre désormais le secteur du camping de la Nouvelle Plage, d'une surface d'environ 15'000 m², au régime de la zone de camping défini aux art. 130 à 133 du règlement communal d'urbanisme (RCU).

Les dispositions mises à l'enquête pour la zone de camping réglaient la destination de celle-ci ainsi que les constructions et installations qui y étaient admissibles. Elles permettaient notamment de diversifier l'offre d'hébergement touristique. Elles ne subordonnaient toutefois pas le développement du camping à l'adoption préalable d'un nouveau PAD et ne distinguaient pas les secteurs destinés à accueillir des installations fixes de ceux devant demeurer libres de constructions. Elles avaient la teneur suivante:

Art. 130 Destination

¹ La zone de camping est destinée à des constructions mobiles (tels que tentes de camping et caravanes) et pérennes (tels que bungalows) ainsi qu'à des constructions et installations nécessaires à l'exploitation du site.

² Seule une construction destinée à l'habitation est admise pour les besoins de gardiennage.

Art. 131 Réglementation d'exploitation

Un règlement d'exploitation fixant les conditions d'utilisation du terrain de camping doit être approuvé par le Conseil communal.

Art. 132 Constructions

¹ L'indice de masse (IM) maximum est fixé à 0,5 m³/m².

² L'indice d'occupation du sol (IOS) maximum est fixé à 0.20.

³ La hauteur totale maximale est fixée à 5.00 m.

Art. 133 Degré de sensibilité au bruit

Le degré de sensibilité au bruit DS II est attribué à cette zone.

Parallèlement à la révision du PAL, la commune poursuivait une réflexion sur le développement de son camping. Selon les explications qu'elle a fournies par la suite, cette démarche avait débuté en 2010 déjà, en raison de l'évolution du camping résidentiel et des aménagements privés réalisés sur le site. Les ateliers consacrés au projet des rives, organisés en 2018 et 2019, avaient confirmé le maintien du camping à son emplacement actuel tout en envisageant son évolution. En 2022, la

commune a confié au bureau C. _____ AG l'élaboration d'un nouveau concept de camping. Cette étude l'a notamment conduite à renoncer à l'extension initialement envisagée entre la route de la Plage et le chemin de la Falaise. La commune a ensuite arrêté un cahier des charges prévoyant notamment l'agrandissement de la plage publique, une exploitation principalement saisonnière du camping, la diversification des formes d'hébergement par l'introduction, en particulier, d'unités de "glamping" (une fusion des mots "glamour" et "camping" qui associe l'aventure en plein air liée au camping au confort d'un hébergement de type "tente safari", dôme, yourtes, tipis ou cabanes dans les arbres), ainsi que l'aménagement d'un secteur destiné aux tentes. En 2023, la commune a lancé un appel d'offres pour l'exploitation du camping de la Nouvelle Plage, puis conclu avec D. _____ AG un contrat d'une durée de vingt ans prévoyant notamment une rénovation des infrastructures estimée à environ CHF 3 Mios.

C. Dans le cadre de la procédure d'approbation, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a rendu son préavis de synthèse le 29 avril 2025. Il a notamment estimé que le développement du camping de la Nouvelle Plage devait demeurer encadré par un PAD. Il a dès lors demandé que le plan d'affectation des zones (PAZ) soumette le secteur à l'obligation d'établir un PAD et que les art. 130 à 133 RCU soient adaptés afin de distinguer clairement les constructions et installations pérennes soumises à permis de construire des installations mobiles qui ne le sont pas.

Sur la base de ce préavis, la DIME a publié dans la FO n° 20 du 16 mai 2025, les mesures qu'elle envisageait de prendre dans sa future décision d'approbation. S'agissant du camping de la Nouvelle Plage, elle a annoncé son intention de ne pas approuver les art. 130 à 133 RCU et de soumettre le secteur à l'obligation d'établir un PAD.

Dans sa détermination du 16 juin 2025, la commune s'est opposée à cette orientation. Elle a relevé que, lors de l'examen préalable de 2016, le SeCA n'avait formulé aucune objection à la suppression du PAD et avait même préavisé favorablement cette solution. Selon elle, le changement de position du service paraissait uniquement lié à l'introduction, à l'art. 130 RCU, de la notion de constructions "pérennes", destinée à permettre une diversification de l'offre d'hébergement touristique. Elle a reproché au SeCA de fonder son appréciation sur des hypothèses de développement qui ne correspondaient pas à son projet. La commune a par ailleurs exposé que la rénovation du camping s'inscrivait dans une réflexion engagée depuis plusieurs années, qu'un concept détaillé avait été élaboré avec le bureau C. _____ AG, qu'un partenaire d'exploitation avait été choisi à l'issue d'un appel d'offres et qu'un règlement du camping accompagnerait la future mise à l'enquête du projet de rénovation. Considérant que l'évolution du camping était suffisamment maîtrisée et ne nécessitait aucune planification supplémentaire, elle a demandé à la DIME d'approuver les art. 130 à 133 RCU tels qu'ils avaient été mis à l'enquête et de renoncer à imposer un PAD obligatoire pour la zone.

Plusieurs résidents saisonniers du camping se sont également déterminés. Ils ont soutenu qu'un PAD demeurerait indispensable pour encadrer les transformations envisagées, notamment sous l'angle des constructions futures, de la circulation et des incidences du projet. Le bureau C. _____ AG a aussi pris position, estimant que l'obligation d'établir un PAD retarderait le développement du secteur et irait à l'encontre des réflexions et de la vision de la commune quant à l'évolution du camping de la Nouvelle Plage.

D. Par décision du 18 mars 2026, publiée dans la FO n° 12 du 20 mars 2026, la DIME a partiellement approuvé la révision générale du PAL de la Commune d'Estavayer, secteur Estavayer-le-Lac. S'agissant du camping de la Nouvelle Plage, elle a rappelé que les campings

devaient en principe faire l'objet d'un PAD permettant de distinguer clairement les secteurs constructibles de ceux qui devaient demeurer libres de constructions et de déterminer les constructions et installations soumises à permis de construire. Elle a toutefois admis qu'il pouvait, dans le cas particulier, être renoncé à imposer immédiatement un PAD, pour autant que la commune démontre que ces objectifs pouvaient être atteints au moyen de dispositions suffisamment claires et complètes du RCU.

La DIME a ainsi renoncé à soumettre le secteur à l'obligation d'établir un PAD, tout en exigeant de la commune qu'elle apporte, dans le dossier d'adaptation aux conditions d'approbation, les justifications nécessaires pour démontrer que le développement du camping serait suffisamment encadré par le RCU. Elle a encore relevé que les futures procédures de permis de construire permettraient de préciser les secteurs destinés aux installations fixes et d'examiner notamment les incidences du projet sur le trafic.

E. Le 4 mai 2026, A. _____ et B. _____, ainsi que 56 autres consorts (selon la liste annexée avant le dispositif du présent arrêt), tous occupants saisonniers d'emplacements au camping de la Nouvelle Plage, interjettent recours contre cette décision auprès du Tribunal cantonal. Ils concluent principalement à ce que le secteur litigieux du camping de la Nouvelle Plage soit soumis à un PAD et, subsidiairement, à l'annulation de la décision attaquée ainsi qu'au renvoi de la cause à la DIME pour nouvelle décision. Ils soutiennent en substance que l'art. 63 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) et l'art. 28 du règlement fribourgeois du 1^{er} décembre 2009 d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC; RSF 710.11) imposent l'établissement d'un PAD pour une aire de camping de cette importance, que la DIME ne pouvait légalement déroger à cette exigence et que l'examen des constructions futures, du trafic et des incidences environnementales ne saurait être reporté sur les procédures de permis de conduire.

F. Le 22 juin 2026, la commune conclut au rejet du recours. Elle soutient que les recourants contestent en réalité le projet de rénovation du camping et ses conséquences pour les occupants actuels, alors que la procédure litigieuse porte exclusivement sur la planification de son affectation. Elle rappelle que le camping de la Nouvelle Plage existe depuis plusieurs décennies, que sa vocation touristique demeure inchangée et que l'abrogation du PAD avait été envisagée dans le cadre de la révision du PAL avant même la conclusion du partenariat avec D. _____ AG. La commune souligne en outre que la décision de la DIME ne dispense pas inconditionnellement le secteur de l'obligation d'établir un PAD, mais exige que son développement soit suffisamment maîtrisé au moyen d'une réglementation communale claire et complète. Elle estime que les craintes exprimées par les recourants sont prématurées dès lors qu'elles concernent de futures procédures et que, en tout état de cause, l'adoption d'un PAD ne garantirait ni le maintien des emplacements actuels ni celui des contrats de location.

Dans ses observations du 17 juillet 2026, la DIME met en doute la recevabilité du recours et conclut, en tout état de cause, à son rejet. Elle relève que les recourants ne sont pas destinataires de la décision attaquée et que leur intérêt à recourir repose exclusivement sur la crainte qu'un futur projet de rénovation entraîne la résiliation de leurs contrats de location. Un tel préjudice dépend toutefois d'événements futurs et incertains, de sorte que l'existence d'un intérêt digne de protection lui paraît douteuse. Elle souligne en particulier que l'adoption d'un PAD ne garantirait ni le maintien des contrats de location ni l'abandon du projet de rénovation. Sur le fond, la DIME fait valoir que la procédure de révision du PAL ne règle ni les rapports contractuels entre l'exploitant et les campeurs

ni les modalités futures d'exploitation du camping. Elle rappelle que la décision attaquée n'écartera pas définitivement tout encadrement du développement du site, mais subordonne au contraire la renonciation à un PAD à l'adaptation des art. 129 à 133 RCU et à la démonstration que les objectifs de planification peuvent être atteints au moyen de la réglementation communale. Selon elle, les questions relatives au trafic, aux installations fixes, au "glamping" ou au maintien des contrats devront être examinées dans le cadre des procédures ultérieures applicables au projet concret.

Les recourants se sont encore déterminés spontanément le 6 août 2026.

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. Déposé dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code cantonal du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1), le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. a CPJA. L'avance de frais a en outre été versée en temps utile.

1.2. Le grief de la DIME selon laquelle les recourants ne disposeraient pas d'un intérêt digne de protection au sens de l'art. 76 al. 1 CPJA doit être écarté. La qualité pour recourir ne suppose ni que l'intéressé soit destinataire de la décision attaquée, ni qu'il soit titulaire d'un droit réel sur les biens concernés. Il suffit qu'il soit atteint de manière particulière par la décision attaquée et qu'il puisse retirer un avantage pratique de son annulation ou de sa modification. Un intérêt de fait est suffisant lorsqu'il présente un lien suffisamment étroit avec l'objet du litige. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs confirmé, en matière de droit de la construction, que tant le propriétaire que le locataire peuvent se prévaloir de la qualité pour recourir, l'élément déterminant résidant dans l'existence d'un intérêt pratique et personnel à l'annulation ou à la modification de la décision litigieuse (cf. arrêt TF 1C_206/2019 du 6 août 2019 consid. 3.1).

Or, en l'espèce, les recourants occupent tous des emplacements situés dans le périmètre même de la planification litigieuse. Ils sont ainsi directement concernés par la décision dans la mesure où elle renonce à soumettre le camping de la Nouvelle Plage à l'obligation d'établir un PAD. Contrairement à ce que soutient la DIME, l'avantage pratique qu'ils invoquent ne réside pas dans la certitude de voir leurs contrats de location maintenus. L'admission de leur recours aurait pour effet de soumettre le développement futur du site à une procédure de planification de détail permettant notamment de déterminer l'implantation et l'ampleur des installations fixes, les secteurs devant demeurer libres de constructions ainsi que l'organisation des circulations. Un tel instrument est susceptible d'influencer concrètement les conditions dans lesquelles les recourants occupent le camping. Il leur conférerait en outre la possibilité de participer à la procédure de planification et de faire valoir leurs intérêts à ce stade.

Le fait que les effets concrets de la planification dépendent encore de mesures ultérieures ne conduit pas à nier un intérêt à recourir. La décision attaquée modifie dès à présent le cadre juridique applicable au secteur directement occupé par les recourants et place ceux-ci dans une situation

sensiblement différente de celle qui prévaudrait si un PAD obligatoire était imposé. Leur intérêt est ainsi actuel, personnel et suffisamment concret. La qualité pour recourir doit dès lors leur être reconnue.

1.3. La recevabilité du recours ne saurait par ailleurs être niée au motif que les recourants n'ont pas formé opposition lors de l'enquête publique communale. Certes, la commune avait alors prévu d'abroger le PAD applicable au camping de la Nouvelle Plage. Cette seule circonstance ne permettait toutefois pas nécessairement de conclure que le secteur serait définitivement soustrait à toute planification de détail. La commune avait en effet indiqué dans les documents mis à l'enquête qu'elle entendait adopter d'autres mesures de planification pour la zone. Compte tenu de l'ancienneté du PAD en question, approuvé en 1984, son abrogation pouvait également s'inscrire dans le remplacement de cet instrument par une planification actualisée et conforme aux exigences légales en vigueur.

Le maintien d'un PAD ne dépendait au demeurant pas uniquement d'un choix d'opportunité de la part de la commune. La planification communale demeurait soumise au contrôle de la DIME, laquelle devait notamment vérifier le respect de l'art. 28 ReLATeC. La suite de la procédure a précisément confirmé que la question restait ouverte: dans son préavis de synthèse du 29 avril 2025, le SeCA a exigé l'inscription d'un PAD obligatoire et, lors de la publication des mesures qu'elle envisageait de prendre, la DIME a elle-même annoncé son intention de soumettre le secteur à une telle obligation. Cette solution correspondait aux intérêts défendus par les recourants et ne leur donnait aucune raison d'intervenir pour la contester.

Ce n'est qu'avec la décision d'approbation litigieuse qu'il est apparu que la DIME renonçait finalement à imposer un PAD et admettait que le développement du camping puisse être encadré par le seul RCU. C'est donc à ce stade seulement que les recourants ont disposé d'un motif concret de contester la solution retenue. On ne saurait, dans les circonstances décrites, leur reprocher de ne pas avoir anticipé, lors de l'enquête publique communale, l'issue finalement donnée à cette question par l'autorité cantonale d'approbation.

C'est dès lors à juste titre que ni la DIME ni la commune ne soutiennent que les recourants seraient forclos.

1.4. Partant, le Tribunal peut entrer en matière sur les mérites du recours.

2.

2.1. En application des art. 78 al. 2 CPJA et 33 al. 3 let. b de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), qui 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 la Cour de céans (cf. ATF 127 II 238 consid. 3b/aa; TSCHANNEN, *in* Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, art. 26, p. 13 et art. 2, p. 34).

L'art. 2 al. 3 LAT impose toutefois aux autorités chargées de l'aménagement du territoire de laisser aux autorités qui leur sont subordonnées la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. L'autorité de recours doit ainsi vérifier, sans se substituer à l'autorité de planification, que cette marge d'appréciation a été exercée 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).

Cette retenue ne limite pas le pouvoir d'examen de l'autorité de recours, mais influe sur la manière dont celui-ci doit être exercé. Si la solution retenue par l'autorité de planification apparaît inopportune, l'autorité supérieure ne peut en principe lui substituer sa propre appréciation; elle doit lui renvoyer la cause afin qu'elle statue à nouveau (cf. TSCHANNEN, art. 2, p. 34).

2.2. En l'espèce, s'agissant de la zone de camping régie par les art. 130 ss RCU, la DIME n'a pas approuvé les dispositions communales qui lui étaient soumises, estimant qu'elles ne permettaient pas d'encadrer avec suffisamment de précision le développement futur du site. Si elle a renoncé à imposer l'établissement d'un PAD obligatoire, comme le demandait initialement le SeCA, elle a subordonné cette solution à l'adoption, dans le cadre du dossier d'adaptation aux conditions d'approbation, d'une réglementation plus détaillée démontrant que le développement du camping serait adéquatement régi par les seules dispositions du RCU.

Or, ces exigences ne figuraient pas dans la planification adoptée par les autorités communales et n'ont pas pu faire l'objet d'une contestation préalable dans le cadre de la procédure communale. Elles résultent directement de la décision d'approbation de la DIME. Dans ces circonstances, le Tribunal examine librement la solution arrêtée par la DIME, y compris sous l'angle de l'opportunité, conformément à l'art. 78 al. 2 CPJA.

3.

3.1. La fiche T.110 du Plan directeur cantonal (PDCant), intitulée "Implantation d'équipements de tourisme et de loisirs", règle spécifiquement l'implantation des infrastructures touristiques. Elle tend à concentrer les équipements d'importance cantonale ou régionale dans les pôles touristiques correspondants et n'admet leur implantation hors de ces pôles que lorsque des raisons objectives de faisabilité l'exigent. Elle impose en outre de tenir compte de leur accessibilité, de leurs effets sur le trafic ainsi que des exigences relatives à l'environnement, au paysage et aux autres intérêts territoriaux concernés (cf. PDCant, fiche T.110, ch. 2 et 3.3).

Bien que le PDCant ne comporte pas de fiche consacrée spécifiquement aux campings, la fiche T.110 mentionne expressément les places de camping parmi les équipements touristiques dont la localisation peut être imposée par leur destination. En tant qu'installations touristiques structurées impliquant une occupation durable du sol ainsi que l'aménagement d'emplacements, d'accès, de raccordements et d'équipements communs, les campings entrent ainsi dans son champ d'application. Lorsqu'un projet implique une extension de la zone à bâtir hors du territoire d'urbanisation, il doit en outre satisfaire aux exigences de la fiche T.101.

3.2. Selon l'art. 62 LATeC, les plans d'aménagement de détail (PAD) règlent la constructibilité de secteurs du territoire communal afin de compléter ou d'affiner le régime de construction de base prévu par le plan d'affectation des zones et sa réglementation. En vertu de l'art. 63 al. 1 LATeC, la commune délimite dans le plan d'affectation des zones, de manière objective et cohérente, les périmètres dans lesquels un PAD est exigé avant la délivrance d'un permis de construire. Elle fixe, dans la réglementation afférente au plan d'affectation des zones, les buts et les principes devant régir son établissement.

Indépendamment des périmètres ainsi désignés par la commune, l'art. 63 al. 2 LATeC exige l'établissement d'un PAD pour les constructions ou installations ayant des effets importants sur l'aménagement, l'équipement, l'environnement ou les biens culturels, parmi lesquelles figurent notamment expressément les importantes installations de camping. Sur la base de la délégation prévue par cette disposition, le Conseil d'État a expressément soumis à cette obligation les aires de camping-caravaning d'une surface minimale de 5'000 m² (art. 28 al. 1 let. e ReLATeC).

Conformément à l'art. 64 al. 1 LATeC, le PAD doit en particulier permettre une solution urbanistique et architecturale de qualité, prévoir des installations communes et des équipements adaptés et suffisants ainsi qu'assurer une meilleure insertion du projet dans le site.

3.3. L'obligation d'établir un PAD doit être distinguée de celle d'obtenir un permis de construire. Selon l'art. 84 al. 1 let. h ReLATeC, les aménagements de camping-caravaning sont soumis à permis de construire selon la procédure ordinaire. En revanche, les caravanes et les mobil-homes implantés dans des zones affectées et aménagées à cet effet par le PAL sont dispensés de permis de construire en vertu de l'art. 87 al. 1 let. f ReLATeC.

4.

4.1. Dans la décision attaquée, la DIME a considéré que le PAD constituait en principe l'instrument approprié pour encadrer la planification d'un camping.

Elle a toutefois estimé que, dans le cas particulier du camping de la Nouvelle Plage, il pouvait être renoncé à imposer un PAD si la commune démontrait que les mêmes objectifs pouvaient être atteints au moyen de dispositions suffisamment claires, complètes et directement applicables du RCU. S'écartant du préavis du SeCA, elle a ainsi renoncé à soumettre le secteur à l'obligation d'établir un PAD. Elle a encore relevé que les futures procédures de permis de construire permettraient de préciser les secteurs destinés aux installations fixes et d'examiner les incidences du projet, notamment sur le trafic.

4.2. La solution retenue par la DIME ne peut être suivie. En vertu du principe de la légalité (art. 5 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1991, Cst.; RS 101), l'autorité est tenue d'appliquer l'instruction de planification prescrit par le droit supérieur. Or, l'art. 63 al. 2 LATeC impose l'établissement d'un PAD pour les constructions et installations ayant des effets importants sur l'aménagement, l'équipement, l'environnement et les biens culturels, tandis que l'art. 28 al. 1 let. e ReLATeC soumet expressément à cette obligation les aires de camping-caravaning d'une surface minimale de 5'000 m². Ces dispositions ne confèrent aucun pouvoir d'appréciation à l'autorité d'approbation et ne prévoient aucune possibilité de dispense.

L'art. 28 al. 2 ReLATeC ne permet pas davantage de renoncer à cette obligation. Cette disposition autorise certes la DIME ou la commune à exiger un PAD dans d'autres circonstances encore lorsque les prescriptions du RCU ne permettent pas de résoudre les conflits résultant de l'application de la législation spéciale. Elle ne leur permet toutefois pas, à l'inverse, de dispenser d'un PAD les constructions ou installations expressément énumérées à l'al. 1.

En imposant un PAD pour certaines installations déterminées, le législateur cantonal a considéré que leur planification devait intervenir dans un périmètre déterminé, sur la base d'une pesée globale des intérêts et selon la procédure propre à cet instrument. Une réglementation générale du RCU, complétée au besoin à l'occasion de futures procédures de permis de construire, ne saurait se substituer à ces garanties. Cela vaut d'autant plus que les caravanes et mobil-homes implantés dans

une zone affectée et aménagée à cet effet sont précisément dispensés de permis de construire en vertu de l'art. 87 al. 1 let. f ReLATeC dans les zones affectées et aménagées à cet effet par le PAL.

Partant, dès lors que le camping de la Nouvelle Plage atteint la surface minimale fixée par l'art. 28 al. 1 let. e ReLATeC, ce qui n'est pas contesté, la DIME ne pouvait renoncer à l'obligation d'établir un PAD en exigeant simplement de la commune qu'elle adopte ultérieurement une réglementation plus détaillée du RCU. Une telle solution revient à substituer à l'instrument impérativement prescrit par le droit cantonal un mécanisme jugé équivalent, sans toutefois disposer d'une base légale à cet effet

4.3. La position adoptée par la DIME dans le cas du camping de la Nouvelle Plage apparaît au demeurant difficilement conciliable avec sa propre pratique en matière de planification des campings. En effet, dans le cadre de la révision générale du PAL de la Commune de Gletterens, l'autorité cantonale avait refusé d'approuver l'abrogation du PAD "Caravaning" proposée par la commune (cf. arrêt TC FR 602 2026 160 et 176 du 15 juin 2026).

Dans cette affaire, la DIME avait considéré à juste titre qu'une réglementation de zone ne suffisait pas à se substituer à la planification de détail requise pour encadrer l'organisation et le développement d'un camping. Malgré l'existence de dispositions réglementaires spécifiques applicables à la zone de caravaning de Gletterens, elle avait ainsi imposé le maintien du PAD, en conformité aux exigences découlant des art. 63 al. 2 LATeC et 28 al. 1 let. e ReLATeC.

En l'absence de toute différence objective pertinente entre les deux situations, la DIME s'est écartée à tort de la pratique correcte qu'elle avait suivie à Gletterens. La solution retenue pour le camping de la Nouvelle Plage ne répond ainsi ni aux exigences du principe de la légalité ni à celles de cohérence, de prévisibilité et d'égalité de traitement qui s'imposent à l'autorité chargée d'appliquer le droit de l'aménagement du territoire.

4.4. Les motifs avancés pour justifier la renonciation au PAD ne sauraient davantage être suivis. Certes, il ressort du dossier que la commune souhaite permettre l'évolution du camping de la Nouvelle Plage et que E. _____ envisage divers travaux de rénovation et de modernisation du site. De telles considérations relèvent toutefois essentiellement de l'opportunité et de la mise en œuvre d'un projet particulier. Elles ne sauraient justifier de renoncer à un instrument de planification imposé par le droit supérieur. Le principe de la légalité commande en effet aux autorités d'appliquer les instruments prévus par le législateur, même si ceux-ci sont susceptibles de ralentir ou de complexifier la réalisation d'un projet déterminé.

Cet argument apparaît d'autant moins convaincant que la solution retenue par la DIME ne permet précisément pas la mise en œuvre immédiate des projets envisagés par la commune et E. _____. La DIME n'a pas approuvé la réglementation communale relative à la zone de camping, mais a exigé l'élaboration, dans le cadre du dossier d'adaptation aux conditions d'approbation, de dispositions plus détaillées destinées à encadrer le développement du site. Elle a ainsi considéré que la commune devait encore fournir les justifications et garanties nécessaires pour démontrer que ce développement pouvait être adéquatement régi par le RCU. Elle a en outre prévu que les futures demandes de permis de construire pourraient notamment servir de base à la définition des secteurs destinés aux installations fixes.

La renonciation au PAD n'a dès lors nullement pour effet d'éviter une phase de planification complémentaire ni d'accélérer de manière significative la concrétisation des intentions de la

commune et de E. _____. Au contraire, la décision attaquée laisse subsister une incertitude importante quant au contenu de la future réglementation et reporte à une étape ultérieure l'adoption des règles nécessaires à l'encadrement du camping. Dans ces conditions, l'intérêt invoqué à la réalisation des projets envisagés ne saurait l'emporter sur le respect de l'instrument de planification imposé par le législateur ni justifier qu'il soit fait abstraction des exigences découlant du droit supérieur.

4.5. La commune ne saurait davantage tirer argument du fait que, lors de l'examen préalable mené en 2016, le SeCA ne se serait pas formellement opposé à l'abrogation du PAD, voire s'y serait montré favorable. À supposer qu'une telle position ait effectivement été exprimée, elle revêtait tout au plus un caractère préalable et consultatif. Elle ne liait ni la DIME, en sa qualité d'autorité d'approbation, ni, *a fortiori*, le Tribunal cantonal. Une telle prise de position isolée ne pouvait en outre fonder aucun droit à s'affranchir d'une exigence légale claire ni à poursuivre une pratique contraire au droit. Elle ne saurait dès lors justifier qu'il soit fait abstraction de l'instrument de planification imposé par le droit supérieur, alors que la DIME constate elle-même que le cadre réglementaire appelé à le remplacer n'est, à ce jour, ni adopté ni approuvé et doit encore être élaboré.

L'argument de la commune revient au surplus à faire dépendre l'application d'une disposition réglementaire claire du point de savoir si un service de l'administration cantonale l'a ou non rappelée à l'autorité communale. Une telle conception ne saurait être suivie. En tant qu'autorité compétente en matière de planification locale, la commune est présumée connaître le cadre légal applicable à son activité. Elle ne peut invoquer le fait que le SeCA aurait omis, en 2016, d'attirer son attention sur l'art. 28 ReLATeC pour s'affranchir d'une exigence découlant directement du droit en vigueur. L'application de la loi ne dépend pas des éventuelles omissions ou appréciations erronées d'un service appelé à émettre des préavis, mais du contenu des normes adoptées par le législateur et le Conseil d'État.

4.6. La commune souligne encore que le camping de la Nouvelle Plage constitue une installation existante, exploitée depuis plusieurs décennies, et que la présente procédure ne concerne pas la création d'un nouveau camping. Cet élément n'est toutefois pas déterminant. L'obligation d'établir un PAD ne dépend pas du caractère nouveau ou préexistant de l'installation concernée, mais des exigences de planification découlant du droit applicable au moment où l'autorité adopte ou révisé son plan d'affectation. Les art. 63 al. 2 LATeC et 28 al. 1 let. e ReLATeC n'opèrent au demeurant aucune distinction à cet égard.

Or, la procédure litigieuse porte précisément sur l'adoption du nouveau PAL et sur le régime juridique appelé à régir à l'avenir la zone de camping. La question à résoudre n'est ainsi pas celle de l'existence historique du camping, mais celle de savoir si, dans le cadre de la planification actuellement soumise à approbation, qui s'inscrit dans la perspective de projets concrets de rénovation et de réorganisation du camping, l'affectation du secteur à la zone de camping peut être maintenue sans l'instrument de planification spéciale imposé par le droit cantonal. Or, pour les motifs exposés ci-dessus, tel n'est pas le cas.

5.

Au vu de ce qui précède, la décision d'approbation de la DIME doit être annulée, en tant qu'elle renonce à exiger l'élaboration d'un PAD pour la zone de camping de la Nouvelle Plage.

Le recours est dès lors admis au sens des considérants.

6.

6.1. Vu l'issue du recours, il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 131 ss CPJA). L'avance de frais de CHF 5'000.-, versée le 25 mai 2026, est restituée aux recourants.

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

Conformément aux art. 8 ss du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RS 150.12), 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.

Les recourants ont produit, le 6 août 2026, une liste de frais faisant état de 13 heures et 48 minutes d'activité au tarif horaire contractuel de CHF 320.-. Le temps consacré à la procédure apparaît raisonnable au regard de l'ampleur et de la difficulté de l'affaire. Le tarif horaire contractuel doit toutefois être ramené au tarif de CHF 250.- prévu par l'art. 8 al. 1 Tarif JA. Les honoraires sont ainsi fixés à CHF 3'450.-.

Les débours, calculés forfaitairement à hauteur de 5 % des honoraires, ne sont en revanche pas conformes à l'art. 9 al. 1 Tarif JA, qui prévoit leur remboursement au prix coûtant (cf. arrêt TC FR 602 2026 94 du 31 juillet 2026 consid. 3.2). En l'absence de décompte détaillé, un montant de CHF 50.- apparaît suffisant à ce titre.

L'indemnité de partie est dès lors fixée à CHF 3'500.-, auxquels il convient encore d'ajouter un supplément pour la TVA au taux de 8.1%, soit CHF 283.50. L'indemnité totale de CHF 3'783.50 est mise à la charge de la DIME, qui la versera directement au mandataire des recourants.

(dispositif après l'annexe)

Annexe : *(Liste des recourants effacée)*

la Cour arrête :

I. Le recours est admis

Partant, la décision d'approbation du 18 mars 2026 est annulée, en tant qu'elle renonce à exiger l'élaboration d'un PAD pour la zone de camping de la Nouvelle Plage.

II. Il n'est pas perçu de frais de procédure et l'avance de frais de CHF 5'000.- est restituée aux recourants.

III. Une indemnité de partie de CHF 3'783.50 (TVA à 8.1% par CHF 283.50 comprise), à verser directement à Me Jonathan Rey, est allouée aux recourants. Elle est mise à la charge de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement.

IV. 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 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 21 août 2026/jfr

Le Président

Le Greffier-rapporteur