Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.336/2005 /svc

Arrêt du 20 septembre 2005
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Aemisegger et Reeb.
Greffier: M. Kurz.

Parties
Mouvement raëlien suisse,
recourant, représenté par Me Elie Elkaim, avocat,

contre

Conseil communal de la Ville de Neuchâtel,
2001 Neuchâtel 1, représenté par le Service juridique
de la Ville de Neuchâtel, Faubourg de l'Hôpital 2,
2000 Neuchâtel,
Département de la gestion du territoire,
Château, 2001 Neuchâtel 1,
Tribunal administratif du canton de Neuchâtel,
case postale 3174, 2001 Neuchâtel 1.

Objet
refus d'une campagne d'affichage,

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Neuchâtel du 22 avril 2005.

Faits:
A.
L'association "Religion raëlienne en Suisse" (ci-après: l'association), créée en 1977 et dont le siège actuel est à Rennaz (VD), est une branche nationale du Mouvement raëlien, organisation basée à Genève et fondée en 1976 par Claude Vorilhon, dit Raël. Selon ses statuts, elle a pour but d'assurer les premiers contacts et d'établir de bonnes relations avec les extra-terrestres.
Le 7 mars 2001, l'association a demandé auprès de la direction de la police de la Ville de Neuchâtel (ci-après: la direction de la police) l'autorisation d'une campagne d'affichage, du 2 au 13 avril 2001. L'affiche en question, d'un format de 97/69 cm, comporte en haut l'inscription suivante en grands caractères jaunes sur fond bleu foncé: "Le Message donné par les extra-terrestres"; au bas de l'affiche, en caractères de même taille mais plus épais, figure l'adresse du site internet du Mouvement raëlien "www.rael.org.", ainsi qu'un numéro de téléphone en France; tout au bas de l'affiche est écrit "La science remplace enfin la religion". Le centre de l'affiche est occupé par des visages d'extra-terrestres ainsi qu'une pyramide. On distingue encore une soucoupe volante et la terre.
Le 29 mars 2001, la direction de la police a refusé l'autorisation, en se référant à deux précédents refus. Il ressortait d'un rapport parlementaire français sur les sectes, de 1995, ainsi que d'un jugement du président du Tribunal civil de l'arrondissement de la Sarine, que le Mouvement raëlien se livrait à des activités contraires à l'ordre légal et aux bonnes moeurs.
Par décision du 19 décembre 2001, le Conseil communal de Neuchâtel a rejeté un recours formé par l'association.

Celle-ci ne pouvait se prévaloir de la liberté religieuse car elle devait être considérée comme une secte à caractère dangereux. L'atteinte à la liberté d'expression était fondée sur une base légale, soit l'art. 19 du règlement de police de la Ville de Neuchâtel (ci-après: le règlement); elle reposait sur un intérêt public et était proportionnée dans la mesure où l'organisation prônait notamment le clonage, la "géniocratie" et la "médiation sensuelle".
Par décision du 27 octobre 2003, le Département neuchâtelois de la gestion du territoire a confirmé cette décision. Pour le Mouvement raëlien, la vie sur terre avait été créée par des extra-terrestres, également fondateurs des différentes religions et susceptibles de sauver le monde. Il s'agissait là d'une conviction religieuse, bénéficiant de la liberté de conscience et de croyance. Le règlement constituait une base légale suffisante. Le texte et l'image de l'affiche ne contenaient rien de choquant, pas plus que l'allusion aux extra-terrestres. Toutefois, le Mouvement raëlien prônait la "géniocratie" (modèle politique basé sur le coefficient intellectuel), le clonage des êtres humains; selon un jugement du 13 février 1998 du Tribunal cantonal fribourgeois, relatif à un droit de réponse, il était exact d'affirmer que le Mouvement prônait aussi "théoriquement" la pédophilie et l'inceste, notamment dans les ouvrages de Raël. La pratique de la "médiation sensuelle" pouvait facilement mener à des excès. Le site internet de Clonaid, accessible depuis le site du Mouvement raëlien, proposait des services précis dans le domaine du clonage. L'eugénisme était également contraire au principe de non discrimination. La campagne d'affichage
impliquait des atteintes à la moralité et aux droits d'autrui. Le Mouvement disposait d'autres moyens pour diffuser ses idées.
B.
L'association a saisi le Tribunal administratif du canton de Neuchâtel. elle affirmait en particulier que la simple défense de la "géniocratie", du clonage et de la médiation sensorielle n'étaient pas des opinions choquantes. Le Mouvement dénonçait la pédophilie par le biais de l'association "Nopedo". Le refus d'affichage était une censure pure et simple; le site internet de l'association était de toute façon accessible par le biais d'un moteur de recherche.
Par arrêt du 22 avril 2005, le Tribunal administratif a rejeté le recours. L'association défendait une vision globale du monde et pouvait se prévaloir tant de la liberté d'opinion que de la liberté religieuse. Le règlement de police était une loi au sens formel. L'affiche devait être évaluée en rapport avec le message véhiculé dans les ouvrages et les sites accessibles depuis le site du mouvement. Les services proposés par Clonaid étaient manifestement contraires à l'ordre légal suisse. Le Mouvement raëlien avait suscité des plaintes pénales dénonçant des pratiques sexuelles visant à corrompre systématiquement de jeunes adolescents. Les propos tenus dans les ouvrages sur la "géniocratie" et la "médiation sensuelle" pouvaient conduire certains adultes à des dérives sexuelles du comportement à l'égard d'enfants mineurs, l'enfant étant qualifié par certains ouvrages comme un "objet sexuel privilégié". Les propos sur la "géniocratie" et les critiques sur les démocraties actuelles étaient susceptibles de porter atteinte à l'ordre, à la sécurité et à la moralité publics. Il ne se justifiait pas d'autoriser la diffusion de ces idées sur la voie publique.
C.
Le Mouvement raëlien suisse forme un recours de droit public contre ce dernier arrêt. Il en demande l'annulation et le renvoi de la cause à l'autorité intimée pour nouvelle décision au sens des considérants.
Le Tribunal administratif se réfère aux motifs de son arrêt. La Ville de Neuchâtel conclut au rejet du recours. Le département conclut au rejet du recours dans la mesure où il est recevable.
Le dossier de la cause a été remis à la recourante, qui a pu répliquer.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
Le recours est formé en temps utile contre un arrêt final rendu en dernière instance cantonale. Selon la modification des statuts du 6 août 2001, l'association a transféré son siège de Fully à Rennaz, tout en conservant ses bureaux à Fully. Cela étant, l'auteur du recours de droit public est bien le même que l'association qui a recouru au niveau cantonal. Celle-ci, qui s'est vu refuser une campagne d'affichage, a qualité pour recourir contre ce refus en vertu de l'art. 88 OJ.
2.
La recourante se plaint de n'avoir pu consulter l'intégralité du dossier que dans le cadre de la présente procédure. Elle relève que le rapport du Centre intercantonal sur les croyances, élaboré dans le cadre de la procédure de recours devant le Département, ne lui avait pas été communiqué. La recourante ne prétend toutefois pas, avec

raison, que son droit d'être entendue aurait été violé, dans la mesure où les pièces dont elle dit avoir ignoré l'existence ne paraissent pas pertinentes pour la solution de la cause. Une éventuelle violation aurait de toute façon été réparée par l'accès au dossier dont elle disposait dans le cadre de la procédure de dernière instance cantonale; la recourante prétend qu'elle aurait renoncé à requérir la production de certaines pièces en raison de la durée excessive de la procédure. Elle admet donc, d'une part, qu'elle connaissait l'existence de ces pièces et, d'autre part, qu'elle a délibérément renoncé à les consulter. Il n'y a, partant, aucune violation de son droit d'être entendue.

3.

Sur le fond, l'association invoque la liberté religieuse et la liberté d'opinion. Les conditions de restriction de ces libertés, soit l'intérêt public et le respect du principe de la proportionnalité, ne seraient pas remplies. Le Tribunal administratif admet que l'affiche en elle-même ne contient rien de contraire à l'ordre public. Par ailleurs, si la recourante poursuivait des buts contraires aux bonnes moeurs ou à l'ordre public, elle aurait pu être dissoute en application de l'art. 78 CC. Les opinions en faveur du clonage - qui ne figurent pas sur l'affiche - ne seraient ni illicites, ni même choquantes. Il en irait de même de la promotion de la "géniocratie", expression d'une utopie et non d'un combat politique. Enfin, ni l'affiche ni l'association ne prôneraient la pédophilie; deux articles de lecteurs parus il y a plus de 20 ans dans la revue "Apocalypse" auraient choqué; ces articles ne seraient toutefois pas accessibles sur le site internet de la recourante. Ni l'association ni ses membres n'auraient été inquiétés par les autorités de police en raison d'infractions d'ordre sexuel. L'association "Nopedo" aurait précisément été créée afin de condamner clairement la pédophilie. La décision attaquée ne procéderait à aucune pesée des intérêts ni à aucune prise en compte du principe de proportionnalité, les autorités n'étant pas entrées en matière sur la proposition tendant à modifier l'affiche afin de la rendre acceptable.

4.

Le Département, puis le Tribunal administratif, ont admis que l'association pouvait se prévaloir de la liberté religieuse (art. 15 Cst., 9 CEDH et 18 Pacte ONU II), dans la mesure où elle défendait une vision globale du monde, notamment quant à sa création et à l'origine des différentes religions. La Ville de Neuchâtel le conteste, en relevant que le but de l'association, défini à l'art. 2 de ses statuts, n'est pas de caractère religieux. Selon un rapport sur les sectes établi en 1995 à l'intention de l'Assemblée Nationale française, le Mouvement raëlien ferait partie des mouvements présentant des dangers pour l'individu, notamment en raison des exigences financières exorbitantes à l'égard de ses membres et des pratiques portant atteinte à leur intégrité physique, ainsi que des dangers pour la collectivité, en particulier par un discours antisocial. De nombreux textes publiés par le Mouvement comporteraient des passages choquants.

Point n'est besoin de rechercher si un mouvement religieux peut, en raison des dangers qu'il représente, se voir empêché de se prévaloir de la liberté de religion, et si l'association recourante présente de tels dangers. En effet, les parties s'accordent à reconnaître à la recourante la faculté d'invoquer la liberté d'opinion. Les conditions de restrictions de cette liberté, telles que posées à l'art. 36 Cst, ne diffèrent guère selon qu'est invoqué l'art. 15 ou 16 Cst. (cf. également les art. 9 § 2 et 10 § 2 CEDH). La recourante ne soutient pas que la mesure contestée porterait atteinte à l'essence même de la liberté religieuse, ni que les restrictions portées à cette dernière seraient, dans les circonstances du cas d'espèce, soumises à des conditions plus strictes. Au contraire, la recourante invoque les principes de proportionnalité et d'intérêt public, sans distinction quant au droit constitutionnel invoqué.

5.

Les libertés d'opinion et d'information sont garanties (art. 16 al. 1 Cst.). Toute personne a le droit de former, d'exprimer et de répandre librement son opinion (al. 2). Selon l'art. 10 CEDH, la liberté d'expression comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière (§ 1).

La liberté d'opinion comprend notamment le droit d'exprimer librement son opinion, c'est-à-dire de l'extérioriser, ainsi que le droit de diffuser librement son opinion, soit d'utiliser tous les moyens propres à atteindre les destinataires visés, en aussi grand nombre que la personne le souhaite (tracts, journaux, livres, etc.; Denis Barrelet, Les libertés de la communication, in: Thürer/Aubert/Muller, Droit constitutionnel suisse, Zurich 2001 p. 721ss, 724/725; cf. aussi l'art. 17 al. 1 de la constitution du canton de Neuchâtel du 24 septembre 2000).

5.1 La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun (ATF 96 I 592). Sous réserve des restrictions mentionnées notamment à l'art. 10 § 2 CEDH, elle vaut non seulement pour les informations ou

les idées accueillies avec faveur, ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'Etat ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'y a pas de "société démocratique" (CourEDH, arrêts Handyside du 7 décembre 1976, Série A n°24 § 49, Otto-Preminger-Institut du 22 septembre 1994 Série A vol. 295 A § 49).
5.2 Selon la jurisprudence, les administrés ne disposent pas d'un droit inconditionnel à l'usage accru du domaine public, en particulier s'agissant de la mise en place de procédés publicitaires sur le domaine public impliquant une activité d'une certaine importance, durable et excluant toute utilisation semblable par des tiers (ATF 128 I 295 consid. 3c/aa p. 300 et les arrêts cités). Lorsqu'il entend accorder une autorisation d'usage accru ou privatif du domaine public, ou lorsqu'il contrôle les modalités d'usage d'une concession, l'Etat doit néanmoins tenir compte, dans la balance des intérêts en présence, du contenu à caractère idéal de la liberté d'expression (ATF 100 Ia 392 consid. 5 p. 402).
5.3 En l'occurrence, les motifs retenus par la cour cantonale pour confirmer le refus de la Ville de Neuchâtel tiennent au respect de la moralité et de l'ordre légal suisse. Le Tribunal administratif a considéré qu'il fallait tenir compte non seulement du contenu de l'affiche, mais également des idées véhiculées par le Mouvement raëlien, ainsi que des ouvrages et sites internet accessibles depuis celui du Mouvement. Il est ainsi fait trois sortes de reproches à l'association. Premièrement, le site de l'association renvoie à celui de Clonaid, où cette société offre des services précis au public, en matière de clonage, et avait annoncé, au début 2003, la naissance d'enfants clonés. Or, le clonage est interdit en droit suisse, selon l'art. 119 Cst. et la loi sur la procréation médicalement assistée (LPMA; RS 814.90). Deuxièmement, le Tribunal administratif s'est référé à un jugement du Tribunal d'arrondissement de la Sarine faisant état de dérives sexuelles possibles à l'égard d'enfants mineurs. De nombreux membres du Mouvement avaient en outre occupé la police en raison de leurs pratiques sexuelles. Troisièmement, le soutien à la "géniocratie", soit la doctrine selon laquelle le pouvoir devrait être donné aux individus ayant un
coefficient intellectuel élevé, et la critique adressée en conséquence aux démocraties actuelles, était susceptible de porter atteinte au maintien de l'ordre, de la sécurité et de la morale publics.
5.4 La recourante ne conteste plus, à ce stade, l'existence d'une base légale suffisante, soit en l'occurrence l'art. 19 du règlement. Un acte législatif communal offre en effet les mêmes garanties, du point de vue de la légitimité démocratique, qu'une loi cantonale, et constitue par conséquent une base légale suffisante (arrêt 1P.293/2004 du 31 mai 2005 consid. 4.3 ATF 131 I xxx; ATF 122 I 305 consid. 5a p. 312; 120 Ia 265 consid. 2a p. 266/267 et les références citées). La recourante invoque en revanche le principe de l'intérêt public, et reproche aux autorités intimées de s'être écartées du contenu de l'affiche, pour se livrer à une appréciation des activités de l'association. Or, si cette dernière se livrait de manière générale à des agissements contraires aux bonnes moeurs ou à l'ordre public, elle aurait pu être dissoute par voie judiciaire en application de l'art. 78 CC. En l'absence de toute décision dans ce sens, il ne serait pas possible de lui interdire de rendre publique sa philosophie et sa vision du monde.
5.5 L'affiche en elle-même ne comporte rien, ni dans son texte ni dans ses illustrations, qui soit illicite ou qui puisse choquer le public. Au-dessus du dessin central représentant des extra-terrestres figure l'inscription "Le message donné par les extra-terrestres", sans autre explication. Au-dessous, en caractères plus gras, figure l'adresse du site internet de l'association, ainsi qu'un numéro de téléphone. La phrase "La science remplace enfin la religion", est certes susceptible d'offenser les convictions religieuses de certaines personnes; elle est toutefois la simple expression de la doctrine du Mouvement et ne revêt pas de caractère particulièrement provoquant.
L'ensemble de l'affiche peut ainsi clairement se comprendre comme une invitation à visiter le site internet de l'association, ou à contacter celle-ci par téléphone. Face à une telle publicité, l'autorité doit examiner non seulement l'admissibilité du message publicitaire proprement dit, mais aussi celle de son contenu. Il est par conséquent légitime de rechercher si le site en question pouvait contenir des informations, des données ou des liens susceptibles de choquer ou de contrevenir au droit.
Par ailleurs, contrairement à ce que soutient la recourante, une association peut se voir reprocher des opinions ou des activités qui, sans constituer des motifs de dissolution au sens de l'art. 78 CC, justifient néanmoins une restriction de publicité.
5.5.1 A propos du clonage, ce ne sont pas les opinions manifestées par l'association en faveur de cette pratique (notamment dans l'ouvrage "Oui au clonage humain", publié en 2001 et proposé sur le site de la recourante)

qui ont été sanctionnées, mais le lien avec la société Clonaid, qu'elle a elle-même créée et qui propose divers services concrets et payants dans ce domaine. Il ne s'agit donc pas simplement, contrairement à ce que soutient la recourante, de l'expression d'une opinion favorable au clonage, protégée par l'art. 16 Cst., mais de la pratique de cette activité, pourtant interdite en vertu de l'art. 119 al. 2 let. a Cst. Cette disposition, acceptée en 1992 par la majorité du peuple et des cantons suisses (sous la forme de l'art. 24novies aCst.), s'inscrit notamment dans une politique de protection de la dignité humaine, telle qu'elle correspond à la conception généralement partagée dans ce pays (FF 1996 III 278; cf. également la réponse du Conseil fédéral à une interpellation de R. Gonseth du 9 juin 1997). La recourante ne conteste pas le caractère illicite du clonage humain, à plus forte raison à des fins commerciales (art. 36 al. LPMA; art. 119 al. 2 let. e Cst.). Elle ne saurait non plus contester sérieusement que la
mise en lien du site de Clonaid contribue à la promotion d'une activité illicite, et va plus loin que la simple affirmation d'une opinion. Sur ce premier point, qui justifie déjà la décision attaquée, la recourante ne présente guère d'argument pertinent au sens de l'art. 90 al. 1 let. b OJ.

5.5.2 Le 15 octobre 2003, le centre intercantonal d'information sur les croyances a fourni des informations sur le Mouvement raëlien. Il en ressort notamment que ce denier serait investi d'une mission politique. Attaquant avec virulence les démocraties, traitées de "médiocraties", il défend la "géniocratie", modèle politique basé sur le coefficient intellectuel des individus. Un gouvernement mondial serait composé de génies, élus par des individus dont l'intelligence serait supérieure de 10% à la moyenne. Certes, la "géniocratie" est vécue comme une utopie, et non comme un véritable projet politique; contrairement à ce que soutient le Tribunal administratif, cette doctrine n'apparaît pas propre à troubler l'ordre ou la sécurité publics. Toutefois, outre qu'elle apparaît d'inspiration largement eugéniste, elle est manifestement de nature à choquer les convictions démocratiques et anti-discriminatoires qui sont à la base d'un Etat de droit (cf. notamment le libellé du préambule de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, ainsi que l'art. 8 Cst. relatif à l'égalité et à l'interdiction de toute discrimination).

5.5.3 Enfin, selon l'arrêt attaqué, on ne saurait retenir que le Mouvement raëlien prône la pédophilie. Toutefois, de nombreux membres auraient occupé les services de police en raison de leurs pratiques sexuelles. Selon un jugement rendu le 28 novembre 1997 par le Tribunal d'arrondissement de la Sarine, relatif à un droit de réponse requis par le Mouvement raëlien suisse, les propos tenus par Raël dans ses ouvrages pourraient conduire certains adultes à des dérives sexuelles à l'égard d'enfants mineurs. Ce jugement cite des extraits d'ouvrages de Raël, que l'on peut télécharger depuis le site de l'association, selon lesquels l'éducation sexuelle des enfants ne devrait pas être seulement théorique, mais consister en une éducation sensuelle destinée à leur montrer comment en retirer du plaisir. Ce même jugement retient aussi que, malgré le désaveu exprimé après coup sur ce point, certains articles parus dans le bulletin trimestriel de liaison "Apocalypse" décrivaient l'enfant comme un "objet sexuel privilégié". Il est enfin fait état d'une condamnation d'un sympathisant et d'un membre du Mouvement raëlien, par la Cour d'assises du Vaucluse, à cinq ans de prison pour agression sexuelle sur une fillette de douze ans. Cet arrêt a été
confirmé le 13 février 1998 par le Tribunal cantonal fribourgeois. Un recours en réforme et un recours de droit public interjetés par le Mouvement raëlien ont été rejetés le 24 août 1998 par le Tribunal fédéral, compte tenu notamment des écrits équivoques du fondateur ou des membres du Mouvement (arrêts 5P.172/1998 et 5C.104/1998).

Le dossier contient par ailleurs divers documents concernant des poursuites contre des membres de l'association pour des agressions sexuelles; un arrêt du 24 janvier 2002 de la Cour d'appel de Lyon fait clairement état d'abus sexuels commis par des responsables du Mouvement sur des mineurs de quinze ans; les cadres du Mouvement prôneraient ainsi "une grande liberté sexuelle fortement incitatrice au passage à l'acte"; ils avaient ainsi corrompu de jeunes adolescentes par des discours prétendument philosophiques, par des caresses sexuelles de plus en plus précises et par des incitations toujours plus pressantes, pour ensuite assouvir "leurs besoins et leurs caprices sexuels avec des jeunes filles venant d'atteindre l'âge de quinze ans qui allaient très rapidement d'un partenaire à l'autre".

Le fait que les articles incriminés datent des années 80 et qu'aucune condamnation n'ait été prononcée en Suisse ne change rien à l'implication de membres de l'association dans des agissements pénalement réprimés. La recourante ne conteste d'ailleurs nullement le fait que certains passages des livres proposés sur son site pourraient conduire des adultes à des abus envers des mineurs. Sur ce point également, l'argumentation de la recourante ne répond pas aux motifs retenus dans la décision attaquée. Dans la mesure où des abus ont effectivement pu être constatés de la part de certains raëliens, il n'est pas déterminant que la pédophilie soit fermement condamnée

par la doctrine officielle du Mouvement.
5.6 Sur le vu de ce qui précède, le refus opposé à la recourante apparaît fondé sur des motifs d'intérêt public suffisants puisqu'il s'agit de prévenir la commission d'actes constitutifs d'infractions pénales selon le droit suisse (clonage reproductif et actes d'ordre sexuel avec des enfants). Par ailleurs, la lecture de certains passages des ouvrages proposés sur le site de la recourante (en particulier l'"éveil sensuel" des enfants, la "géniocratie") est susceptible de choquer gravement leurs lecteurs.
5.7 La recourante invoque le principe de la proportionnalité. Elle rappelle que l'affiche elle-même ne contient rien qui soit contraire à l'ordre public, et conteste que la mesure soit propre à parvenir au but recherché.
5.7.1 Selon l'art. 36 al. 3 Cst., toute restriction à un droit fondamental doit être proportionnée au but visé. Elle doit être propre à atteindre ce but, et se limiter à l'atteinte la moins grave possible aux intérêts privés (ATF 125 I 474 consid. 3 p. 482 et les références citées).
5.7.2 En l'espèce, l'intérêt public ne consiste pas seulement à limiter la publicité donnée au site de l'association recourante, compte tenu des réserves exprimées ci-dessus à propos de l'ordre et de la moralité publics. Il s'agit plus encore d'éviter que l'Etat ne prête son concours à une telle publicité en mettant à disposition une partie du domaine public, pouvant laisser croire ainsi qu'il cautionne ou tolère les opinions et les agissements en cause. De ce point de vue, l'interdiction d'affichage est propre à atteindre le but visé. Pour le surplus, la mesure critiquée par la recourante est limitée à l'affichage sur le domaine public. L'association demeure libre d'exprimer ses convictions par les nombreux autres moyens de communication à sa disposition (cf. arrêt Murphy du 10 juillet 2003, Recueil CourEDH 2003-IX p. 33, § 74).
5.7.3 La recourante estime que l'autorité aurait dû lui proposer les modifications à apporter sur l'affiche afin d'en rendre le contenu admissible. Toutefois, dans la mesure où elle connaissait les objections élevées à l'encontre de sa campagne d'affichage, la recourante elle-même n'a jamais proposé une version de l'affiche susceptible d'être autorisée. Le Tribunal administratif a pour sa part estimé que l'affiche devrait être interdite même sans référence au site internet, ce qui paraît discutable; il est incontestable en revanche que la suppression de l'adresse en question ferait perdre son objet à la campagne d'affichage puisqu'il s'agit essentiellement, comme on l'a vu, d'une publicité pour le site lui-même. On ne voit pas, par conséquent, quel sens compréhensible pourrait conserver l'affiche sans cette référence au site et au numéro de téléphone.
5.7.4 La mesure contestée respecte donc le principe de la proportionnalité, sous tous ses aspects. Elle constitue, pour les mêmes motifs, une restriction nécessaire "dans une société démocratique", en particulier à la protection de la morale, au sens des art. 9 § 2 et 10 § 2 CEDH.
6.
Sur le vu de ce qui précède, le recours de droit public est rejeté. Conformément à l'art. 156 al. 1 OJ, un émolument judiciaire est mis à la charge de la recourante.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Un émolument judiciaire de 3'000 fr. est mis à la charge de la recourante.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire de la recourante, au Conseil communal de la Ville de Neuchâtel, au Département de la gestion du territoire et au Tribunal administratif du canton de Neuchâtel.
Lausanne, le 20 septembre 2005
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: