Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 465/2014

{T 0/2}

Arrêt du 27 juillet 2015

IIe Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Zünd, Président,
Aubry Girardin et Donzallaz.
Greffier : M. Dubey.

Participants à la procédure
X._____ Sàrl,
représentée par Michel Jaccard, avocat,
recourante,

contre

Office fédéral de la Communication.

Objet
Demandes d'attribution d'un Mobile Network Code (MNC) et d'un bloc de numéros,

recours contre l'arrêt du Tribunal administratif fédéral, Cour I, du 26 mars 2014.

Faits :

A.
X._____ Sàrl (ci-après : X._____) est une entreprise dont le siège est à Meyrin, qui a pour but d'offrir des prestations, services et conseils dans le domaine de la télécommunication et de l'informatique, de déployer des réseaux et infrastructures de télécommunications ainsi que leur exploitation; de réaliser des opérations financières et commerciales liées à la télécommunication et enfin d'offrir des services de consultant.

B.
En matière de téléphonie, l'Union internationale des télécommunications (UIT), institution spécialisée des Nations Unies, émet par son Secteur de la normalisation des télécommunication (UIT-T), qui en est un organe permanent, des Recommandations en vue de la normalisation des télécommunications à l'échelle mondiale. Ainsi, les ressources d'adressage du plan de numérotation E.164 (Recommandation UIT-T E.164) concernent les numéros connus des utilisateurs de téléphonie (soit le "numéro de téléphone" et abrégé en anglais par l'acronyme MSISDN); ce numéro est composé d'un code de pays (CC; +41 pour la Suisse), d'un indicatif (NDC; format=0xx pour identifier l'opérateur, 079 pour Swisscom) et d'un numéro d'abonné (SN) ; ces numéros sont attribués sous forme de bloc de 10'000 numéros consécutifs par l'Office fédéral de la communication (OFCOM) à tout fournisseur qui entend offrir en Suisse un service de télécommunication basé sur des ressources d'adressage de ce plan. L'OFCOM fixe les conditions de l'attribution (art. 16 ss et 20 al. 1 et 3 de l'ordonnance du 6 octobre 1997 sur les ressources d'adressage dans le domaine des télécommunications [ORAT; RS 784.104]). Sous le titre "Possibilités d'utilisation", le chiffre 4.5.2 de l'annexe

2.8 précise que "les fournisseurs de service de télécommunication offrant à leurs clients des services de télécommunication basés sur la technologie GSM/UMTS/LTE ou des technologies novatrices comparables peuvent utiliser pour cela des numéros provenant des blocs qui leur sont attribués".

Les ressources d'adressage du plan E.164 doivent être distinguées de celles du plan de numérotation standard E.212 (Recommandation UIT-T E.212), qui concernent les numéros de 15 chiffres, enregistrés dans la carte SIM, connus de l'opérateur de téléphonie uniquement, nommés IMSI; ce numéro est composé d'un code pays (Mobile Country Code, MCC, exemple : 228 pour la Suisse), d'un code identifiant l'opérateur de réseau (Mobile Netwook Code, MNC; exemple : 01 pour Swisscom) et d'un numéro d'abonné (National Significant Number, NSN).

C.
Par requête du 5 avril 2011, X._____ a demandé à l'OFCOM l'attribution d'un MNC. Elle expose avoir conclu un contrat de "roaming hub" avec l'entreprise belge A._____ SA. Dans la mesure où cette entreprise pouvait lui offrir le roaming (l"'itinérance") - soit la possibilité pour ses abonnés d'utiliser un réseau étranger - en particulier sur les services de télécommunication de concessionnaires GSM/UMTS suisses, en l'espèce Swisscom, elle était un fournisseur de services de télécommunication et devait se voir attribuer un code MNC. Les services pour lesquels un tel code était nécessaire consistaient en des services de téléphonie mobile basés sur la technologie NGN (Next Generation Network), en des services Femtocell/Picocell, services de convergence fixe-mobile, en des services "mobile remittance (M-Wallet) " et "services mobiles nationaux et internationaux", qui utilisaient tous des techniques de la téléphonie mobile.

Par décision du 10 novembre 2011, l'OFCOM a refusé d'attribuer le code MNC. La requérante n'en avait pas besoin dans la mesure où les services qu'elle entendait offrir ne faisaient pas d'elle un fournisseur de services de télécommunication au sens de l'art. 47 al. 1 ORAT. Elle ne disposait ni d'une concession GSM/UMTS ni d'un accord d'itinérance avec un tel concessionnaire et n'offrait pas non plus d'autres services de mobilité au sens de la recommandation E.212 de l'Union internationale des télécommunications (UIT).

Par mémoire du 12 décembre 2011 (procédure A-6708/2011), X._____ a déposé un recours auprès du Tribunal administratif fédéral contre la décision du 10 novembre 2011.

D.
Le 8 août 2012, X._____ a exposé avoir signé un accord avec A._____ SA portant sur un service de transit de SMS sur réseau fixe, rendant ainsi possible l'envoi et la réception de SMS sur téléphone fixe ou par le biais d'applications nomades (VoIP, softphones, etc.). Ce genre de services correspondait à la définition de l'annexe F.3 de la recommandation E.212. de l'UIT et un code MNC était nécessaire pour permettre l'identification et la facturation de ces services.

Par décision du 10 septembre 2012, l'OFCOM a partiellement reconsidéré la décision du 10 novembre 2011; il a attribué un code MNC 55 à l'intéressée tout en restreignant son usage à la fourniture de SMS sur réseau fixe et en interdisant d'utiliser ce code avec des numéros mobiles ou des cartes SIM.

En janvier 2012, l'OFCOM s'est rendu compte que X._____ avait fait transférer, s'était fait "porter" (selon la terminologie en usage dans la branche) et utilisait 39 numéros 07X (079/077/076) au total, appartenant à des fournisseurs de télécommunication.

Par décision du 15 mars 2012, l'OFCOM a sommé X._____ de rétrocéder les numéros de la plage 07X qu'elle s'était fait porter et de cesser toute autre importation de numéros tant qu'elle n'était pas au bénéfice d'un accord d'itinérance nationale sur les réseaux de téléphonie mobile. Le dispositif de cette décision a en outre été notifié à B._____ Sàrl (exploitant du serveur INet). L'OFCOM a exposé avoir plusieurs fois indiqué à X._____, que ce soit durant le traitement de la demande d'attribution d'un MNC ou durant l'examen de la demande d'attribution d'un second NPRN (Number Portability Routing Number), qu'elle ne pouvait pas offrir de services de téléphonie mobile tant et aussi longtemps qu'elle n'avait pas d'accord d'itinérance nationale.

Par mémoire du 26 avril 2012, X._____ a aussi déposé un recours contre la décision du 15 mars 2012 auprès du Tribunal administratif fédéral (procédure A-2285/2012).

E.
Le 28 septembre 2012, X._____ a présenté à l'OFCOM une requête tendant à l'attribution de 4 blocs de numéros E.164 dans l'indicatif 077, exposant que cette requête annulait et remplaçait une requête formulée le 8 octobre 2009.

Par décision du 31 octobre 2012, l'OFCOM a rejeté la requête exposant que l'attribution de blocs de numéros E.164 supposait une concession ou un accord d'itinérance nationale avec l'un des concessionnaires GSM/UMTS/LTE.

Le 30 novembre 2012, X._____ a formé recours contre la décision du 31 octobre 2012 auprès du Tribunal administratif fédéral (procédure A-6178/2012). Elle a demandé également la jonction avec les deux autres procédures qui l'opposaient à l'OFCOM déjà pendantes devant le Tribunal administratif fédéral. Elle a requis, à titre de moyen de preuve, notamment la production intégrale de la correspondance entre C._____ AG et l'OFCOM.

Par ordonnance du 6 mars 2013, les causes introduites les 12 décembre 2011 (procédure A-6708/2011), 26 avril 2012 (A-2285/2012) et 30 novembre 2012 (A-6187/2012) contre les décisions de l'OFCOM, respectivement, du 10 novembre 2011, 15 mars 2012 et 31 octobre 2012, ont été jointes et enregistrées sous la référence A-6708/2011.

Le 30 avril 2013, une séance d'instruction a eu lieu. Il en est ressorti qu'aucun contrat d'itinérance n'avait été conclu avec A._____ SA et l'intéressée n'avait passé aucun accord d'itinérance nationale avec l'un des trois concessionnaires suisses.

Les parties ont eu la possibilité de déposer d'éventuelles observations.

F.
Par arrêt du 26 mars 2014, le Tribunal administratif fédéral a rejeté les recours dans la mesure où ils étaient recevables et n'étaient pas devenus sans objet. L'intéressée ne disposait pas d'accord d'itinérance nationale avec l'un des trois concessionnaires suisses; elle ne pouvait par conséquent pas se voir attribuer un code MNC. Du moment que les ressources de la recommandation E.212 (numéros IMSI) et celles de la recommandation E.164 (numéros publics destinés aux interlocuteurs potentiels) étaient attribuées aux différents pays en nombre limité et étaient destinées à une utilisation primaire dans le pays concerné (art. 11 al. 1 let. c ORAT), il fallait considérer qu'à chaque numéro d'appel public (donc les numéros E.164 07x, destinés aux interlocuteurs potentiels) devait correspondre au moins un IMSI, de sorte que le rejet de la demande d'attribution à la recourante de blocs de numéros d'appel public de la plage réservée à la fourniture de services de téléphonie mobile était conforme au droit fédéral; en effet, pareille attribution devait être réservée aux seuls fournisseurs en mesure d'octroyer un IMSI (incluant par définition un MNC) à leurs abonnés, ce que la recourante ne pouvait pas faire faute d'accord d'itinérance
nationale. Enfin, un numéro de téléphonie mobile ne pouvait être porté que vers un opérateur de téléphonie mobile qui disposait de son propre MNC et qui satisfaisait donc aux conditions de l'art. 47 al. 1 ORAT, ce qui n'était pas le cas de la recourante. Les mesures de surveillance prises par l'OFCOM dans sa décision du 15 mars 2012 devaient être confirmées.

G.
Agissant par la voie du recours en matière de droit public X._____ Sàrl demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, d'annuler l'arrêt rendu par le Tribunal administratif fédéral le 26 mars 2014, de lui attribuer quatre blocs de numéros mobiles E.164, la cause étant renvoyée à l'autorité de première instance pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Elle se plaint de l'établissement des faits, de la violation du droit fédéral ainsi que de l'interdiction de l'arbitraire.

Le Tribunal administratif fédéral renonce à déposer des observations. L'OFCOM conclut au rejet du recours.

Considérant en droit :

1.
Le présent recours a été déposé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) par la destinataire de l'arrêt entrepris, qui a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 89 al. 1 LTF). Il est dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) rendue par le Tribunal administratif fédéral (art. 86 al. 1 let. a LTF) dans une cause qui relève du droit public (art. 82 let. a LTF) puisqu'elle est fondée sur la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications (LTC; RS 784.10) et ses ordonnances d'exécution notamment l'ordonnance du 6 octobre 1997 sur les ressources d'adressage dans le domaine des télécommunications.

Selon l'art. 83 let. p LTF plus particulièrement, le recours est exclu contre les décisions du Tribunal administratif fédéral en matière de télécommunications qui concernent une concession ayant fait l'objet d'un appel d'offres public ou un litige découlant de l'art. 11a de la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications. En l'espèce, le recours concerne le refus d'attribuer un code MNC et des ressources d'adressage E.164 ainsi que l'interdiction de porter des numéros de téléphonie mobile. Ces domaines n'ont pas fait l'objet d'un appel d'offres public et ne sont pas visés par la garantie d'accès telle que décrite par les art. 11 al. 1 let. a à f et 11a LTC. Dans ces conditions, la voie du recours en matière de droit public est en principe ouverte.

2.

2.1. Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF). Aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut être présenté à moins de résulter de la décision de l'autorité précédente (art. 99 LTF). La partie recourante peut critiquer les constatations de fait à la double condition que les faits aient été établis de façon manifestement inexacte et que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause, ce qu'elle doit rendre vraisemblable par une argumentation répondant aux exigences des art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF (cf. ATF 137 II 353 consid. 5.1 p. 356). A défaut, il n'est pas possible de s'écarter des faits retenus dans l'arrêt attaqué.

2.2. Le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF). Toutefois, compte tenu de l'obligation de motiver qui incombe au recourant en vertu de l'art. 42 al. 2 LTF, il n'examine pas, comme le ferait un juge de première instance, toutes les questions juridiques qui pourraient se poser, mais uniquement celles qui sont soulevées devant lui. Pour satisfaire à cette exigence, la partie recourante doit discuter les motifs de la décision entreprise et indiquer précisément en quoi elle estime que l'autorité précédente a méconnu le droit. Il faut qu'à la lecture de son exposé, on comprenne clairement quelles règles de droit auraient été, selon elle, transgressées par l'autorité cantonale (ATF 140 III 86 consid. 2 p. 89; 135 II 384 consid. 2.2.1 p. 389).

2.3. Le Tribunal fédéral n'examine la violation de droits fondamentaux que si un tel grief est invoqué et motivé par le recourant (art. 106 al. 2 LTF).

3.
La recourante se plaint en premier lieu de l'établissement des faits.

3.1. Selon elle, l'arrêt attaqué retiendrait, sans s'appuyer sur des éléments ressortant du dossier, que les services Femtocell qu'elle entend offrir le seraient sous forme de réseaux privés, accessibles à un nombre limité de personnes, qui ne requièrent de ce fait pas d'attribution d'un MNC et conduit à confirmer le refus de lui en attribuer un. Elle prétend au contraire que le réseau qu'elle envisage de mettre en place est bien plutôt public soit accessible à tous, même s'il est de petite taille, et nécessite bien l'attribution d'un tel code. La correction de ce vice aurait, à son avis, une influence sur le sort du litige. En effet, l'instance précédente ne pouvait confirmer le refus de lui attribuer un code MNC en se bornant à affirmer que le réseau envisagé était privé du moment que rien dans le dossier ne permettait d'affirmer, sans tomber dans l'arbitraire, que le réseau de Femtocell prévu

constituait un réseau privé.

Sur ce point, l'arrêt attaqué envisage d'abord l'hypothèse de réseaux Femtocell reliés aux réseaux publics GSM/UMTS/LTE et considère que les premiers constituent une extension des seconds (arrêt attaqué, consid. 8.3 à 8.7), puis se demande s'il ne s'agirait pas, dans la configuration prévue par la recourante, d'un réseau privé (arrêt attaqué, consid. 8.8). Du moment que l'arrêt attaqué examine l'existence d'un réseau Femtocell à titre d'extension du réseau public et celle d'un réseau éventuellement privé et confirme le refus d'attribuer à la recourante un code MNC dans les deux hypothèses, le grief est mal fondé dans la mesure où il est recevable, puisqu'il ne tient pas compte de ces deux motivations indépendantes (cf. sur ce point ATF 138 I 97 consid. 4.1.4 p. 100) pour rendre vraisemblable l'influence sur le sort du litige qu'aurait la correction du vice.

3.2. L'arrêt retiendrait encore à tort, selon la recourante, qu'un accord d'itinérance internationale serait moins cher qu'un accord national.

La recourante perd de vue que l'instance précédente a constaté qu'aucun accord n'avait été conclu par la recourante, ni avec A._____ SA (arrêt attaqué, consid. 7.1), ni avec les concessionnaires actuels de téléphonie mobile suisses. Le grief est par conséquent irrecevable. Il en va de même des griefs qui se fondent sur l'allégation erronée qu'un tel accord existe (mémoire de recours, p. 14 ss).

4.
La recourante se plaint de la violation de l'égalité de traitement (mémoire de recours, p. 7).

4.1. Elle n'expose pas concrètement, conformément aux exigences accrues de motivation de l'art. 106 al. 2 LTF, en quoi il serait contraire à ce droit de la traiter différemment de la société C._____ AG, parce qu'à l'époque (2002) où cette dernière s'était vu attribuer des ressources d'adressage, les dispositions applicables étaient différentes de celles en vigueur à ce jour qui ne permettent plus pareille attribution. Ce grief est par conséquent irrecevable.

4.2. La recourante fonde aussi le grief de violation de l'égalité de traitement par rapport à la société C._____ AG sur le fait que l'attribution a eu lieu non pas en 2002 mais en 2005 et 2006 et perdure aujourd'hui. Ces faits ne ressortent pas de l'arrêt attaqué. Nouveaux, ils sont par conséquent irrecevables (art. 99 et 105 al.1 LTF), de sorte que le grief, qui se fondent sur ces faits, est également irrecevable pour ce motif.

5.
Invoquant l'interdiction de l'arbitraire (mémoire de recours, p.11), la recourante se plaint de ce que le Tribunal administratif fédéral a refusé de mettre en oeuvre une expertise qu'elle avait pourtant demandée en cours de procédure : selon elle, la mise en oeuvre d'une expertise technique aurait permis de démontrer que l'affirmation selon laquelle un numéro mobile est nécessairement lié techniquement à un IMSI contenant un MNC est fausse.

La recourante perd de vue que l'instance précédente a admis qu'il n'était pas exclu, techniquement parlant, comme le démontraient les exemples invoqués par la recourante, qu'un numéro mobile virtuel - donc pas lié à l'IMSI d'une carte SIM - ne soit utilisé de manière indépendante (cf. arrêt attaqué, consid. 10.3 p. 41 s. ). Il n'y a par conséquent pas d'intérêt à démontrer un fait admis par l'instance précédente. Le grief est rejeté dans la mesure où il est recevable.

6.

6.1. En vertu de l'art. 28 al. 1 LTC, l'OFCOM gère les ressources d'adressage dans le respect des normes internationales. Il prend les mesures appropriées pour garantir un nombre suffisant d'éléments de numérotation et de paramètres de communication. Il peut accorder aux titulaires de ressources de base le droit d'attribuer des ressources d'adressage subordonnées. La Commission de la communication (Comcom) approuve les plans nationaux de numérotation (art. 28 al. 3 LTC).

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution de la loi sur les télécommunications. Les compétences de la Comcom sont réservées (art. 62 al. 1 LTC). Le Conseil fédéral peut déléguer à l'OFCOM le soin d'édicter les prescriptions administratives et techniques nécessaires (art. 62 al. 2 LTC; cf. art. 48 al. 2 LOGA).

6.2. L'ordonnance du Conseil fédéral du 6 octobre 1997 sur les ressources d'adressage dans le domaine des télécommunications s'applique à toutes les ressources d'adressage, à l'exception des noms de domaine (art. 1 ORAT). L'OFCOM élabore les plans de numérotations, édicte les prescriptions de gestion des paramètres communication (art. 2 al. 1 ORAT) et attribue les ressources d'adressage sur demande (art. 4 al. 1 ORAT). Les ressources d'adressage résultent de plans établis par l'Union internationale des télécommunications (UIT) parmi lesquels figurent les plans E.212 et E.164.

6.3. Se fondant notamment sur les art. 28 et 62 LTC ainsi que les art. 2 et 20 al. 3 ORAT, l'OFCOM a édicté l'ordonnance du 9 décembre 1997 sur les services de télécommunication et les ressources d'adressage (RS 748.101.113); l'annexe 2 de cette ordonnance (art. 2) donne la liste des plans nationaux de numérotation et des prescriptions techniques et administratives relatives aux ressources d'adressage. Y figurent notamment le "Plan de numérotation E.164" (RS 784.101.113/2.2 ; ci-après : annexe 2.2) et les "Prescriptions techniques et administratives concernant la répartition des numéros E.164" (RS 784.101.113/2.8 ; ci-après : annexe 2.8).

6.4. Le litige porte, comme le résume correctement la recourante, sur trois aspects : l'attribution d'un code MNC en relation avec l'art. 47 ORAT ; l'attribution de blocs de numéros du plan E.164 ; la validité des mesures de surveillance, d'interdiction et de restitution en relation avec des numéros portés par la recourante.

7.
La recourante se plaint en premier lieu de ce que l'instance précédente a confirmé le refus de l'OFCOM de lui attribuer un MNC.

7.1. L'art. 47 ORAT, qui règle l'attribution d'un MNC, a subi des modifications. Dans sa version en vigueur du 1er janvier 2010 (RO 2009 5845) jusqu'au 31 décembre 2014 (RO 1999 378), l'art. 47 al. 1 ORAT prévoyait que, sur demande, l'OFCOM attribue à un fournisseur de services de télécommunication un Mobile Network Code (MNC) selon la recommandation E.212 de l'UIT-T, pour autant que ce fournisseur :
a) dispose d'une concession de radiocommunication GSM, UMTS, LTE ou pour une technique de téléphonie mobile comparable;

b) ait conclu avec le titulaire d'une concession de radiocommunication visée à la let. a un accord en vue de l'utilisation du réseau suisse de téléphonie mobile de ce dernier (itinérance nationale), ou

c) offre d'autres services de mobilité selon la recommandation E.212.
Dans sa version applicable depuis le 1er janvier 2015 (RO 1999 378), la lettre c de l'art. 47 al. 1 ORAT a été abrogée.

7.2. Le Tribunal administratif fédéral a jugé que la recourante ne remplissait pas les conditions de l'art. 47 al. 1 let. a ORAT pour l'attribution d'un MNC, puisqu'elle n'était pas au bénéfice d'une concession. Ce point n'est pas contesté par les parties.

7.3. Le Tribunal administratif fédéral a également constaté que la recourante n'avait pas conclu d'accord d'itinérance, ni direct ni indirect, avec un titulaire d'une concession au sens de la lettre a de l'art. 47 al. 1 ORAT (cf. consid. 3.2 ci-dessus), de sorte que le recours ne présentait pas d'intérêt actuel sur ce point (cf. arrêt attaqué, consid. 7.1). Il suffit de constater que la recourante n'expose pas et que le Tribunal fédéral ne voit pas, faute d'accord d'itinérance, en quoi celle-ci aurait eu devant l'instance précédente au sens de l'art. 48 PA ni en quoi elle aurait devant le Tribunal fédéral un intérêt actuel au sens de l'art. 89 al. 1 LTF à ce que les griefs qu'elle fait valoir à l'encontre de l'application de l'art. 47 al. 1 let. b ORAT soient tranchés.

7.4. Le Tribunal administratif fédéral a examiné si la recourante pouvait se prévaloir de l'art. 47 al. 1 let. c

ORAT (arrêt attaqué consid. 9), ce qu'il a nié.

Si l'art. 47 al. 1 let. c ORAT était certes en vigueur au moment où la recourante a déposé son mémoire de recours devant le Tribunal fédéral le 15 mai 2014 et que, par conséquent, à cette date, elle disposait encore d'un intérêt actuel au sens de l'art. 89 al. 1 LTF à en faire examiner l'application par le Tribunal fédéral, force est de constater qu'avant que ce dernier n'ait rendu un arrêt en la présente cause, la lettre c a été abrogée au 1er janvier 2015 avec effet immédiat (cf. consid. 7.1 ci-dessus). A défaut de réglementation transitoire relative à l'application dans le temps de cette modification, il n'y a par conséquent plus d'intérêt actuel (ATF 137 II 40 consid. 2.1 p. 41) à ce que les griefs de la recourante relatifs à l'application de l'art. 47 al. 1 let. c ORAT soient examinés. Ils sont donc irrecevables.

8.
La recourante soutient que l'instance précédente a violé le droit fédéral en confirmant le refus de l'OFCOM de lui attribuer des blocs de numéros du plan E.164. Selon elle, aucune disposition de l'ORAT ne permet de refuser cette attribution.

8.1. Selon l'art. 20 ORAT, l'OFCOM attribue un bloc de numéros à tout fournisseur qui entend offrir en Suisse un service de télécommunication basé sur des ressources d'adressage du plan de numérotation E.164 (al. 1) ; il fixe les conditions de l'attribution (al. 3). Se fondant sur cette délégation, l'OFCOM a édicté les annexes 2.2 et 2.8 (cf. consid. 6.3 ci-dessus).

Sous le titre "Attributions de plages de numéros", le ch. 3 de l'annexe 2.8 prévoit que l'OFCOM attribue les ressources du plan de numérotation E.164 selon les dispositions de l'ORAT de façon à préserver et réserver un nombre suffisant de ressources de numérotation pour les besoins futurs. D'après l'art. 4 ORAT; l'OFCOM peut refuser d'attribuer une ressource d'adressage notamment lorsque des motifs techniques ou le respect de normes internationales l'exigent (art. 4 al. 3 let. b ORAT) ou lorsque la ressource n'est pas destinée à être essentiellement utilisée en Suisse (art. 4 al. 3 let. c ORAT).

Le chiffre 4.5.1 de l'annexe 2.8 prévoit que les numéros des services mobiles de télécommunication peuvent être utilisés pour la fourniture des services basés sur la technologie GSM/UMTS/LTE et le chiffre 4.5.2 de l'annexe 2.8 que les fournisseurs de service de télécommunication offrant à leurs clients des services mobiles de télécommunication basés sur la technologie GSM/UMTS/LTE ou des technologies novatrices comparables peuvent utiliser pour cela des numéros provenant des blocs de numéros qui leur sont attribués.

8.2. La légalité d'un règlement, en l'espèce l'annexe 2.8, édictée sur la base d'une sous-délégation doit être appréciée selon les même principes que ceux qui s'appliquent à une ordonnance du Conseil fédéral reposant sur une délégation de la loi (arrêt 2C 246/2009 du 22 mars 2010 consid. 7.1 in sic! 7-8 2010 508; ATF 104 Ib 364 consid. 2c p. 367 ss). En présence d'une ordonnance dépendante prise en vertu d'une réglementation législative, le Tribunal fédéral examine si le Conseil fédéral est resté dans les limites des pouvoirs qui lui ont été conférés par la loi. Dans la mesure où la délégation législative n'autorise pas le Conseil fédéral à déroger à la Constitution fédérale, le Tribunal fédéral est également habilité à revoir la constitutionnalité des règles contenues dans l'ordonnance en cause. Lorsque la délégation législative accorde au Conseil fédéral un très large pouvoir d'appréciation pour fixer les dispositions d'exécution, cette clause lie le Tribunal fédéral. Dans un tel cas, le Tribunal fédéral ne saurait substituer sa propre appréciation à celle du Conseil fédéral et doit se borner à examiner si l'ordonnance en question sort manifestement du cadre de la délégation législative octroyée au Conseil fédéral ou si, pour
d'autres raisons, elle apparaît contraire à la loi ou à la Constitution fédérale (arrêt 2C 1019/2013 du 2 juin 2014 consid. 5.2.1; ATF 140 V 485 consid. 2.3 p. 487 s.; 130 I 26 consid. 2.2.1 p. 32 et les arrêts cités). D'autre part, lorsque se posent des questions d'ordre technique, le Tribunal fédéral fait, en principe, preuve de retenue (arrêt 2C 1019/2013 du 2 juin 2014 consid. 3; ATF 134 III 193 consid. 4.4 p. 199; 125 II 643 consid. 4a p. 651 ss et les arrêts cités).

8.3. Le Tribunal administratif fédéral a confirmé à bon droit la validité et le contenu des prescriptions techniques

des chiffres 4.5.1. et 4.5.2 en ce sens que l'attribution de blocs de numéros du plan E.164 était impérativement subordonnée aux conditions d'octroi d'un MNC telles que définies par l'art. 47 ORAT.

Contrairement à ce qu'affirme la recourante, cette subordination est fondée sur l'art. 20 al. 3 ORAT et les chiffres 4.5.1 et 4.5.2 de l'annexe 2.8. En prévoyant que les numéros des services mobiles de télécommunication peuvent être utilisés " pour la fourniture des services basés sur la technologie GSM/UMTS/LTE ", ces dispositions exigent de la recourante, à titre de condition préalable, qu'elle soit en droit de fournir de tels services ; or, la fourniture de tels services en Suisse requiert l'attribution d'un MNC conformément aux conditions de l'art. 47 ORAT.

Cette exigence ne sort pas du cadre de la délégation législative et réglementaire du moment qu'elle prend dûment en considération l'obligation internationale (art. 4 al. 3 let. b ORAT; cf. aussi consid. 6. 1 et 6.2 ci-dessus) de préserver et de réserver un nombre suffisant de ressources de numérotation pour les besoins futurs et d'écarter une telle attribution lorsque la ressource n'est pas destinée à être essentiellement utilisée en Suisse (art. 4 al. 3 let. c ORAT), ce qui, comme l'a jugé à bon droit l'instance précédente, ne serait pas le cas si l'on pouvait associer un numéro d'appel suisse à un IMSI (contenant un MNC) étranger.

En jugeant que la recourante ne pouvait se voir attribuer de blocs de numéros du plan E.164 parce qu'elle ne disposait pas d'une concession de radiocommunication GSM/UMTS/LTE ou pour une technologie comparable et n'avait pas non plus conclu avec le titulaire d'une concession de radiocommunication un accord en vue de l'utilisation du réseau suisse de téléphonie mobile de ce dernier (itinérance nationale), le Tribunal administratif fédéral n'a par conséquent pas violé le droit fédéral.

9.
La recourante conteste enfin la validité des mesures de surveillance mises en place par l'OFCOM concernant le portage et la restitution des numéros portés.

9.1. Les fournisseurs de services de télécommunication doivent assurer la portabilité des numéros et garantir le libre choix du fournisseur des liaisons nationales et internationales. La Comcom règle les modalités d'application en tenant compte de l'évolution de la technique et de l'harmonisation internationale (art. 28 al. 4 LTC).

Comme l'expose correctement l'instance précédente, l'acheminement de l'appel vers un numéro porté nécessite un code d'acheminement spécifique vers le nouvel opérateur - l'opérateur receveur - qui est attribué par l'OFCOM et se présente sous le format 98xxx. Ce code est également appelé "adresse d'acheminement" (AC) conformément à l'art. 4 de l'ordonnance de la ComCom relative à la loi sur les télécommunication et identifie un fournisseur de télécommunication de manière univoque à l'intérieur du pays. Son utilisation ne se limite pas uniquement au portage des numéros mobiles mais sert également pour la portabilité des numéros sur réseau fixe et de code de routage par exemple pour acheminer une communication vers un numéro (fixe) attribué individuellement en service auprès d'un autre fournisseur de télécommunication. La gestion des numéros portés entre opérateurs se fait au moyen d'une banque de données partagée par les opérateurs : le serveur INet. Il est géré par la société B._____ GmbH qui appartient aux trois opérateurs titulaires d'une concession. En pratique, le changement d'opérateur est couplé à l'émission d'une nouvelle carte SIM par l'opérateur receveur qui attribue son propre code IMSI à son nouvel abonné, l'opérateur
donneur devant mettre hors service l'IMSI attribué initialement.

9.2. L'instance précédente a par conséquent constaté à juste titre que l'opération de transfert se réalise de pair avec l'attribution d'un nouvel IMSI par l'opérateur receveur. Or, l'attribution d'un numéro IMSI implique que ce dernier opérateur dispose de son propre code MNC, ce que la recourante s'est vu refuser à bon droit (cf. consid. 7 ci-dessus). Comme les objections qu'elle formule à l'encontre de la confirmation par le Tribunal administratif fédéral des mesures de surveillances d'interdiction et de restitution en matière de numéros portés se bornent à réitérer qu'elle est en droit de se voir attribuer un MNC ou, à tout le moins, des blocs de numéros du plan E.164, il suffit de renvoyer aux considérants qui précèdent sur ces deux questions et de rejeter le recours

sur ce point.

10.
Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours dans la mesure où il est recevable. Succombant, la recourante doit supporter les frais de justice réduits devant le Tribunal fédéral (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 1 et 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.
Les frais judiciaires, arrêtés à 4'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.
Le présent arrêt est communiqué au mandataire de la recourante, à l'Office fédéral de la Communication, au Tribunal administratif fédéral, Cour I, et au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication.

Lausanne, le 27 juillet 2015
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Zünd

Le Greffier : Dubey