



**A First Nations - Federal Crown Political Accord  
on the Recognition and Implementation of  
First Nation Governments**

**Un accord politique entre les Premières nations et la  
Couronne fédérale  
portant sur la reconnaissance et la mise en œuvre des  
gouvernements des Premières nations**

**Whereas** First Nations and Canada agree on the importance of achieving recognition and implementation of First Nation governments through constitutionally consistent and principled approaches;

**Whereas** the Prime Minister, at the April 19, 2004 Canada - Aboriginal Peoples Roundtable, stated, "It is now time for us to renew and strengthen the covenant between us", and committed that "No longer will we in Ottawa develop policies first and discuss them with you later. The principle of collaboration will be the cornerstone of our new partnership.";

**Whereas** the Supreme Court of Canada has in numerous cases referred to reconciliation as the basic purpose of section 35 of the *Constitution Act, 1982*, including the following statements:

*"S.35(1) provides the constitutional framework through which Aboriginal peoples who lived on the land in distinctive societies with their own practices, traditions and culture are acknowledged and reconciled with the sovereignty of the Crown."* (Van der Peet); and,

*"Treaties serve to reconcile pre-existing Aboriginal sovereignty with assumed Crown sovereignty, and to define Aboriginal rights guaranteed by s.35 of the Constitution Act, 1982. Section 35 represents a promise of rights recognition. ... This promise is realized and sovereignty claims reconciled through the process of honourable negotiation."* (Haida);

**Attendu que** les Premières nations et le Canada s'entendent sur l'importance de la reconnaissance et de la mise en œuvre des gouvernements des Premières nations au moyen d'approches fondées sur des principes et conforme à la Constitution;

**Attendu que** le premier ministre, à la Table ronde Canada-Autochtones du 19 avril 2004, a déclaré qu'«[i]l est maintenant temps de renouveler et de renforcer l'engagement qui lie le gouvernement et les Premières nations» et il a promis qu'«[à] l'avenir, le gouvernement discutera avec eux avant d'élaborer des politiques. Ce principe de collaboration constituera la pierre angulaire de notre nouveau partenariat»;

**Attendu que** la Cour suprême du Canada a mentionné, dans de nombreuses décisions, que la conciliation constituait l'objet fondamental de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et elle a notamment fait les déclarations suivantes :

*«Le paragraphe 35(1) établit le cadre constitutionnel qui permet de reconnaître que les autochtones vivaient sur le territoire en sociétés distinctives, possédant leurs propres coutumes, pratiques et traditions, et de concilier ce fait avec la souveraineté de Sa Majesté.»* (Van der Peet);

*«Les traités permettent de concilier la souveraineté autochtone préexistante et la souveraineté proclamée de la Couronne, et ils servent à définir les droits ancestraux garantis par l'art. 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. L'article 35 promet la reconnaissance de droits [...] Un processus de négociation honnête permet de concrétiser cette promesse et de concilier les revendications de souveraineté respectives.»* (Haida);

**Whereas** First Nations and Canada recognise that evolving jurisprudence is creating pressure for new approaches for achieving reconciliation;

**Whereas** First Nations and Canada agree that these new approaches must be grounded in the recognition and affirmation of Aboriginal and treaty rights in section 35 of the *Constitution Act, 1982*, and the Supreme Court of Canada has stated;

*“Section 35(1) of the Constitution Act, 1982, at the least, provides a solid constitutional base upon which subsequent negotiations can take place .... (Sparrow);*

**Whereas** the Royal Commission on Aboriginal Peoples concluded that “the Aboriginal peoples of Canada possess the right of self-determination”; First Nations and Canada recognize that policy development will also be informed by discussions and agreements at the international level involving Canada with respect to the rights of indigenous peoples including the right to self-determination;

**Whereas** First Nations and Canada recognize the importance of strong First Nation governments with recognized rights of self-government in achieving political, social, economic and cultural development and improved quality of life;

**Whereas** First Nations and Canada recognize that access to, sharing, and benefit from lands and resources contribute to sustainable governments, including First Nations governments and that the Royal Commission on Aboriginal Peoples noted the importance of increased access to, and benefit from, land and resources in contributing to the implementation of First Nation governments; and

**Whereas** First Nations and Canada share a common interest in ensuring public understanding of, and support for self-government.

**Attendu que** les Premières nations et le Canada reconnaissent que l'évolution de la jurisprudence fait pression pour l'élaboration de nouvelles approches en vue de la réalisation de la conciliation;

**Attendu que** les Premières nations et le Canada reconnaissent que ces nouvelles approches doivent s'enraciner dans la reconnaissance et la confirmation des droits ancestraux et issus de traités de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et que la Cour suprême du Canada a déclaré ce qui suit :

*«Le paragraphe 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982, procure, tout au moins, un fondement constitutionnel solide à partir duquel des négociations ultérieures peuvent être entreprises.» (Sparrow);*

**Attendu que** la Commission royale sur les peuples autochtones a conclu que « les peuples autochtones du Canada possèdent le droit à l'autodétermination »; les Premières nations et le Canada reconnaissent que l'élaboration de politiques tiendra compte aussi des échanges et des accords internationaux qui concernent les droits des peuples indigènes, y compris le droit à l'autodétermination, dans lesquels est impliqué le Canada;

**Attendu que** les Premières nations et le Canada reconnaissent l'importance d'avoir des gouvernements des Premières nations forts avec des droits à l'autonomie gouvernementale reconnus afin de réaliser et d'atteindre un développement politique, social, économique et culturel et une meilleure qualité de vie;

**Attendu que** les Premières nations et le Canada reconnaissent que l'accès aux terres et aux ressources, le partage de ceux-ci et les bénéfices qui en découlent contribuent à la durabilité des gouvernements, y compris les gouvernements des Premières nations, et que la Commission royale sur les peuples autochtones a constaté l'importance et la contribution d'un accès accru aux terres et aux ressources et à leurs bénéfices à la mise en œuvre des gouvernements des Premières nations; et

**Attendu que** les Premières nations et le Canada partagent un même intérêt d'assurer que le public comprenne et soutienne l'autonomie gouvernementale.

**THE PARTIES AGREE AS  
FOLLOWS:**

“Parties” means the Assembly of First Nations, directed by the chiefs in Assembly, and Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented by the Minister of Indian Affairs and Northern Development (hereinafter referred to as “Canada”), as authorized by Cabinet.

For the purpose of this Accord, “First Nations” and “First Nation peoples” means the “Indian” peoples as referred to in section 35(2) of the *Constitution Act, 1982*.

The intent and purpose of this Accord is to commit the Parties to work jointly to promote meaningful processes for reconciliation and implementation of section 35 rights, with First Nation governments to achieve an improved quality of life, and to support policy transformation in other areas of common interest, affirming and having regard to the following principles.

**Principles:** Each of the principles below are to be read together, and are mutually supportive and interdependent.

**1. Upholding the Honour of the Crown**

Cooperation will be a cornerstone for partnership between Canada and First Nations. This requires requires honourable processes of negotiations and respect for requirements for consultation, accommodation, justification and First Nations’ consent as may be appropriate to the circumstances. Upholding the honour of the Crown is always at stake in the Crown’s dealings with First Nation peoples.

**2. Constitutionalism and the rule of law**

Section 52(1) of the *Constitution Act, 1982*, provides that “The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.” The legislation, policies and actions of governments must comply with the Constitution, including section 35 of the

**LES PARTIES CONVIENNENT  
DE CE QUI SUIT :**

«Parties» s’entend de l’Assemblée des Premières Nations, dirigée par les chefs en assemblée, et sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada (ci-après appelée le «Canada»), autorisé par le Cabinet.

Aux fins du présent accord, «Premières nations» et «Autochtones» s’entendent «des Indiens» visés au paragraphe 35(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

L’intention et l’objet du présent accord est d’amener les parties à travailler conjointement afin de promouvoir des processus significatifs en vue de la conciliation et de la mise en oeuvre des droit mentionnés à l’article 35, auprès des gouvernements des Premières nations, pour atteindre une meilleure qualité de vie, et de soutenir la transformation des politiques dans d’autres domaines d’intérêt commun, en ce qui a trait aux et en confirmant les principes suivants.

**Principes :** Les principes suivants doivent être lus ensembles puisqu’ils se soutiennent et sont interdépendants.

**1. Maintenir l’honneur de la Couronne**

La coopération constituera la pierre angulaire du partenariat entre le Canada et les Premières nations. Cela requiert des processus honorables de négociations, le respect des exigences de la consultation, de l’accommodement, de justification ainsi que du consentement des Premières nations, le cas échéant et selon les circonstances. Le maintien de l’honneur de la Couronne est toujours au cœur des relations de la Couronne avec les Autochtones.

**2. Constitutionnalisme et primauté du droit**

Le paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit que «La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit». La loi, les politiques et les actions des gouvernements doivent être conformes à la Constitution, y compris l’article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui reconnaît

*Constitution Act, 1982*, which recognizes and affirms existing Aboriginal and treaty rights, and the rule of law.

**3. Canadian Federalism, pluralism and First Nation Diversity**

Canada is a federal state and in this regard Canada – First Nation relations and the respect for section 35 rights are important to the operation of the Canadian federation and to meeting the challenge of accommodating pluralism within the Canadian Constitutional framework. Accommodating pluralism requires respect for the diversity of First Nation peoples who have lived since time immemorial on the land in distinctive societies with their own culture, practices and traditions, including lawmaking powers.

**4. Mutuality**

The renewed relationship should be based on mutuality, taking into account the four principles expressed by the Royal Commission on Aboriginal Peoples:

- Mutual Recognition;
- Mutual Respect;
- Sharing; and
- Mutual Responsibility.

**5. Recognition of the Inherent Right of Self-Government and Aboriginal Title**

The inherent right of self-government and Aboriginal title are existing Aboriginal rights recognized and affirmed in section 35 of the *Constitution Act, 1982*. Aboriginal title together with the inherent right of self-government includes the right to make decisions respecting land, and the right to political structures for making those decisions.

**6. Implementation of the treaty relationship**

Implementation of the treaty relationship must be informed by the original understandings of the treaty signatories, including the First Nations' understanding of the spirit and intent.

et confirme les droits existants,

**3. Fédéralisme canadien, pluralisme et diversité des Premières nations**

Le Canada est un état fédéral et à cet égard, les relations entre le Canada et les Premières nations, ainsi que le respect des droits protégés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, sont importants au fonctionnement de la fédération canadienne afin de relever le défi de l'accommodement du pluralisme à l'intérieur du cadre constitutionnel canadien. Accommoder le pluralisme nécessite le respect de la diversité des Autochtones qui ont vécu, depuis des temps immémoriaux, sur les terres en sociétés distinctives et avec leurs propres cultures, pratiques et traditions, y compris des pouvoirs de faire des lois.

**4. Mutualité**

Cette relation renouvelée doit se fonder sur la mutualité, en tenant compte de quatre principes dégagés par la Commission royale sur les peuples autochtones:

- reconnaissance mutuelle;
- respect mutuel;
- partage; et
- responsabilité mutuelle.

**5. Reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et le titre aborigène**

Le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et le titre aborigène sont des droits ancestraux existant reconnus et confirmés au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Le titre aborigène ainsi que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale incluent le droit de prendre des décisions relatives aux terres et le droit de disposer de structures politiques pour prendre de telles décisions.

**6. Mise en oeuvre de la relation visée par les traités**

La mise en oeuvre de la relation visée par les traités devrait s'inspirer de la compréhension initiale des signataires des traités, y compris l'interprétation qu'ont les Premières nations de l'esprit et de l'intention des traités.

**7. Compliance with the Crown's Fiduciary Responsibilities**

The Crown must uphold its fiduciary relationship with First Nation peoples and fulfill its fiduciary duties.

**8. Human Rights**

First Nations and Canada are committed to respecting human rights and applicable international human rights instruments. It is important that all First Nation citizens be engaged in the implementation of their First Nation government, and that First Nation governments respect the inherent dignity of all their people, whether elders, women, youth or people living on or away from reserves.

**9. Implementation of First Nation governments and socio-economic development**

Implementation of strong First Nations governments is important for sustainable economic and social development, and for improving the quality of life for First Nation peoples to standards enjoyed by most Canadians. Evidence from international development consistently points to good governance as a key component of developing strong, healthy and prosperous communities. Key factors in ensuring that First Nation governments in this respect include inherent jurisdiction, capable governing institutions and cultural match. The implementation of strong First Nation governments with appropriate capacity and resources results in communities that are the vehicle of development, and that partner with other governments and the private sector to improve social and economic conditions in their communities.

**7. Respect des responsabilités fiduciaires de la Couronne**

La Couronne doit maintenir sa relation fiduciaire à l'égard des Autochtones et remplir ses obligations de fiduciaire.

**8. Droits de la personne**

Les Premières nations et le Canada s'engagent à respecter les droits de la personne et les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne applicables. Il est important que tous les citoyens des Premières nations participent à la mise en œuvre de leur gouvernement et que les gouvernements des Premières nations respectent la dignité inhérente de tous leurs citoyens, qu'il s'agisse des personnes âgées, des femmes, des jeunes ou des personnes vivant dans la réserve ou à l'extérieur de celle-ci.

**9. Mise en œuvre des gouvernements des Premières nations et développement socio-économique**

La mise en œuvre de gouvernements des Premières nations forts est importante pour une économie durable et pour le développement social, ainsi que pour améliorer la qualité de vie des Autochtones à des niveaux dont jouissent la plupart des Canadiens. Le développement international témoigne de façon constante que la bonne gouvernance constitue un élément clé pour le développement de collectivités solides, saines et prospères. À cet égard, les facteurs clés pour les gouvernements des Premières nations incluent une juridiction inhérente, des institutions capables de gouverner et une concordance culturelle. La mise en œuvre de gouvernements des Premières nations forts, ayant la capacité et les ressources appropriées, donnent lieu à des collectivités motrices du développement et qui s'associent avec d'autres gouvernements et le secteur privé pour améliorer les conditions sociales et économiques de leurs collectivités.

**10. Traditional forms of government, First Nation languages and traditional teachings**

Implementation of First Nation governments will require recognition of the importance of First Nation languages, traditional teachings and traditional forms of government in ensuring the vitality of First Nation cultures, societies and governments.

**11. The Special Relationship with the Land**

First Nation peoples have a special relationship with the land, which is a connection that is not just economic, but also social, cultural and spiritual. Based on their belief that their lands were a gift from the Creator that need to be protected for present and future generations, for First Nation peoples the special relationship with the land also implies a responsibility for environmental stewardship.

**THE PARTIES COMMIT TO THE FOLLOWING:**

1. Establishment of a Joint Steering Committee with representation from the Parties. The Committee will undertake and oversee joint action and cooperation on policy change, including the establishment of a framework or frameworks, to promote meaningful processes for the recognition and reconciliation of section 35 rights, including the implementation of First Nation governments. The Committee will contribute to relationship renewal through consideration of:

- a) New policy approaches for the recognition and implementation of First Nation governments, including mechanisms for managing and coordinating renewed and ongoing intergovernmental relationships, and assessment of the potential for a 'First Nation Governments Recognition Act';

**10. Formes traditionnelles de gouvernement, langues et enseignements traditionnels des Premières nations**

La mise en œuvre de gouvernements des Premières nations nécessitera la reconnaissance de l'importance des langues et des enseignements traditionnels des Premières nations, ainsi que des formes traditionnelles de gouvernements afin d'assurer la vitalité des cultures, des sociétés et des gouvernements des Premières nations.

**11. Le lien particulier avec le territoire**

Les Autochtones ont un lien particulier avec le territoire qui n'est pas qu'économique, mais également social, culturel et spirituel. Selon les croyances que leurs territoires constituaient un cadeau du Créateur qui devait être protégé à l'intention des générations actuelles et futures, le lien particulier avec le territoire représentent également pour les Autochtones une responsabilité de gérance environnementale.

**LES PARTIES S'ENGAGENT À L'ÉGARD DE CE QUI SUIT :**

1. Établir un comité directeur conjoint avec représentation des Parties. Le Comité entreprendra et surveillera les actions conjointes relatives aux changements de politiques, y compris l'élaboration d'un ou de cadres, afin de promouvoir des processus significatifs de reconnaissance et de conciliation des droits de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, y compris la mise en œuvre des gouvernements des Premières Nations. Le Comité contribuera au renouveau de la relation à travers la considération de :

- a) Nouvelles approches en matière de politiques pour la reconnaissance et la mise en œuvre de gouvernements des Premières nations, y compris des mécanismes de gestion et de coordination des relations intergouvernementales renouvelées et continues, ainsi que l'évaluation de la possibilité d'une «Loi sur la reconnaissance des gouvernements des Premières nations».

- b) New policy approaches to the implementation of treaties;
- c) New policy approaches for the negotiation of First Nation land rights and interests;
- d) A statement of guiding principles for reconciling section 35 rights in the context of ongoing relationships with First Nation peoples, their governments, and Canada; and
- e) New or existing opportunities to facilitate First Nations governance capacity-building, working with First Nations communities and organizations to jointly identify approaches that support the implementation of First Nations governments, including program, policy, institutional and legislative initiatives.

Discussions on these topics should draw, in part, upon the report *Our Nations, Our Governments: Choosing Our Own Paths*, the “*Penner Report*” and the work of the Royal Commission on Aboriginal Peoples on restructuring the relationship with First Nations.

2. To develop the modalities of a cooperative approach to policy development, as set out in ‘Appendix 1’ to this *Accord*.

**THE PARTIES ACKNOWLEDGE THAT:**

1. This *Accord* does not abrogate or derogate from Aboriginal and Treaty rights, recognised and affirmed by s. 35 of the *Constitution Act, 1982*.
2. This *Accord* will only apply to those First Nations who have consented to its application.
3. Discussions pursuant to this *Accord* are to enhance and support negotiations and processes and are without prejudice to, and not intended to replace or supersede any existing

- b) Nouvelles approches en matière de politiques en ce qui a trait à la mise en œuvre des traités.
- c) Nouvelles approches en matière de politiques pour la négociation des droits et intérêts fonciers des Premières nations.
- d) Un énoncé de principes directeurs afin de concilier les droits protégés de l’article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, dans le contexte des relations continues avec les Autochtones, leurs gouvernements et le Canada.
- e) Des possibilités nouvelles ou existantes en vue de faciliter la capacité de gouvernance des Premières nations en travaillant conjointement avec leurs collectivités et leurs organisations afin de déterminer des approches pour soutenir la mise en œuvre des gouvernements des Premières nations, y compris les initiatives institutionnelles, législatives, politiques et de programme.

Les discussions sur ces sujets devraient s’inspirer, en partie, du rapport *Nos nations, nos gouvernements : Choisir notre propre voie*, du rapport *Penner*, et des travaux de la Commission royale sur les peuples autochtones portant sur la réorganisation de la relation avec les Autochtones.

2. Développer les modalités d’une approche coopérative au développement de politiques, tel qu’il est prévu à l’Annexe 1 du présent *Accord*.

**LES PARTIES RECONNAISSENT CE QUI SUIT :**

1. Le présent *Accord* n’a pas pour effet de porter atteinte aux droits ancestraux ou issus de traités reconnus et confirmés par l’article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.
2. Le présent *Accord* ne s’appliquera qu’aux Premières nations qui auront consenti à son application.
3. Les discussions relatives au présent *Accord* visent l’amélioration et le soutien des négociations et des processus et ne portent pas atteinte aux initiatives existantes entre le

initiatives between the Government of Canada and First Nations, or provincial or territorial governments where they are involved, without the consent of the affected First Nations.

gouvernement du Canada et les Premières nations ou avec les gouvernements provinciaux ou territoriaux, lorsqu'ils y participent, et ne visent pas les remplacer ou y déroger, sans le consentement des Premières nations touchées.

4. The actions contemplated in this Accord will begin on signing and the Joint Steering Committee shall report annually on progress to the Chiefs in Assembly and the Minister.

4. Les actions énoncées dans cet *Accord* débiteront à la signature de celui-ci et le Comité directeur conjoint devra faire rapport annuellement des progrès accomplis auprès des chefs en assemblée et auprès du Ministre.

Signed in Ottawa on / Signé à Ottawa le

For Her Majesty The Queen In Right Of Canada  
Au Nom de Sa Majesté la Reine du chef du Canada

---

The Minister of Indian Affairs and Northern Development  
Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien

On behalf of the Assembly Of First Nations  
Au Nom de l'Assemblée des Premières Nations

---

National Chief Phil Fontaine / Assembly of First Nations  
Le Chef National Phil Fontaine / L'Assemblée des Premières Nations

## Appendix 1

### COOPERATIVE POLICY DEVELOPMENT BETWEEN

THE ASSEMBLY OF FIRST NATIONS  
AND THE GOVERNMENT OF CANADA

#### Strengthening Policy Development

1. The Minister and the Assembly of First Nations commit to undertake discussions:
  - on processes to enhance the involvement of the Assembly of First Nations, mandated by the Chiefs in Assembly, in the development of federal policies which focus on, or have a significant specific impact on the First Nations, particularly policies in the areas of health, lifelong learning, housing, negotiations, economic opportunities, and accountability; and,
  - on the financial and human resources and accountability mechanisms necessary to sustain the proposed enhanced involvement of the Assembly of First Nations in policy development.
2. Nothing in this Appendix is intended to derogate or detract from the work of, or resources for, the Joint Steering Committee or the principles detailed in the *Accord*.

## Annexe 1

### COLLABORATION SUR L'ÉLABORATION DES POLITIQUES ENTRE

L'ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES  
NATIONS ET LE GOUVERNEMENT DU  
CANADA

#### Renforcer l'élaboration des politiques

1. Le ministre et l'Assemblée des Premières Nations s'engagent à entreprendre des discussions:
  - sur les processus permettant d'accroître la participation de l'Assemblée des Premières Nations, ayant été mandatée par les chefs de l'assemblée, dans l'élaboration de politiques fédérales qui concernent les membres de l'Assemblée de Premières Nations ou qui ont des répercussions spécifiques importantes sur eux, notamment dans les domaines de la santé, de l'apprentissage continu, du logement, des négociations, des possibilités économiques, et de la responsabilisation axée sur les résultats; et,
  - sur les ressources humaines et financières ainsi que sur les mécanismes d'imputabilité nécessaires pour favoriser une participation accrue de l'Assemblée des Premières Nations en matière d'élaboration de politiques.
2. Aucune disposition de la présente Annexe n'a pour effet d'affecter ou de restreindre le Comité directeur conjoint, ou encore les principes, décrits dans l'Accord